

N° 458

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 septembre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole sur la modification de l'accord instituant une **Commission internationale pour le Service international de recherches,***

Par M. Joseph KERGUERIS,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

Voir le numéro :

Sénat : 434 (2006-2007)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LE SERVICE INTERNATIONAL DE RECHERCHE : UN OBJECTIF HUMANITAIRE	6
1. <i>La Commission internationale pour le Service international de recherche : un accord né à la fin du régime d'occupation de l'Allemagne</i>	6
2. <i>L'élargissement de la CISIR, des difficultés liées à la guerre froide</i>	7
II. LE PROTOCOLE : L'OUVERTURE DES FONDS D'ARCHIVES À LA RECHERCHE HISTORIQUE	9
1. <i>Un processus engagé depuis 2000</i>	9
2. <i>Une mission nouvelle</i>	9
3. <i>Le respect de la protection des données personnelles</i>	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROJET DE LOI	14
ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT	15

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation du Protocole sur la modification de l'accord instituant une Commission internationale pour le Service international de Recherches adopté à Berlin le 26 juillet 2006.

Ce texte assigne une mission nouvelle au Service international de recherches aux côtés de sa mission originelle d'exploitation des archives des camps d'extermination et des camps de travail du régime nazi au profit des personnes intéressées à connaître ou à attester du sort funeste connu par leurs proches. Compte tenu de l'intérêt historique de ces archives, il permet leur accès aux chercheurs tant sur le site de Bad-Arolsen où elles sont actuellement conservées que dans les différents Etats parties qui pourront en recevoir une copie.

Ce Protocole clarifie également une situation juridique confuse dans la mesure où l'Accord instituant la Commission internationale pour le service international de recherches qui n'avait pas été soumis à autorisation parlementaire, n'a pas été publié et n'est plus formellement en vigueur. Il permettra de conforter les nouvelles orientations assignées par la Commission internationale au Service international de recherches ainsi que les conditions d'exercice en France du nouveau droit d'accès pour les besoins de la recherche historique.

Votre rapporteur rappellera les termes et la mise en œuvre de l'Accord de 1955 avant d'examiner les conséquences du Protocole de 2006.

I. LE SERVICE INTERNATIONAL DE RECHERCHE : UN OBJECTIF HUMANITAIRE

1. La Commission internationale pour le Service international de recherche : un accord né à la fin du régime d'occupation de l'Allemagne

Après la chute de l'Allemagne nazie, les alliés ont eu accès à un grand nombre de documents permettant de connaître le sort de personnes disparues. Dans l'immédiat après-guerre, l'objectif premier de l'exploitation de ces documents était de fournir des informations individuelles permettant aux familles de connaître le devenir de leurs proches.

Le service international de recherche a été créé à cette fin le 1^{er} janvier 1948 *« dans le but de rechercher des disparus, de rassembler, classer, conserver et rendre accessibles aux gouvernements et aux individus intéressés toute documentation relative aux Allemands et non-Allemands qui ont été détenus dans les camps de concentration ou de travail national-socialistes ainsi que les documents concernant les non-Allemands qui ont été déplacés du fait de la seconde guerre mondiale »*.

Au cours de la période d'occupation, le service international de recherches a successivement été administré par l'Organisation internationale des réfugiés, par l'administration des Nations unies pour le secours et la restauration, puis par la Commission alliée pour l'Allemagne.

La Convention sur le règlement des questions issues de la guerre et de l'occupation conclue entre la France, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne le 26 mai 1952 à Bonn et modifiée par le Protocole sur la cessation de l'occupation dans la République fédérale d'Allemagne, prévoit que **l'Allemagne s'engage « à assurer la continuation des opérations actuellement effectuées par le service international de recherches »**.

A cette fin, il a été décidé de confier la responsabilité de l'administration et de la direction du service international de recherches au Comité international de la croix rouge (CICR). Ce processus a été conduit en deux étapes.

Un accord intergouvernemental conclu le 6 juin 1955 à Bonn entre la Belgique, la France, l'Allemagne, Israël, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis **institue une Commission internationale pour le Service international de recherches** *« chargée d'assurer, dans les questions relatives au SIR, la coordination entre les Gouvernements représentés à la Commission, ainsi que de fournir, en accord avec le CICR, les directives pour le travail du SIR »*. L'Accord de Bonn n'a pas été soumis à la ratification du Parlement et n'a pas été publié au Journal Officiel.

Un second accord, conclu le même jour et annexé au premier régit les relations entre la Commission et le **CICR, chargé de la direction et de l'administration du service international de recherches.**

Ces deux accords sont entrés en vigueur le 5 mai 1955 pour une durée de cinq ans, prolongée pour une nouvelle période de cinq ans par un protocole conclu le 23 août 1960 pour le premier, et le 7 octobre 1960, pour le second.

La Commission internationale pour le service international de recherches compte actuellement onze Etats membres : Allemagne, Belgique, France, Grèce, Israël, Italie, Luxembourg, Pays-bas, Pologne, Royaume-Uni, Etats-Unis.

A l'exception du traitement du directeur, actuellement M. Reto Meister, assuré par le CICR, l'Allemagne supporte l'intégralité des frais de fonctionnement du service international de recherche qui emploie actuellement quatre cent quarante agents. Le SIR est un service administratif allemand dont les moyens sont fournis par le ministère allemand de l'intérieur mais dont l'administration est confiée au CICR et les orientations fixées par une Commission internationale.

Les archives gérées par le service international de recherches sont des originaux ou des copies provenant des camps de concentration et des services employeurs de travailleurs forcés ainsi que des services alliés d'occupation chargés des personnes déplacées ou réfugiées. Les documents individuels disponibles concernent 17 millions de personnes de toutes nationalités à l'exception des Allemands. 47 millions de fiches et autres papiers saisis dans vingt-deux camps de concentration et dans d'autres endroits - camps de personnes déplacées, ghettos, prisons, services administratifs, usines ou commissariats de police.

La fonction la plus connue du SIR consiste à délivrer aux rescapés des camps de concentration des certificats reconnus par le gouvernement allemand et ses administrations. Ces documents permettent aux victimes d'obtenir des réparations morales et matérielles.

2. L'élargissement de la CISIR, des difficultés liées à la guerre froide

Ainsi que précédemment évoqué, l'Accord de Bonn, conclu pour une durée initiale de cinq ans, a été prolongé pour une nouvelle période de cinq ans par un Protocole signé le 23 août 1960.

En application de ce Protocole, la période de validité de l'Accord de Bonn prenait fin le 5 mai 1965, les Parties devant se consulter sur son éventuelle prolongation.

Le processus de prolongation de l'accord de Bonn a été perturbé par un débat né de la demande de l'adhésion de la Yougoslavie en février 1964 entre partisans et adversaires d'un élargissement de la Commission à « l'Est ».

Bien que non prolongé formellement, l'Accord de Bonn a continué à produire ses effets et le service international de recherches à fonctionner, un arrangement relatif à la prolongation et à la modification de l'Accord sur les relations entre la CISIR et le CICR ayant été conclu le 22 décembre 1972 qui prolonge pour une durée indéterminée la validité de l'Accord initial de 1955 conclu entre les deux organismes.

Un nouvel Accord intergouvernemental relatif au statut juridique du service international de recherches à Arolsen a été conclu le 15 juillet 1993 avec pour objet principal de conférer la capacité juridique au Service international de recherches. Il prend soin, en préambule de rappeler la volonté des Parties de garantir la poursuite des travaux du Service international de recherches « *sur la base de l'échange de notes du 6 juin 1955 entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de la République française et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et dans le cadre de l'accord instituant une Commission internationale pour le Service international de recherches, conclu le 6 juin 1955 à Bonn* ». Cet Accord a été publié au Journal Officiel en mars 2007¹.

Sur le plan juridique, même si la validité de l'Accord de 1955 n'a pas été formellement prolongée, la continuité des travaux du service international de recherches ainsi que la réaffirmation de la volonté commune des Parties en 1993 présupposent une prolongation tacite qui permet d'envisager un Protocole à l'Accord d'origine.

La jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle l'autorisation d'approbation d'un avenant à une Convention par le Parlement emporte autorisation pour la Convention d'origine lorsque celle-ci n'a pas été soumise l'autorisation parlementaire pouvant difficilement s'appliquer à une Convention qui n'est plus formellement en vigueur, le Sénat est appelé à se prononcer sur le Protocole de 2006, ensemble l'Accord de 1955 et le Protocole de 1960.

¹ Voir le décret n° 2007-342 du 13 mars 2007 portant publication de l'accord relatif au statut juridique du service international de recherches à Arolsen, signé à Bonn le 15 juillet 1993

II. LE PROTOCOLE : L'OUVERTURE DES FONDS D'ARCHIVES À LA RECHERCHE HISTORIQUE

1. Un processus engagé depuis 2000

Si la mission originelle humanitaire du Service international de recherche n'a pas disparu, l'élargissement de l'accès aux archives pour les besoins de la recherche historique, compte tenu de leur valeur dans ce domaine ou de l'exercice du devoir de mémoire, est demandée par de nombreux acteurs, notamment le groupe d'action internationale pour la mémoire de la Shoah, dont la France est membre.

En février 2001, en réponse à une question de M. le député Robert Poujade sur l'ouverture à la recherche historique du service international de recherches, le ministre des Affaires étrangères rappelait qu'une première avancée avait été réalisée en 1996 avec la mise en lecture publique des dossiers généraux et que le principe de l'ouverture était acquis depuis mai 2000.

Cette ouverture rendait nécessaire une modification de l'accord de 1955, qui fait l'objet du Protocole d'amendement de l'accord signé le 26 juillet 2006 à Berlin.

L'Accord de 1955 réserve en effet la consultation des documents conservés aux « individus intéressés » demandeurs de renseignements les concernant directement, outre les membres de la CISIR, le représentant du HCR et les organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

2. Une mission nouvelle

Le Protocole de 2006, qui comprend quatre articles, prévoit l'ouverture des archives à la recherche historique selon deux modalités :

- la fourniture de copies aux différents Etats Parties sur leur demande afin qu'elles soient mises à la disposition des chercheurs selon des modalités propres et en fonction du droit local applicables aux archives et à la protection des données personnelles ;

- l'accès aux archives sur le site de Bad-Arolsen, selon des modalités qui devront être définies à l'unanimité par la Commission internationale pour le service international de recherches dans un règlement.

Ce règlement devra déterminer l'articulation de cette nouvelle mission avec la mission originelle du SIR.

Pour accueillir les copies des archives de Bad-Arolsen, le Mémorial de l'Holocauste à Washington ("*United States Holocaust Memorial Museum*") a été désigné par le gouvernement américain tandis qu'Israël intégrera ces données dans les archives de l'Institut Yad Vashem à Jérusalem.

L'article IV du Protocole prévoit son entrée en vigueur à la date de la réception de la dernière notification reçue par l'Allemagne, dépositaire de l'Accord de Bonn.

Une fois le Protocole entré en vigueur, il appartiendra à la France de solliciter une copie numérisée des archives du Service international de recherches.

3. Le respect de la protection des données personnelles

Les archives de Bad-Arolsen comportent des données à caractère personnel et leur mise à disposition dans les Etats membres de la Commission internationale soulève la question de la protection de ces données parfois très sensibles.

Le Protocole ajoute au Préambule de l'Accord de 1955 *« que les gouvernements estiment que le droit national de chacun d'entre eux garantit une protection adéquate en matière de données personnelles et qu'ils escomptent que chaque Gouvernement, en accordant l'accès aux copies mentionnées ci-dessus, prendra en considération le caractère sensible de certaines des informations qu'elles pourraient contenir. »*

CONCLUSION

Tout en préservant la mission originelle du Service international de Recherches, le présent Protocole ouvre l'accès de ses archives pour les besoins de la recherche historique.

L'autorisation parlementaire permettra en outre de clarifier une situation juridique incertaine, préjudiciable à l'exercice de ce droit d'accès des chercheurs sur le territoire national.

La France est, avec l'Italie et la Grèce, l'un des derniers Etats à ne pas avoir achevé sa procédure de ratification du Protocole.

Aussi votre Commission vous recommande t'elle l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen du présent projet de loi lors de sa réunion du 19 septembre 2007.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(texte proposé par le gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation du Protocole sur la modification de l'accord de Bonn instituant une Commission internationale pour le Service international de recherches, conclu le 6 juin 1955, entre les Gouvernements du Royaume de Belgique, de la République Française, de la République Fédérale d'Allemagne, de la République hellénique, de l'État d'Israël, de la République Italienne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas, de la République de Pologne, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des États-Unis d'Amérique, adopté à Berlin le 26 juillet 2006, ensemble l'accord du 6 juin 1955 et le protocole subséquent du 23 août 1960

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 458 (2006-2007)

ANNEXE 1 - ETUDE D'IMPACT

Certaines archives conservées par le Service international de recherches procèdent de l'activité de l'État (Haut-commissariat de la République française en Allemagne, Ministère des anciens combattants) et sont, à ce titre, des **archives publiques françaises**. Une part très importante de celles-ci est constituée de documents contenant des informations portant sur la vie privée des personnes persécutées, dont **le délai de communication est actuellement fixé par le Code du patrimoine à soixante ans à compter de la date de l'acte**.

Si une ouverture sans restriction des archives postérieures à 1946 est retenue dans le règlement d'accès que doit adopter la Commission internationale pour le Service international de recherches, des archives publiques françaises seraient susceptibles d'être communiquées avant l'expiration de ce délai de soixante ans.

Or un projet de loi relatif aux archives a été présenté au Parlement. Il prévoit un délai de cinquante ans à compter de la date du document ou un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de l'intéressé, pour les archives publiques dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée.

Dès lors, une fois ces dispositions adoptées, les archives publiques françaises conservées à Arolsen, dont aucune n'est postérieure à 1955, seront librement communicables.