



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation du protocole
sur la modification de l'accord instituant une **Commission internationale pour le
Service international de recherches,***

PAR M. TONY DREYFUS,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 434, 458 et TA 141 (2006-2007)

Assemblée nationale : 183

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE SERVICE INTERNATIONAL DE RECHERCHES DE BAD-AROLSEN : UN MANDAT HUMANITAIRE AU SERVICE DES VICTIMES DE L’HOLOCAUSTE	7
A – DE LA CRÉATION DU SERVICE INTERNATIONAL DE RECHERCHES AUX ACCORDS DE BONN.....	7
1) La création du service international de recherches	7
2) Les Accords de Bonn du 6 juin 1955.....	8
B – UN MANDAT HUMANITAIRE AU SERVICE DES VICTIMES DE L’HOLOCAUSTE	9
1) L’étendue des archives conservées par le service international de recherches.....	9
2) L’utilité de ces archives	10
II - L’OUVERTURE DES ARCHIVES DE BAD-AROLSEN : L’INDISPENSABLE DEVOIR DE MEMOIRE	13
A – L’ABOUTISSEMENT D’UN LONG PROCESSUS DE NÉGOCIATION	13
1) Une première étape : l’ouverture des seuls documents non nominatifs..	13
2) Le protocole d’amendements à l’Accord de Bonn : l’extension de l’ouverture au public à l’intégralité des archives.....	13
B – LES MODALITÉS DE CONSULTATION DES ARCHIVES	14
1) La numérisation des archives et leur transmission aux Etats membres .	14
2) Le respect de la protection des données personnelles.....	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'effondrement de l'Allemagne nazie en 1945, les troupes alliées sont entrées en possession de nombreuses archives et documents témoignant des persécutions subies par les peuples d'Europe.

Ces archives ont été rassemblées au sein du Service international de Recherches (SIR), créé le 1^{er} janvier 1948 et installé à Bad-Arolsen, en Allemagne, dans l'objectif d'aider les familles séparées pendant la guerre à se retrouver.

En 1955, afin de disposer d'un cadre juridique approprié pour venir en aide aux victimes et aux familles des disparus, sept des Etats alliés ainsi qu'Israël et la République fédérale d'Allemagne ont conclu un premier accord à Bonn prévoyant la création d'une « Commission internationale pour le Service international de Recherches » (CISIR). Dans un second accord, la gestion quotidienne du SIR a été confiée à la Croix rouge internationale, comme mandataire des Etats signataires du premier accord.

Depuis soixante ans, le Service international de Recherches de Bad-Arolsen fournit des renseignements permettant d'élucider le sort de nombreux disparus et persécutés. La consultation des archives est toutefois limitée aux seuls « individus intéressés » par les informations contenues. Or voilà plusieurs années que se pose la question de l'ouverture à la recherche historique de l'intégralité du fonds d'archives de Bad-Arolsen.

Tel est l'objet du présent projet de loi visant à autoriser l'approbation du protocole sur la modification de l'accord de Bonn instituant une Commission internationale pour le Service international de recherches. Compte tenu de l'intérêt historique de ces archives, ce protocole 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 numérisée.

Il s'agit également de clarifier une situation juridique confuse dans la mesure où l'Accord de Bonn de 1955 n'ayant jamais été soumis à autorisation parlementaire, ni même publié au *Journal officiel* de la République française, l'approbation du présent protocole est également l'occasion d'en autoriser la ratification.

I – LE SERVICE INTERNATIONAL DE RECHERCHES DE BAD-AROLSEN : UN MANDAT HUMANITAIRE AU SERVICE DES VICTIMES DE L'HOLOCAUSTE

A – De la création du Service international de recherches aux Accords de Bonn

1) La création du service international de recherches

Le service international de recherches (SIR) a été fondé pour assister les victimes civiles persécutées par le régime nazi pendant la Seconde Guerre mondiale.

Il est issu du bureau central de recherches installé à Londres dès 1943 auprès de la Croix-Rouge britannique par le Quartier général des Forces alliées. La migration massive des peuples dans toute l'Europe, conséquence des persécutions et des troubles de la guerre, avait en effet provoqué la dispersion d'innombrables familles. Cela a été à l'origine de la création du bureau de recherches, dont le premier but, suite à la libération progressive des territoires occupés, a été de retrouver les déportés et disparus pour les réunir à leurs familles.

Dès la fin de la guerre et jusqu'au 30 juin 1947, la tâche principale que constituent la prise en charge et le rapatriement de millions de réfugiés non allemands est assuré par l'UNRRA (Administration des Nations Unies pour l'Organisation des Secours et de la Reconstruction).

L'administration et le siège du bureau de recherches ont été transférés plusieurs fois avant de s'établir finalement à Arolsen⁽¹⁾, en République fédérale d'Allemagne, en janvier 1946. Ce n'est que deux ans plus tard que le bureau prit sa dénomination actuelle de Service international de recherches.

Le SIR a été géré, jusqu'en 1951, par l'Organisation internationale pour les réfugiés (IRO) puis par la Haute commission alliée pour l'Allemagne (HICOG).

En 1954, alors que se prépare la suppression du statut d'occupation de l'Allemagne, des pourparlers sont entamés afin que le SIR puisse poursuivre ses activités sous le contrôle d'une Commission Internationale placée sous la direction

(1) Le choix d'Arolsen est alors justifié par la situation géographique de cette ville, située au carrefour des quatre anciennes zones d'occupation et disposant par ailleurs d'une infrastructure intacte.

du CICR (Comité international de la Croix-Rouge), institution à caractère neutre et impartial ⁽¹⁾.

2) Les Accords de Bonn du 6 juin 1955

Le Service international de recherches a pris sa forme actuelle lors de la conclusion des Accords de Bonn, le 6 juin 1955. Il s'agit de deux accords qui concernent pour l'un, la création d'une Commission internationale pour le Service international de recherches (CISIR) et pour l'autre, la délégation de la gestion du SIR à la Croix rouge internationale en tant que mandataire des Etats signataires du premier accord.

Conformément à ces Accords, le gouvernement fédéral allemand s'est engagé à assumer la responsabilité financière du SIR, tandis que la direction et l'administration ont été confiées au CICR. Les frais de fonctionnement et les rémunérations des quelques 440 agents du SIR sont ainsi pris en charge par le budget allemand, à l'exception toutefois des salaires de la direction du Services, assurés par le CICR.

Les Accords de Bonn placent le SIR sous la surveillance d'une Commission internationale, aujourd'hui composée de onze Etats membres : l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ⁽²⁾.

Cette Commission internationale est chargée d'assurer la coordination entre les Gouvernements des Etats parties et fournit, en accord avec le CICR, les directives pour le travail du SIR. La Commission surveille la mise en œuvre du mandat du SIR, dans l'intérêt des victimes de l'Holocauste.

L'Accord de Bonn est 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. En application de ce Protocole, la période de validité de l'Accord de Bonn prenait fin le 5 mai 1965, les Parties devant se prononcer sur une éventuelle prolongation. Or le processus de prolongation de l'Accord de Bonn a été perturbé par un débat entre partisans et adversaires d'un élargissement de la Commission internationale (CISIR) à l'« Est », à la suite d'une demande d'adhésion de la Yougoslavie, en février 1964.

(1) *Le Chancelier et Ministre des Affaires étrangères allemand de l'époque, M. Konrad Adenauer, ayant demandé, par lettre officielle adressée au Président du CICR, M. Paul Ruegger, d'assumer la direction et l'administration du SIR, le CICR se déclara prêt à remplir cette tâche.*

(2) *La Pologne et la Grèce ont accédé au statut de Parties postérieurement aux Accords de Bonn de 1955.*

Bien que non prolongé formellement, l'Accord de Bonn a toutefois continué à produire ses effets. Un accord sur les relations entre la CISIR et le CICR a été conclu le 22 décembre 1972 qui prolonge pour une durée indéterminée l'accord initial de 1955. Par ailleurs, un nouvel accord international relatif au statut juridique du SIR a été conclu le 15 juillet 1993 avec pour objet principal de conférer la capacité juridique au SIR et rappelle, dans son préambule, la volonté des Parties de garantir la poursuite des travaux du SIR.

C'est ainsi cette prolongation tacite, née d'une volonté commune des Parties, qui permet aujourd'hui d'envisager l'approbation du présent Protocole.

Les accords de Bonn n'ayant jamais été publiés au *Journal officiel* de la République française bien qu'ils produisent leurs effets depuis 1955, le Conseil d'Etat a estimé que le présent projet de loi devait également être l'occasion d'en autoriser la ratification. C'est la raison pour laquelle le Parlement est appelé à se prononcer sur le Protocole de 2006, ensemble l'Accord de 1955 et le Protocole de 1960.

B – Un mandat humanitaire au service des victimes de l'Holocauste

Le mandat humanitaire du SIR consiste à rassembler, classer, conserver et exploiter les informations relatives aux victimes de la barbarie nazie, en vue de répondre aux demandes de renseignements ou d'attestations que peuvent faire celles-ci, leurs descendants ou d'autres ayants droit.

1) L'étendue des archives conservées par le service international de recherches

Les archives du Service international de recherches, constituées dans les années 1950, contiennent une vaste documentation sur la déportation des populations durant la Seconde Guerre mondiale. Elles témoignent de la rigueur bureaucratique du régime nazi : mandats d'arrêt de la Gestapo, registre des exécutions à Mauthausen et autres comptes macabres.

On dénombre près de 50 millions de dossiers concernant 17,5 millions de personnes : victimes juives du régime nazi, travailleurs forcés, résistants, Tziganes et autres groupes de la population.

Les documents archivés représentent 23 km linéaires de dossiers, 181 km linéaires de microfilms et plus de 100 000 microfiches. Aussi impressionnants que soient ces chiffres, la documentation est cependant loin d'être complète et de nombreuses demandes de renseignements ne peuvent être satisfaites.

Le fonds de Bad-Arolsen peut se diviser en trois groupes de documents :

– Ceux relatifs aux camps de concentration et d’extermination, où se trouvent les documents sur l’extermination elle-même (des Juifs, des Tziganes et des homosexuels, notamment) et sur la déportation politique ;

– ceux relatifs aux camps de travail, qui concernent tant les déportés que les travailleurs volontaires ;

– ceux relatifs aux mouvements de populations civiles non allemandes, liés aux opérations de guerre de 1944-1945 et aux suites du conflit.

A cela s’ajoutent les archives du SIR lui-même, qui se sont constituées au fil des années. Il s’agit des correspondances avec les familles, avec les Etats membres et avec d’autres institutions publiques ou privées ⁽¹⁾.

2) *L’utilité de ces archives*

La mission du SIR consiste à réunir, classer, conserver et traiter des documents à caractère personnel concernant les civils qui ont été persécutés sous le III^e Reich. Il recherche les personnes disparues et délivre des attestations aux civils déportés, internés ou astreints aux travaux forcés, ainsi qu’aux proches parents ayant droit à une indemnisation.

Aujourd’hui encore, plus de soixante ans après la fin de la guerre, de nombreuses demandes de recherches continuent à parvenir au SIR. Il s’agit :

– de requêtes concernant des personnes persécutées et déplacées ayant disparu pendant la guerre sur le territoire du III^e Reich ou ayant perdu contact avec les membres de leurs familles dans l’après-guerre immédiat ;

– de demandes émanant ou concernant des personnes non allemandes, nées entre 1927 et 1949, et ayant séjourné en tant qu’enfants sur le territoire du III^e Reich pendant la guerre ou dans les zones d’occupation après la guerre. Ces requêtes ont donc pour but de clarifier les origines (recherche des parents ou de la famille), de rechercher des enfants disparus ou d’obtenir des actes de naissance ou de décès.

Depuis sa création, et malgré les années, le SIR demeure très sollicité. On relève même ces derniers temps une augmentation des demandes, du fait de la création par le gouvernement allemand d’une fondation visant à fournir une indemnisation aux personnes victimes de la persécution sous le régime nazi. En

(1) *Ces archives ne répondent toutefois pas à la même logique. Elles sont destinées à demeurer à Bad-Arolsen et à être gérées selon les règles en vigueur au CICR.*

effet, alors qu'à l'origine les demandeurs souhaitaient essentiellement retrouver des personnes disparues, aujourd'hui la plupart d'entre eux s'efforcent d'obtenir des documents pour appuyer une demande d'indemnisation. Le nombre de demandes, qui proviennent de près de 70 pays, n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années.

En 2005, 150 828 requêtes, émanant de personnes directement concernées ou de leurs ayants droit, ont été réceptionnées au SIR. 226 535 réponses ont été fournies. Le nombre de demandes en attente de traitement, provenant du courrier reçu quotidiennement, diminue régulièrement grâce à l'informatisation mais s'élève encore à 407 065. Le nombre total de réponses fournies depuis sa création est supérieur à onze millions.

II - L'OUVERTURE DES ARCHIVES DE BAD-AROLSSEN : L'INDISPENSABLE DEVOIR DE MEMOIRE

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation d'un Protocole à l'accord de 1955 afin de permettre l'ouverture des archives de Bad-Arolsen à la recherche historique. Jusqu'à présent, celles-ci ne sont en effet accessibles qu'aux victimes et à certains membres de leurs familles.

A – L'aboutissement d'un long processus de négociation

1) Une première étape : l'ouverture des seuls documents non nominatifs

Les archives de Bad-Arolsen ont fait l'objet d'une ouverture partielle en 1996, date à partir de laquelle a été autorisée la consultation des documents non nominatifs, soit moins de 2 % du fonds conservé par le SIR.

Pour l'essentiel, ce matériel documentaire contient des informations générales sur les lieux de détention et les camps nationaux-socialistes, le travail forcé, les mesures de persécution en Allemagne et dans les territoires occupés par les Allemands. Il renferme également des ordres, des décrets et des instructions à caractère général, émis par des autorités supérieures et subordonnées du Reich ainsi que des documents émanant d'autorités militaires alliées et d'organisations ayant précédé le SIR.

Ce matériel dit « à caractère général » contenant parfois des noms de persécutés, ceux-ci sont occultés avant la consultation par des tiers.

2) Le protocole d'amendements à l'Accord de Bonn : l'extension de l'ouverture au public à l'intégralité des archives

La question de l'ouverture à la recherche historique de l'intégralité des archives du SIR se pose avec acuité depuis de nombreuses années. La France, qui a constamment plaidé en faveur d'un plus large accès au fonds de Bad-Arolsen, a joué un rôle déterminant dans les négociations qui ont abouti à la signature, le 26 juillet 2006 à Berlin, du présent Protocole soumis à la ratification du Parlement.

Le processus de négociation a débuté en 1998 lorsqu'à Londres, à l'occasion de sa réunion annuelle, la CISIR a décidé du principe de l'ouverture des archives à la recherche historique, sans toutefois en préciser les modalités légales et pratiques.

Un groupe d'experts s'est réuni une première fois à Paris en juillet 2005, au ministère des affaires étrangères. D'autres réunions ont suivi, aux Pays-Bas et au Luxembourg, en 2005 et 2006. Au cours des négociations, la délégation française a œuvré, aux côtés notamment des Pays-Bas, du Luxembourg et des Etats-Unis, à la rédaction d'un projet qui puisse recueillir l'accord de tous les Etats parties à la CISIR. Car tant le CICR que plusieurs pays dont la législation nationale en matière de vie privée est très protectrice, se sont longtemps montrés hésitants quant à l'ouverture des archives.

Or il est apparu que le SIR n'était pas en mesure de répondre seul aux nombreuses demandes émanant des familles, et surtout des historiens et de l'ensemble des chercheurs travaillant sur la machine de mort mise en place par le régime nazi. Le présent Protocole représente désormais une garantie pour la préservation de la mémoire de ces pages noires de notre Histoire et contribuera à rapprocher ce fonds jusqu'à présent difficilement accessible pour la plupart des familles concernées.

Il va de soit que l'ouverture des archives du SIR ne remet pas en cause le mandat humanitaire du SIR, à savoir la fourniture de renseignements aux requérants, en vue de recherches dans l'intérêt des familles ou de constitution de dossiers d'indemnisation.

B – Les modalités de consultation des archives

1) La numérisation des archives et leur transmission aux Etats membres

Le présent Protocole, 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 applicable 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 dans un règlement adopté à l'unanimité par la CISIR.

A l'issue de la réunion qui a abouti à la signature du présent Protocole, les onze Etats membres ont demandé au SIR de commencer les travaux de préparation et de numérisation du fonds de Bad-Arolsen. Cette opération, d'une ampleur technique considérable, représenterait – selon les informations transmises à votre Rapporteur – un coût d'environ 400 000 euros, à la charge des onze Etats membres.

A ce stade, selon les informations transmises à votre Rapporteur, la France aurait l'intention de demander une copie des archives, mais la décision n'aurait pas encore été prise sur la structure chargée de les recueillir.

Il pourrait s'agir :

- de la Direction des Archives de France ;
- du Service historique de la Défense ;
- d'une institution privée qui passerait alors un accord avec l'Etat pour la gestion du fonds. Le Mémorial de Shoah a fait connaître sa candidature.

La direction des Archives du ministère des Affaires étrangères et européennes n'est en revanche pas candidate, le fonds de Bad-Arolsen ne relevant pas des relations extérieures de la France.

2) Le respect de la protection des données personnelles

Le SIR est tenu, aux termes de l'article 5 de l'Accord de 1955, de prendre toute précaution pour éviter la divulgation de données susceptibles de porter préjudice aux anciens persécutés ou à leurs familles.

Concilier la nécessité historique de l'ouverture des archives avec le respect des droits des victimes représente un enjeu majeur de la mise en œuvre du présent Protocole. En effet, le fonds documentaire du SIR contient des documents concernant plus de 17,5 millions de personnes.

L'ouverture de ces archives à la recherche historique devra ainsi nécessairement prendre en considération la protection des données des victimes dont les fiches font état de données personnelles à caractère extrêmement sensible qui concernent tant l'orientation sexuelles que d'éventuelles maladies héréditaires, l'existence d'enfants illégitimes ou toutes autres informations qui leurs avaient été prêtées à l'époque pour « légitimer » le terrible sort qu'elles ont dû subir. La publication de ces données serait préjudiciable pour les personnes et les familles des victimes et une grande prudence s'impose quant au respect de leurs droits.

A cette fin, l'article 1^{er} du présent Protocole complète le préambule de l'Accord de Bonn du 6 juin 1955 en y ajoutant « *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

L'entrée en vigueur du présent Protocole est conditionnée à l'achèvement des procédures d'approbation ou de ratification de tous les Etats contractants. Or la France est, avec l'Italie et la Grèce, l'un des derniers pays à ne pas avoir encore approuvé cet accord, ce qui empêche la transmission de la copie des archives aux Etats parties qui en font la demande.

Toutefois, les onze pays membres de la Commission internationale du SIR se sont mis d'accord, en mai 2007, pour commencer – à titre préparatoire – à distribuer ces copies d'archives. C'est ainsi que l'Institut Yad Vashem de Jérusalem et le Mémorial de l'Holocauste à Washington ont d'ores-et-déjà reçu leur copie des archives de Bad-Arolsen.

L'ouverture des archives à la recherche scientifique est un moyen de contribuer pleinement à l'exercice du devoir de mémoire et permettra d'apporter une réfutation incontestable à ceux qui seraient encore tentés de nier la barbarie nazie, à une époque où les survivants de l'horreur sont de moins en moins nombreux.

Votre rapporteur recommande en conséquence l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 3 octobre 2007.

Après l'exposé du rapporteur, **le Président Axel Poniatowski** a souhaité savoir si la France versait une contribution financière au Service international de recherches de Bad-Arolsen.

Le rapporteur a répondu que la France avait versé 60 000 euros dans le cadre de l'appel à contributions volontaires des Etats membres lancé pour financer la numérisation du fonds de Bad-Arolsen.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la commission a adopté le projet de loi (n° 183).*

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.