

Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats
du 3 décembre 2010**

Avis du Conseil fédéral

du 20 avril 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous vous présentons ci-après notre avis concernant le rapport du 3 décembre 2010 de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye¹.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 avril 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2011 3901

Condensé

Par le présent avis, le Conseil fédéral se prononce sur les quatorze recommandations que lui a soumises la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) dans son rapport du 3 décembre 2010 sur la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye. Il a mis l'accent sur la manière dont il entend agir en tant que collège, dans l'esprit des recommandations de la CdG-E. Désireux de regarder vers l'avenir, le Conseil fédéral a fait preuve d'une certaine réserve dans ses précisions et son commentaire des développements et des événements tels qu'exposés par la CdG-E. Cela ne signifie cependant pas que le Conseil fédéral adhère entièrement à l'exposé des faits par la CdG-E.

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E de son analyse approfondie. Il est d'accord avec la plupart des objectifs formulés par la CdG et est prêt, dans l'ensemble, à mettre en œuvre ses recommandations.

Liste des abréviations

CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
ChF	Chancellerie fédérale
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPE	Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales
CPS	Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales
DDIP	Direction du droit international public
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion
Délséc	Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
dét spéc PM	Détachement spécial de la police militaire
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DRA 10	Détachement de reconnaissance d'armée 10
EM Délséc	Etat-major de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité
IDEKOF	Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme
LAAM	Loi du 3 février 1995 sur l'armée (RS 510.10)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OPPBE	Ordonnance du 3 mai 2006 concernant l'engagement de la troupe pour la protection de personnes et de biens à l'étranger (RS 513.76)
Ordiséc	Organe de direction pour la sécurité
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRM	Service de renseignement militaire

Avis

1 Contexte

Dans le rapport soumis au Conseil fédéral, la CdG-E a procédé à une analyse de la gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye sous l'angle de la haute surveillance parlementaire. Les travaux de la CdG-E se sont articulés autour des thèmes principaux suivants:

1. conduite exercée par le Conseil fédéral et flux d'informations au sein du collège s'agissant du voyage de l'ancien président de la Confédération en Libye le 20 août 2009 et de la signature de l'accord entre la Suisse et la Libye le même jour;
2. conduite exercée par le Conseil fédéral et flux d'informations au sein du collège s'agissant de la planification d'opérations d'exfiltration des deux ressortissants suisses retenus en Libye;
3. modalités de la collaboration entre les autorités fédérales et les autorités de la République et canton de Genève.

Par courrier du 3 décembre 2010, la CdG-E a transmis son rapport au Conseil fédéral en le priant de se prononcer à ce sujet avant la fin avril 2011.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E de son analyse approfondie des événements. Il estime que les quatorze recommandations formulées à la suite de cette inspection sont des instruments utiles qui l'aideront à consolider la coopération entre les membres du Conseil fédéral, mais aussi entre les unités de l'administration fédérale. Le Conseil fédéral déplore néanmoins le fait que la CdG n'a analysé que des questions isolées sans établir une vue d'ensemble de tous les échanges qui ont eu lieu avec la Libye (tels que les négociations diplomatiques fructueuses qui ont permis la libération des deux otages suisses). Pour le Conseil fédéral, ces recommandations s'inscrivent dans un contexte plus large. C'est pourquoi il tient également compte, dans le présent avis, des mesures qu'il a déjà prises, d'une part, en application du rapport du 30 mai 2010 des Commissions de gestion des Chambres fédérales concernant «Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis»² et, d'autre part, dans le cadre du message additionnel du 13 octobre 2010 sur la réforme du gouvernement³.

Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur les différentes recommandations.

² FF 2011 2903

³ FF 2010 7119

Recommandation 1: Information de la cheffe du DFAE

La CdG-E demande au DFAE de se doter, lors de constellations difficiles relatives à des immunités diplomatiques, de directives définissant dans quelle situation, quand et par qui le/la chef(fe) du DFAE doit être impérativement informé(e) et/ou consulté(e) afin qu'il (elle) puisse assumer sa responsabilité politique.

Le Conseil fédéral ne partage pas pleinement la réflexion de la CdG-E selon laquelle la cheffe du DFAE aurait dû mener une discussion politique avec l'autorité politique cantonale. Cela revient à suggérer que les autorités fédérales et genevoises auraient eu la possibilité de se concerter pour influencer des décisions qui étaient du ressort des autorités de poursuite pénale et parfaitement conformes aux dispositions légales en vigueur.

Le Conseil fédéral est néanmoins conscient du fait que la ministre des affaires étrangères aurait dû être informée plus rapidement des événements qui ont eu lieu à Genève. C'est pourquoi le DFAE a, pour le cas où de tels incidents se reproduiraient, édicté des directives internes qui, pour l'essentiel, fixent par écrit la pratique existante.

Généralités

La DDIP (Direction du droit international public) est compétente, au sein du DFAE, pour déterminer l'octroi d'un statut privilégié et le traitement de personnes au bénéfice de privilèges et immunités. Elle traite, de manière générale, des questions qui ressortissent aux missions diplomatiques à Berne, aux missions permanentes à Genève, aux postes consulaires en Suisse, aux organisations internationales, aux représentations suisses à l'étranger et à leurs membres.

La DDIP est appelée à examiner de manière plus ponctuelle des questions relatives au statut privilégié concernant d'autres entités ou personnes, tels les chefs d'Etat, les membres d'un gouvernement, les anciens chefs d'Etat ou de gouvernement et leurs membres de famille en voyage officiel ou privé en Suisse, en particulier en cas de poursuite pénale et autre action judiciaire intentée à leur égard.

La DDIP peut être sollicitée par un Etat étranger, une organisation internationale, des services de police et de renseignements ou une institution judiciaire. Avant de communiquer son avis à l'institution requérante, la DDIP fait une première évaluation et informera, respectivement consultera le chef du DFAE dans les cas qui relèvent d'une sensibilité particulière tels que décrits ci-dessous. En fonction des circonstances, l'information, respectivement la consultation du chef du DFAE interviendra dans un délai extrêmement bref.

Information et consultation du chef du DFAE

a) *Personnes titulaires de privilèges et immunités, en poste en Suisse*

- La DDIP examine avec une attention particulière les cas suivants et fait immédiatement une première évaluation:
 - la personne est soupçonnée de commettre des actes d'espionnage politique ou économique;
 - la personne a commis un acte contraire aux mœurs (par ex. viol, pédophilie ou harcèlement sexuel);
 - la personne est soupçonnée d'avoir commis tout autre acte grave punissable par le code pénal suisse (par ex. meurtre, lésions corporelles graves, prise d'otages).
- La DDIP informe, par oral ou par écrit, le chef du DFAE des cas susmentionnés lorsqu'une des conditions ci-dessous est réalisée:
 - la personne concernée a un rang élevé (ambassadeur, fonctionnaire international de haut rang);
 - la personne provient d'un pays sensible;
 - la personne provient d'un pays important avec lequel la Suisse a des relations très étroites;
 - le cas revêt une gravité suffisante pour que les relations bilatérales de la Suisse ou les intérêts de politique intérieure en soient affectés.
- La DDIP consulte, par oral ou par écrit, le chef du DFAE lorsqu'elle propose des mesures de nature diplomatique à l'encontre d'une personne citée ci-dessus (demande de levée d'immunité, demande de rappel, déclaration de «persona non grata»), en raison de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité de cette dernière qui font obstacle à toute mesure d'arrestation ou toute procédure judiciaire à son encontre.

b) *Personnes de passage en Suisse et susceptibles d'avoir des privilèges et immunités conformément au droit international*

- La DDIP examine si les personnes ci-dessous se rendant en Suisse sont susceptibles de jouir de privilèges et immunités en Suisse:
 - membre en exercice d'un gouvernement ou d'une autorité judiciaire;
 - ancien chef d'Etat et anciens membres d'un gouvernement;
 - membre de famille d'un chef d'Etat;
 - membre d'une famille royale;
 - fonctionnaire d'une organisation internationale sise à l'étranger en transit en Suisse;
 - toute autre personne dont la venue en Suisse peut avoir des conséquences significatives sur les relations bilatérales ou internationales de la Suisse ou encore en politique intérieure.
- Dans ces cas et afin de déterminer le fondement juridique d'éventuels privilèges et immunités, la DDIP établit une première évaluation, se fondant notamment sur:
 - les raisons pour lesquelles ces personnes, recherchées ou non par Interpol, se rendent ou se trouvent en Suisse pour des activités officielles ou semi-officielles (conférences à l'invitation d'une association), ou encore à titre privé;
 - leurs fonctions passées.

- La DDIP informe, par oral ou par écrit, le chef du DFAE notamment lorsqu’une des conditions ci-dessous est réalisée:
 - la personne occupe un rang élevé (par ex. ancien chef d’Etat, membres de famille d’un chef d’Etat);
 - la personne a un passé contraire à toute dignité humaine;
 - la personne provient d’un pays sensible et/ou n’ayant pas la même conception du droit;
 - la personne provient d’un pays important avec lequel la Suisse a des relations très étroites.
- La DDIP consulte, par oral ou par écrit, le chef du DFAE sur l’opportunité d’accompagner l’information à l’institution requérante relative au statut juridique de la personne d’éventuelles recommandations et/ou mesures.

2.3

Ad recommandation 2

Recommandation 2: Définition de la stratégie par le Conseil fédéral lors de crises importantes en matière de politique extérieure

La CdG-E demande au Conseil fédéral de veiller à ce qu’à l’avenir il définisse en tant que collègue la stratégie à suivre (objectifs, moyens et si possible calendrier) lors de crises importantes en matière de politique extérieure.

Le Conseil fédéral est d’accord avec la recommandation de la CdG-E.

La professionnalisation et le renforcement de la capacité du DFAE à gérer les crises et les situations d’urgence à l’étranger, entamés il y a plusieurs années, vont se poursuivre avec une intensité accrue⁴. Les instruments de gestion de crises existants sont réévalués en permanence. Vu la fréquence des crises et des situations d’urgence auxquelles il est confronté, parfois de manière simultanée, le DFAE a décidé de créer un «Centre de gestion de crise» afin de renforcer sa capacité de prévention, de préparation et de gestion des crises. Sur le plan interdépartemental, l’aptitude des services des départements à coopérer lors de crises ou de situations extraordinaires (interopérabilité) ainsi qu’à échanger des informations sera renforcée. La capacité d’alerte précoce, de surveillance des indicateurs de crise et de gestion des risques sera également consolidée.

⁴ Des projets novateurs ont été développés: création d’un Pool d’intervention en cas de crise (KEP), chargé de renforcer temporairement les représentations suisses à l’étranger et composé de 230 volontaires issus des services du DFAE, intensification de la collaboration interdépartementale notamment en matière de prévention et de prévoyance, missions de préparation aux crises à l’étranger pour aider de façon ciblée nos ambassades situées dans des pays particulièrement menacés. Par ailleurs, à la suite de chaque crise, le DFAE revoit et adapte ses instruments de gestion de crise.

Quels que soient le type et la gravité de la crise, sa résolution passe par les étapes standards suivantes:

1. analyse de la situation et de la crise,
2. définition des buts recherchés (par ex. stabilisation de la situation ou résolution du problème),
3. développement des scénarios d'évolutions possibles de la crise,
4. inventaire et analyse des stratégies de résolution envisageables,
5. choix de la ligne stratégique,
6. mise en œuvre de la stratégie et
7. adaptation si nécessaire de la stratégie en fonction de l'évolution de la situation.

En aval, un accent particulier sera mis dans les domaines de la prévention et de la prévoyance.

Ces instruments seront également engagés pour permettre au Conseil fédéral d'assurer davantage son rôle de conduite stratégique.

2.4 Ad recommandation 3

Recommandation 3: Transmission d'un mandat à la présidence de la Confédération

La CdG-E recommande au Conseil fédéral de définir, au moment où il transmet un mandat à la présidence de la Confédération dans un domaine relevant jusqu'à d'un autre département, les trois éléments suivants:

- la répartition des compétences,
- les modalités de la collaboration et
- le renforcement du soutien à la présidence de la Confédération, en désignant les personnes détachées et en définissant le contenu et la durée de leur mandat.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la recommandation de la CdG-E.

Il a chargé la Chancellerie fédérale (ChF) de lui soumettre d'ici à la fin de 2011 une modification de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁵ qui réglera en particulier la transmission de mandats au président de la Confédération lorsque des objets relèvent de la compétence des départements. Le mandat imparti à la ChF s'inscrit, d'une part, dans les propositions relatives à la prolongation du mandat présidentiel qui ont été faites dans le cadre du message additionnel sur la réforme du gouvernement et, d'autre part, dans les mesures ordonnées en application du rapport des CdG sur la crise financière. Il existe en particulier un lien étroit avec les motions 10.3633 de la CdG-E et

⁵ RS 172.010.1

10.3394 de la CdG-N. Le Conseil fédéral a approuvé ces motions; elles lui ont été transmises le 17 décembre 2010.

Dans son avis⁶ relatif au rapport du 30 mai 2010 des CdG sur la crise financière, le Conseil fédéral s'était déjà déclaré prêt, en réponse aux deux motions précitées (= motion 4 du rapport du 30 mai 2010 des CdG)⁷, à envisager un renforcement de la conduite du Conseil fédéral dans les cas où, dans une situation extraordinaire, un dossier-clé relèverait du département dirigé par le président de la Confédération. Dans de tels cas, il s'agira de décider si le président doit transmettre le dossier à son suppléant ou si la direction des séances gouvernementales consacrées à cet objet doit être déléguée au vice-président du collège. Le Conseil fédéral a chargé la ChF d'inscrire ces possibilités dans l'OLOGA.

En échange pour ainsi dire, on inscrira dans l'OLOGA une disposition permettant, lorsque cela s'avérera judicieux ou nécessaire, de confier un mandat au président de la Confédération dans le cadre d'une affaire importante qui relève de la compétence d'un autre département que le sien.

Il convient de préciser que cette disposition ne s'appliquera pas uniquement aux affaires qui concernent l'étranger, mais qu'elle sera formulée de manière générale. En outre, elle précisera expressément qu'il reviendra au collège gouvernemental d'attribuer de tels mandats au président de la Confédération. Il y aura lieu, enfin, de définir les points qui devront figurer dans la décision du Conseil fédéral, à savoir notamment la répartition des compétences entre le département responsable du dossier et le président de la Confédération, les modalités de la collaboration et le détachement de spécialistes du département compétent auprès du président de la Confédération pour la durée du mandat concerné.

2.5 **Ad recommandation 4**

Recommandation 4: Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération: examen des divergences entre les avis de droit

La CdG-E recommande au Conseil fédéral d'examiner, en étroite collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux, les points de divergence entre les avis de droit existants et d'élaborer un rapport à l'intention des Commissions de politique extérieure. Ce rapport devra notamment déterminer s'il existe un besoin de précision des bases légales existantes et, le cas échéant, proposer les modifications nécessaires. Dans ce cadre, il convient de tenir compte de la capacité d'action de la Confédération dans des situations extraordinaires.

⁶ FF 2011 3263

⁷ Texte de la motion 4: «Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de la réforme du gouvernement en cours, de décider respectivement de proposer des mesures concrètes afin qu'il puisse assumer une conduite effective des affaires importantes, qui soit en accord avec sa responsabilité globale en tant qu'autorité collégiale et exécutive suprême».

Le 15 décembre 2010, en vue de la mise en œuvre de la recommandation 4 de la CdG-E, le Conseil fédéral a chargé le DFJP et le DFAE d'élaborer, en collaboration étroite avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), un rapport destiné aux Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales (CPE), et de lui soumettre ce rapport avant la fin juin 2011.

Travaux effectués

Le 26 janvier 2011, à l'occasion de la séance du Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF), les départements concernés ont informé la représentante des cantons des travaux prévus et lui ont indiqué qu'ils prendraient rapidement contact avec la CdC pour discuter de la suite des travaux.

Le 17 février 2011 a eu lieu, à l'initiative des autorités fédérales, une rencontre avec la CdC portant sur les travaux nécessaires pour mettre en œuvre le mandat du Conseil fédéral et, partant, la recommandation de la CdG-E. Les discussions ont porté sur le calendrier des travaux et sur les thèmes à traiter dans le rapport du Conseil fédéral aux CPE.

La CdC semble d'avis que la mise en œuvre de la recommandation 4 n'est pas urgente. Le thème a été mis à l'ordre du jour de la réunion du Dialogue confédéral du 18 mars 2011, à la demande de la CdC.

Suite des travaux

Après une discussion approfondie du calendrier et des thèmes à traiter, les participants ont décidé de poursuivre leurs travaux comme suit.

Pour mettre en œuvre la recommandation de la CdG-E, le rapport du Conseil fédéral aux CPE traitera de manière approfondie les questions 1 à 3a suivantes:

1. Existe-t-il des dysfonctionnements dans la coopération entre la Confédération et les cantons en matière de politique extérieure, dysfonctionnements qui se seraient manifestés par exemple lors de la conclusion de l'accord avec la Libye?
2. Dans l'affirmative, quelles mesures permettraient d'améliorer la participation des cantons, notamment en cas d'urgence?
3. a) Y a-t-il des divergences de vues sur l'étendue (selon le droit en vigueur) des compétences de la Confédération en matière de politique extérieure?
b) Dans l'affirmative, est-il nécessaire de légiférer au niveau de la Constitution ou de la loi?

Si des discussions plus approfondies (question 3b) devaient s'avérer nécessaires, le mandat relatif au réexamen de la répartition générale des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de politique extérieure devra être élargi sur la base d'une décision formelle du Conseil fédéral.

En collaboration avec la CdC, les services fédéraux concernés élaboreront à l'intention du Conseil fédéral un projet de rapport sur les questions figurant ci-avant.

Recommandation 5: Convention définissant les modalités de collaboration en cas de crise

La CdG-E demande au Conseil fédéral d'examiner, conjointement avec les autorités de la République et canton de Genève, l'opportunité de régler, dans le cadre d'une convention, les modalités de collaboration, de communication et de décision ainsi que les interlocuteurs (personnes ou organes) en cas de crise. Cette convention devrait aussi régler la question de la traçabilité des informations transmises.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la recommandation et propose que le «Groupe permanent conjoint Confédération – Canton de Genève» élargisse son champ d'examen et ne traite plus seulement les questions liées à la Genève internationale mais aussi les questions d'actualité entre la Confédération et le canton de Genève en matière de politique étrangère.

Le dialogue confédéral impose, tant aux cantons qu'à la Confédération, des obligations réciproques de consultation et d'information en temps utile. Le DFAE est en train de définir des nouvelles procédures en vue d'améliorer l'échange confédéral avec les cantons en matière de politique extérieure au niveau opérationnel. Dans ce contexte, l'instrument d'une convention peut être utile pour définir encore plus clairement les canaux et les instruments à utiliser dans la concertation Confédération – canton. Cela d'autant plus si on tient compte du fait que les intervenants sont susceptibles de changer dans le temps.

La modalité de coopération actuelle, à savoir: autorité cantonale – Mission suisse auprès des OI à Genève, Mission suisse – DDIP et DDIP – autres services concernés et, le cas échéant, niveau politique, fonctionne relativement bien. Cela est cependant perfectible. Une mesure concrète a d'ores et déjà été prise en impliquant le Groupe permanent conjoint Confédération-Canton de Genève dans l'échange d'informations et la discussion des options à saisir. Il s'agit de poursuivre sur ce chemin et charger le «Groupe permanent Confédération-Canton de Genève» de traiter systématiquement les questions d'actualité en matière de politique étrangère.

Recommandation 6: Conditions sine qua non d'une conduite effective des affaires importantes par le Conseil fédéral

La CdG-E demande au Conseil fédéral qu'il veille à ce qu'à l'avenir les trois conditions suivantes soient remplies afin que le Conseil fédéral en tant que collège puisse assumer une conduite effective des affaires importantes:

- information correcte et suffisante du collège par le(s) département(s) concerné(s);
- décisions formelles sur des questions telles que la transmission, entière ou partielle, d'un dossier, sur le mandat à remplir ainsi que sur sa durée;
- décisions formelles sur la répartition des compétences et les modalités de la collaboration lorsque plusieurs départements sont impliqués dans la gestion d'un dossier.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la recommandation de la CdG-E.

Il a chargé la ChF de la mise en œuvre de la recommandation 6, deuxième et troisième tirets, à l'échelon de l'OLOGA, dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation 3 (cf. ch. 2.4 ci-dessus). Les moyens permettant de régler l'obligation d'informer (recommandation 6, premier tiret) doivent également être étudiés dans le cadre de la révision en cours de l'OLOGA.

Le Conseil fédéral a déjà proposé – dans son message additionnel sur la réforme du gouvernement – que le devoir d'informer qui incombe aux conseillers fédéraux et au chancelier de la Confédération à l'égard du collège gouvernemental soit réglé à l'échelon législatif, dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸. Conformément à cette proposition, le Conseil fédéral doit pouvoir imposer à chacun de ses membres, de même qu'au chancelier de la Confédération, l'obligation de lui soumettre des informations dans un délai prescrit. Le principe énoncé dans la recommandation 6, premier tiret, est donc déjà réalisé. En outre, le devoir d'information mutuelle est déjà appliqué et encouragé dans la pratique, depuis l'introduction, début 2011, de la nouvelle manière de tenir les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral.

Le Parlement n'a pas encore examiné – en liaison avec le message additionnel sur la réforme du gouvernement évoqué ci-dessus – les propositions faites par le Conseil fédéral. Comme il est impossible de prévoir si l'Assemblée fédérale va adopter ou non les propositions de modification de la LOGA, le Conseil fédéral étudiera cette année encore s'il convient d'édicter des dispositions à l'échelon réglementaire (OLOGA) pour régler les modalités de l'exercice du devoir d'informer.

⁸ RS 172.010

2.8

Ad recommandation 7

Recommandation 7: Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères

La CdG-E demande au Conseil fédéral, lors du réexamen des délégations du Conseil fédéral prévu début 2011, de maintenir la Délégation des affaires étrangères et de définir clairement sa composition et son mandat.

Le 17 décembre 2010, le Conseil fédéral a décidé de la réorganisation de ses délégations. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les délégations permanentes sont ainsi les suivantes:

1. affaires étrangères + politique européenne (présidence: DFAE)
2. économie (présidence: DFE)
3. questions financières et fiscales internationales (présidence: DFF)
4. formation et recherche (présidence: DFE et DFI, en alternance annuelle)
5. sécurité (présidence: DDPS)
6. migration et intégration (présidence: DFJP)
7. sécurité sociale et santé publique (présidence DFI)
8. infrastructure (présidence: DETEC)
9. énergie et environnement (présidence: DETEC)

Comme le recommande la CdG-E, la Délégation pour les affaires étrangères a donc été maintenue. Le mandat confié à cette dernière a été porté à la connaissance du Conseil fédéral le 23 février 2011. Afin de garantir un traitement uniforme de toutes les délégations, le mandat de chacune a également été présenté au Conseil fédéral pour information.

2.9

Ad recommandation 8

Recommandation 8: Flux d'informations entre les membres d'un organe de crise interdépartemental et leurs chefs de département respectifs

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires afin qu'à l'avenir tout organe de crise interdépartemental règle dès le départ les flux d'informations entre ses membres et leurs chefs de département respectifs.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la recommandation de la CdG-E.

Dans son avis⁹ relatif au rapport du 30 mai 2010 des CdG sur la crise financière, plus exactement dans le passage qui est consacré à la première recommandation des commissions dans leur rapport d'alors, le Conseil fédéral s'était déjà déclaré prêt à prendre une décision concernant la répartition des tâches et des ressources dans le cadre d'une stratégie fédérale de gestion des crises. La ChF a été chargée d'élaborer le plan directeur correspondant, en collaboration avec les départements intéressés (notamment le DDPS et le DFF), et de le soumettre au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a chargé la ChF d'intégrer la recommandation 8 de la CdG-E au plan directeur «Stratégie fédérale de gestion des crises» dont il a été question ci-dessus, et d'élaborer des propositions concernant l'information (directe) des chefs respectifs des départements représentés au sein de l'organe interdépartemental de gestion des crises.

2.10 Ad recommandations 9 et 10

Recommandation 9: Délimitation entre les engagements selon l'OPPBE et les compétences dévolues aux services de renseignement militaire et civil

La délégation recommande au Conseil fédéral de dresser un état des lieux afin, le cas échéant, de délimiter les engagements selon l'OPPBE et les compétences dévolues aux services de renseignement militaire et civil, ainsi que de clarifier au besoin les bases légales.

Recommandation 10: Examen de l'implication et du rôle du Conseil fédéral, tels que définis dans l'OPPBE

Le Conseil fédéral est également invité à vérifier si l'implication et le rôle que l'OPPBE lui attribue aujourd'hui sont réglementés de façon opportune. La question se pose de savoir si le Conseil fédéral ne devrait pas décider également du déclenchement et de l'arrêt d'un engagement.

En raison de leur proximité thématique, ces deux recommandations sont traitées simultanément.

Conformément à la recommandation de la CdG, le Conseil fédéral réglera dorénavant ses décisions selon l'ordonnance du 3 mai 2006 concernant l'engagement de la troupe pour la protection de personnes et de biens à l'étranger (OPPBE)¹⁰ d'après les procédures exposées dans les tableaux ci-dessous.

⁹ FF 2011 3263

¹⁰ RS 513.76

Etapes procédurales

Événement qui pourrait donner lieu à l'engagement de militaires dans le cadre fixé par l'OPPBE (protection d'une représentation suisse, sauvetage et rapatriement de personnes à l'étranger, reconnaissance, acquisition d'informations, par ex.).

Phase de planification

Activité	Acteurs	Remarques
– Saisie du problème – Evaluation de la situation – Prise de décision (plan d'engagement/d'opération)¹¹ En Suisse	DFAE et DDPS et, le cas échéant, d'autres départements concernés	Ces préparatifs en Suisse n'impliquent pas la participation de tiers et ne sont pas soumis à l'approbation formelle prévue par la LAAM Information orale du Conseil fédéral si des intérêts liés à la politique extérieure l'exigent ou si la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse risque d'être compromise
Reconnaissance, acquisition d'informations A l'étranger	Civils (personnel du DFAE, du DFJP, du SRM, du SRC, par ex.) Militaires (appartenant au SRM, au DRA 10, au dét spéc PM, par ex.)	Ces activités ne sont pas soumises à l'approbation formelle prévue par la LAAM Information orale du Conseil fédéral si des intérêts liés à la politique extérieure l'exigent ou si la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse risque d'être compromise Engagement de l'armée, demande au Conseil fédéral, proclamation du service d'appui – même si l'engagement s'effectue en civil, sans armes ou sous couvert du passeport diplomatique

Si la planification débouche sur la conclusion que l'engagement est raisonnable, faisable et admissible, le département concerné peut décider de soumettre une demande au Conseil fédéral, conformément à l'art. 3 OPPBE.

¹¹ Plan d'engagement/d'opération: exposition détaillée des intentions, comprenant les éléments suivants: plan principal (décrit l'action prévue), plans de soutien (description d'aspects particuliers), plans d'action/plans pour des tâches liées (par ex. décisions sous réserve).

Phase de la demande

Activité	Acteurs	Remarques
Demande au Conseil fédéral (le cas échéant, double demande)	DFAE et DDPS et, le cas échéant, d'autres départements concernés	Délibérations préparatoires au sein de la Délséc
<i>Décision du Conseil fédéral</i> Proclamation du service d'appui pour les troupes engagées, attribution du mandat d'engagement et choix du département compétent	Conseil fédéral	Art. 4 et 5 OPPBE

Phase d'engagement

Activité	Acteurs	Remarques
Approbation de l'ordre d'engagement/d'opérations ¹² donné par le chef de l'Armée, déclenchement et arrêt de l'engagement	Le département responsable de l'engagement	Art. 5, al. 2, OPPBE
Responsabilité de l'engagement	Le département responsable de l'engagement	Art. 71, al. 1 et 3, de la loi du 3 fév. 1995 sur l'armée (LAAM) ¹³
Responsabilité du commandement	Commandant de troupe	
Information des présidents des CPS et des CPE	Le département responsable de l'engagement	Art. 6 OPPBE

Il va de soi, sans qu'il faille le régler spécifiquement, que le département responsable de l'engagement informe régulièrement la Délséc et le Conseil fédéral du déroulement de l'engagement. Les ambiguïtés qui ont pu se présenter par le passé sont levées par le présent avis.

Lorsqu'un engagement est exclusivement effectué par des employés civils de la Confédération ou des cantons (membres de la police, par ex.), les dispositions de l'OPPBE ne sont pas applicables.

¹² Ordre d'engagement/d'opérations: ordre donné par un commandant militaire à des commandants subordonnés aux fins de coordonner l'exécution d'une action.

¹³ RS 510.10

Exemples

Mesures préparatoires à l'étranger en l'absence de crise (représentation suisse, Jeux olympiques, par ex.)

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Chef de département/ Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations et conseil/Formation du personnel de la Confédération sur le lieu d'engagement (en civil, non armé, éventuellement passeport diplomatique)	Activité administrative Pas d'intervention de tiers	Information du Conseil fédéral

Protection de personnes (personnel diplomatique, par ex.) ou d'objets particulièrement dignes de protection (représentations suisses, par ex.) à l'étranger

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Conseil fédéral/Parlement
Consultations en Suisse ou à l'étranger (en dehors du lieu d'engagement; en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Activité administrative Pas d'intervention de tiers	Information du Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations sur le lieu d'engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Intervention possible de tiers Service d'appui (art. 69 ss LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement ¹⁴
Engagement, y c. mesures de coordination et de conseil (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (art. 69 ss LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement

Sauvetage et rapatriement de personnes à l'étranger (citoyens suisses, personnel de la Confédération, par ex.)

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Chef de département/ Conseil fédéral
Planification/Consultations en Suisse ou à l'étranger (en dehors du lieu d'engagement; en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Activité administrative Pas d'intervention de tiers	Information du Conseil fédéral

¹⁴ L'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement lors de la session suivante, pour autant que la mise sur pied comprenne plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Si l'engagement s'achève avant la session, le Conseil fédéral adresse un rapport à l'Assemblée fédérale (art. 70, al. 2, LAAM).

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Chef de département/ Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations sur le lieu d'engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (art. 69 ss LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement
Engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (art. 69 ss LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement

Libération d'otages à l'étranger (de lege ferenda)¹⁵

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Chef de département/ Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations en Suisse ou à l'étranger (en dehors du lieu d'engagement; en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Activité administrative Pas d'intervention de tiers	Information du Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations sur le lieu d'engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (nouvelle disposition LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement
Engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (nouvelle disposition LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement

*Accomplissement de tâches de police à l'étranger (de lege ferenda)¹⁶
(opération Atalante, par ex.)*

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Chef de département/ Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations en Suisse ou à l'étranger (en dehors du lieu d'engagement; en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Activité administrative Pas d'intervention de tiers	Information du Conseil fédéral
Reconnaissance/Consultations sur le lieu d'engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (nouvelle disposition LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement

¹⁵ Cf. message du 24.10.2001, FF **2002** 816, BO **2002** E 122, N 845

¹⁶ Cf. message du 22.4.2009, FF **2009** 4041

Activités	Qualification juridique	Information/Autorisation Chef de département/ Conseil fédéral
Engagement (en civil ou en uniforme, armé ou non, éventuellement passeport diplomatique)	Service d'appui (nouvelle disposition LAAM)	Autorisation par le Conseil fédéral ou le Parlement

Lors de la phase de préparation/planification déjà, l'opération doit être coordonnée entre l'armée et d'autres services fédéraux, par exemple le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'Organisation du DFAE pour la gestion des crises, l'Office fédéral de la police ou l'Etat-major spécial du DFJP pour les prises d'otage.

Dès que les intérêts de la politique extérieure l'exigent ou que la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse risque d'être compromise, toutes les opérations – de la planification à l'engagement – devraient être traitées par la Délséc.

2.11

Ad recommandation 11

Recommandation 11: Examen du rôle, de l'importance et des tâches de la Délséc

La DéICdG recommande au Conseil fédéral de repenser de manière fondamentale le rôle, l'importance ainsi que les tâches de la Délséc, et soit de renforcer cet organe en conséquence, soit de lui assigner d'autres objectifs.

La Délséc, qui se fonde sur l'ordonnance du 24 février 2007 sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral¹⁷, a vu le jour à la fin de 1999. La Délséc est un organe consultatif du Conseil fédéral: elle ne possède donc aucune compétence décisionnelle. Se réunissant à intervalles réguliers, elle traite généralement d'affaires de routine. D'autres organes de la conduite de la politique de sécurité sont étroitement liés à la Délséc: l'Ordiséc, dont la mission est réglée dans la même ordonnance que la Délséc, se réunit normalement une fois par mois et tant la Délséc que l'Ordiséc sont soutenus par l'EM Délséc. Ce dernier a succédé à l'Organe de coordination du renseignement de la Confédération, qui se composait d'un coordonnateur du renseignement, d'un Bureau d'appréciation de la situation et de détection précoce et d'un secrétariat. L'EM Délséc n'assume pas que des tâches de secrétariat: il dirige par exemple l'élaboration de planifications préventives. Cette structure n'a pas répondu aux attentes élevées qui avaient été placées en elle lors de sa création. Il faut donc la simplifier pour qu'elle puisse s'intégrer dans les autres structures et s'appuyer sur le travail qu'elles accomplissent.

Délégation de sécurité du Conseil fédéral

Le 17 décembre 2010, le Conseil fédéral a décidé que la Délséc serait composée à partir du 1^{er} janvier 2011 du chef du DDPS (présidence), du chef du DFJP et du chef du DFE. Le 4 mars 2011, il a pris d'autres décisions. La Délséc se réunira ainsi au

¹⁷ RS 120.71

moins deux fois par an et elle pourra également être convoquée par le président ou à la demande d'un autre membre de la délégation. Elle procédera par ailleurs à l'examen préalable des affaires du Conseil fédéral liées à la politique de sécurité; certaines d'entre elles sont en effet prévisibles et planifiables, comme celles du SRC (rapport sur la «mission de base», par ex.). Le secrétariat de la Delséc sera assuré par le secrétariat général du DDPS. Enfin, le porte-parole du Conseil fédéral participera aux séances de la Delséc pour assurer et coordonner l'information.

Organe de direction pour la sécurité

Le Conseil fédéral a également décidé de dissoudre l'Ordiséc et de le remplacer par un petit comité composé du secrétaire d'Etat du DFAE, du directeur du SRC et du directeur de l'Office fédéral de la police (présidence tournante). Le nombre de participants pourra être augmenté selon les besoins. Le comité se réunira régulièrement pour analyser la situation sous l'angle de la politique de sécurité et, le cas échéant, faire des propositions à la Delséc et aux autres délégations du Conseil fédéral. Les tâches de secrétariat proprement dites (invitations aux séances, établissement du procès-verbal, etc.) seront assurées par le service de la présidence du comité.

Etat-major de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité

L'EM Delséc sera dissout d'ici à la fin de 2011. Un soutien sera apporté aux collaborateurs concernés pour qu'ils trouvent de nouvelles tâches. Le DDPS fera des propositions au Conseil fédéral lorsqu'il lui soumettra le projet d'abrogation de l'ordonnance précitée (suppression de postes ou transfert d'une partie d'entre eux dans d'autres unités avec un cahier des charges similaire). Comme dit plus haut, le secrétariat général du DDPS assurera pour la Delséc les tâches de secrétariat proprement dites, qui étaient confiées jusqu'ici à l'EM Delséc. Les planifications préventives ne disparaîtront pas avec l'EM Delséc: elles seront établies sous la direction de l'Office fédéral de la protection de la population, du Domaine Défense ou du SRC.

Réseau national de sécurité

Les affaires liées à la politique de sécurité qui intéressent non seulement la Confédération mais aussi les cantons seront traitées avec des représentants des conférences cantonales et des organisations partenaires au sein d'un réseau national de sécurité. Celui-ci jouera le rôle d'un mécanisme de consultation et de coordination, tâches qui se dérouleront plus précisément sur la plateforme politique, au sein du comité de pilotage et dans des groupes de travail et groupes spécialisés. Le 19 janvier 2011, le Conseil fédéral a décidé que le DDPS lui ferait rapport d'ici à la fin de 2012, en accord avec le DFJP, sur les expériences faites avec ce réseau et qu'il lui soumettrait le cas échéant des propositions visant à adapter les organes de gestion des crises liées à la politique de sécurité. Les décisions prises le 4 mars 2011 par le Conseil fédéral (voir plus haut) n'entrent pas en contradiction avec cette décision, étant donné que l'Ordiséc et l'EM Delséc ne font pas partie du réseau national de sécurité et que la nécessité de réformer ces deux organes résulte des expériences passées.

Recommandation 12: Mesures pour garantir le secret aux plus hauts niveaux de l'administration fédérale

La DélCdG invite le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires, dans son domaine de compétences, pour pouvoir garantir à l'avenir le secret aussi aux plus hauts niveaux de l'administration fédérale. Ce faisant, le Conseil fédéral s'attache également aux aspects techniques des appareils mis à la disposition des collaborateurs.

Le Conseil fédéral est globalement d'accord avec la recommandation de la DélCdG.

Comme il l'avait déjà indiqué dans son avis du 17 juin 2009 relatif à la recommandation 3 du rapport de la DélCdG sur l'affaire Tinner¹⁸, le Conseil fédéral dispose de plusieurs instruments pour préparer les affaires à caractère interdépartemental pour lesquelles le secret est très important. Il peut en confier par exemple la préparation à une des délégations du Conseil fédéral. En outre, tant le domaine de la politique de sécurité que celui de la politique extérieure sont pourvus de structures bien développées sur lesquelles le Conseil fédéral peut s'appuyer pour préparer les affaires où le secret est essentiel. Ces structures sont régulièrement examinées et elles sont adaptées si nécessaire.

Les prescriptions suivantes régissent la garantie du secret des informations:

Directives du CI concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale¹⁹

Ces directives règlent l'organisation, la procédure de sécurité et la sécurité du réseau. Elles fixent les exigences relatives à la technique, à la construction, à l'organisation et au personnel et définissent les exigences minimales pour protéger la confidentialité, la disponibilité et l'intégrité des informations et des données et pour assurer leur traçabilité.

Ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations²⁰ et directives concernant les prescriptions de traitement détaillées relatives à la protection des informations (directives de traitement)²¹

Fondées sur les art. 18, al. 2, et 20, al. 3, let. a, de l'ordonnance citée en titre, les directives de traitement ont été édictées le 18 janvier 2008 par l'Organe de coordination pour la protection des informations au sein de la Confédération, en collaboration avec les préposés à la protection des informations des départements et de la ChF. Elles sont actuellement en révision.

Par décision des 16 décembre 2009 et 4 juin 2010, le Conseil fédéral a par ailleurs pris diverses mesures pour augmenter la sécurité des informations dans l'administration fédérale.

¹⁸ FF 2009 4551

¹⁹ <http://intranet.isb.admin.ch/themen/sicherheit/00150/00836/index.html?lang=fr>

²⁰ RS 510.411

²¹ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/fr/home/ressources/sicherheit/ischv.html>

Bien qu'il considère qu'aucune mesure fondamentalement nouvelle ne soit nécessaire pour garantir le secret, le Conseil fédéral est disposé à prendre les mesures complémentaires suivantes pour donner suite à la recommandation 12:

a) Mesures relatives au secret applicables aux délégations du Conseil fédéral

Etant donné que les délégations du Conseil fédéral jouent souvent un rôle de premier plan dans la gestion des crises, il semble judicieux de prévoir des mesures spécifiques pour assurer le secret en leur sein.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer des mesures générales applicables à l'ensemble des délégations du Conseil fédéral et de les lui soumettre pour adoption. Dans l'intervalle, il a adopté des règles sur proposition du DFF.

b) Examen de mesures complémentaires pour les informations classifiées «Secret»

Dans la seconde partie de sa recommandation, la DélCdG demande au Conseil fédéral de s'attacher aux aspects techniques des appareils mis à la disposition des collaborateurs. Les mesures de sécurité précitées visaient en premier lieu les informations classifiées «Confidentiel» et ne touchent que marginalement les informations classifiées «Secret». Les appareils techniques ne peuvent en effet être utilisés que de manière très restrictive pour les informations classifiées «Secret». Le Conseil fédéral a quand même chargé le DFF d'examiner s'il fallait prendre des mesures techniques supplémentaires pour ce type d'informations.

Il a par ailleurs chargé la ChF de lui soumettre, en collaboration avec le DFF, une note de discussion qui présente les possibilités offertes par les technologies de l'information pour la communication entre les membres du Conseil fédéral sur les affaires confidentielles ou secrètes.

c) Examen du besoin de formation

L'origine des problèmes identifiés par la DélCdG ne réside pas uniquement dans la technique (possibilités à la disposition des collaborateurs), mais également dans le facteur humain (utilisation éventuellement insuffisante de ces possibilités). Il est donc indispensable de former et de sensibiliser régulièrement les collaborateurs à la problématique du secret et à la manière de traiter les données et les informations sensibles, sans se limiter aux informations les plus secrètes.

En conséquence, le Conseil fédéral a chargé les départements et la ChF d'examiner s'il était nécessaire de former les collaborateurs sur les questions relatives au respect des mesures de sécurité, notamment sur la garantie du secret des informations, lorsqu'ils utilisent les appareils mis à leur disposition par leur employeur.

d) Adaptation des directives de traitement

Le Conseil fédéral a chargé le DDPS de profiter de la révision des directives de traitement pour examiner, en collaboration avec la ChF, si des mesures complémentaires étaient nécessaires pour garantir le secret aux plus hauts niveaux de l'administration fédérale et lorsque des données sensibles sont échangées par téléphone avec les instruments techniques disponibles (téléphone-assistant personnel, tablette numérique, etc.). Notons à cet égard que les directives pour les affaires du Conseil fédéral peuvent être différentes des directives générales.

Recommandation 13: Directives concernant l'intégration et la conduite de l'attaché de défense en cas de crises de politique extérieure

La CdG-E recommande au Conseil fédéral de réglementer clairement l'intégration et la conduite de l'attaché de défense dans le cas de crises de politique extérieure.

Conduite et subordination des attachés de défense en situation normale

Comme indiqué dans le rapport du Conseil fédéral du 21 septembre 2007 relatif aux attachés de défense²² établi à la suite d'une inspection de la CdG-N, le chef des relations internationales de la défense assume la responsabilité générale de la conduite du service des attachés de défense. Le directeur du SRC est responsable du pilotage et de la coordination de l'acquisition d'informations par les attachés de défense, tandis que le chef de l'engagement des attachés de défense dirige l'engagement sur le terrain et est responsable de la conduite administrative et opérationnelle. Le comité de pilotage, qui siège tous les trois mois, constitue l'organe supérieur en matière de conseil et de consultation. Il se compose du chef des relations internationales de la défense (présidence), du directeur de la politique de sécurité du secrétariat général du DDPS, du directeur du SRC, du chef du SRM et du chef de l'engagement des attachés de défense. Au besoin, d'autres personnes (représentants du DFAE, du DFJP, du SECO, etc.) peuvent y participer. Le comité de pilotage traite les questions stratégiques liées au corps des attachés de défense, à l'organisation du service, à l'adaptation du dispositif et à la gestion du personnel. Sur le lieu d'engagement, les attachés de défense sont subordonnés au chef de mission du DFAE en sa qualité de représentant plénipotentiaire du Conseil fédéral. L'attaché de défense a un devoir d'information vis-à-vis du chef de mission et le chef de mission a accès à l'ensemble des rapports établis par l'attaché de défense.

Directives concernant l'intégration et la conduite des attachés de défense en cas de crise de politique extérieure

Dans son rapport du 3 décembre 2010, la DélCdG reconnaît, après analyse de l'engagement de l'attaché de défense du Caire pendant la crise avec la Libye, que le réseau de contacts qu'un attaché de défense entretient sur place peut offrir des possibilités d'action supplémentaires pour la Suisse en cas de crise (dialogue passant par les services de renseignement, par ex.). Elle souligne toutefois que les activités des attachés de défense doivent absolument faire partie de la stratégie globale de négociations.

²² FF 2007 6391

L'intégration et la conduite des attachés de défense en cas de crise politique extérieure sont donc soumises aux directives suivantes:

- L'attaché de défense est subordonné au chef de mission du DFAE²³. Il est intégré à l'état-major de crise de la mission ou de l'ambassade²⁴.
- Le chef de mission de l'ambassade (ou le chef de l'état-major de crise) détermine de cas en cas les tâches et fonctions qui sont confiées à l'attaché de défense au sein de l'état-major de crise.
- L'attaché de défense soutient le chef de mission de l'ambassade (ou le chef de l'état-major de crise) dans tous les processus de planification, de décision et de conduite liés aux crises de politique extérieure. Il apporte ses connaissances techniques, ses compétences dans la gestion des crises et dans les processus de conduite au sein des états-majors et son réseau de contacts avec les organes de sécurité présents sur place et avec le DDPS à Berne.
- En cas de crise de politique extérieure, le chef de mission de l'ambassade (ou le chef de l'état-major de crise) peut confier les tâches suivantes à l'attaché de défense: contacts avec le ministère de la défense, avec l'état-major général, avec les forces armées, avec les forces de stabilisation de la communauté internationale, avec les services de renseignement, avec les attachés de défense d'autres pays et avec d'autres organes de sécurité présents sur place. L'attaché de défense est tenu de fournir au chef de mission de l'ambassade (ou au chef de l'état-major de crise) toutes les informations pertinentes qu'il reçoit par ses contacts ou ses canaux.
- L'attaché de défense reste l'interlocuteur technique du DDPS ou des services de renseignement pendant les crises de politique extérieure. Il est toutefois tenu d'informer le chef de mission de l'ambassade (ou le chef de l'état-major de crise) de tous les mandats qu'il reçoit du DDPS à Berne (y compris des services de renseignement). Le chef de mission de l'ambassade (ou le chef de l'état-major de crise) décide en dernier ressort si ces mandats doivent être exécutés ou non.
- Si la conduite n'est plus assurée par le chef de mission de l'ambassade (ou le chef de l'état-major de crise) mais par une cellule de crise du DFAE à Berne, l'attaché de défense est subordonné au chef de cette cellule de crise. Toutes les compétences dévolues au chef de mission de l'ambassade qui sont définies dans les points ci-dessus passent en tel cas au chef de la cellule de crise.

²³ Le chef de mission, qui est le représentant plénipotentiaire du Conseil fédéral sur place, est en général également le chef de l'état-major de crise de l'ambassade. En son absence, l'état-major est dirigé par son suppléant (le chargé d'affaires).

²⁴ Les exercices de gestion des crises qui sont menés sous la direction du centre de formation supérieure des cadres de l'armée et auxquels participent depuis 2010 des représentants du DFAE et les attachés de défense en formation ont montré que cette intégration était judicieuse.

Recommandation 14: Réglementation de la médiation par des personnes privées

Le Conseil fédéral est invité à réglementer de manière claire le recours à des médiateurs privés en cas de crise de politique extérieure.

Le Conseil fédéral est d'accord avec cette recommandation, qui est d'ores et déjà très largement respectée. En l'occurrence, toutefois, le président de la Confédération n'a pas eu recours aux services d'un médiateur à proprement parler, mais à ceux d'une personne qui aurait dû faciliter les contacts avec les milieux libyens.

Les services compétents du DFAE disposent de capacités et d'expertise pour encadrer correctement l'action de médiateurs privés lors de crises internationales. Le DFAE applique ainsi de manière systématique les principes et modalités qui sont rappelés ci-après.

Contrairement aux médiations menées par la Suisse ces dernières années entre deux parties en conflit, médiations où elle a acquis une expérience et un crédit considérables, la Suisse était l'une des parties en conflit dans l'affaire libyenne. Pour les affaires qui la touchent directement, la Suisse recourt avant tout à son propre personnel. Les cas où des personnes externes agissent sur mandat sont exceptionnels. La procédure en question était donc tout à fait extraordinaire.

Avoir considéré la possibilité de recourir à un tiers dans l'affaire libyenne, même dans le simple but de faciliter les contacts avec les milieux gouvernementaux, constituait donc quasiment une double exception et, en tout état de cause, un cas rare pour la Suisse. L'expérience acquise par notre pays dans les processus de paix n'est dès lors que partiellement utile pour élaborer des directives régissant le recours à des particuliers dans les crises où la Suisse est directement impliquée. Le médiateur privé devrait toutefois pouvoir bénéficier des conseils des experts du DFAE ou, à tout le moins, d'un contrôle de ses méthodes de travail (ce qui n'a pas été fait dans la crise libyenne).

Conditions à remplir pour recourir à un médiateur privé

Avant d'envisager de recourir à un médiateur, il faut définir le type d'aide et de soutien que l'on souhaite. Pour autant que cela soit compatible avec le principe de confidentialité, le département compétent doit faire appel à cet effet aux services, experts et spécialistes concernés de l'administration.

En principe, les médiateurs qui peuvent entrer en considération pour les processus de paix et les crises sont les Etats, les organisations internationales, les ONG et des personnalités telles que l'ancien secrétaire général de l'ONU Kofi Annan. On donnera la préférence à ceux qui présentent le plus d'atouts pour les parties en conflit, notamment:

- bénéficier d'un accès privilégié aux deux parties,
- justifier d'expérience en tant que médiateur dans des cas similaires,
- présenter la garantie de travailler de manière professionnelle, neutre et indépendante («multipartialité»),

- posséder une bonne sensibilité politique et culturelle et des connaissances approfondies des deux parties en conflit,
- bénéficier de la confiance de la Suisse,
- être accepté par les deux parties dans le rôle de médiateur.

Examen de l'aptitude d'un médiateur privé

Lorsque la Suisse doit recourir à un médiateur lors d'une crise, il faut d'abord examiner qui d'un Etat ami, de l'UE, de l'ONU ou d'une autre organisation internationale, d'une ONG spécialisée voire d'un particulier répond le mieux aux critères exposés ci-dessus.

Si le choix doit exceptionnellement porter sur un particulier, cette personne doit faire l'objet d'un contrôle complet, notamment si elle n'a jamais collaboré avec les autorités suisses. Outre les critères exposés ci-dessus, ce contrôle portera sur les points suivants:

- réputation et casier judiciaire, pour autant qu'il soit disponible,
- activités passées, notamment avec les parties en conflit,
- fiabilité, notamment pour le maintien du secret.

On pourra le cas échéant faire l'économie de ce contrôle si le médiateur envisagé est une personnalité connue dans le monde entier comme Kofi Annan ou un ressortissant suisse dont la réputation n'est plus à faire.

Contrat

Avant de confier un mandat de médiation, le département concerné doit informer le Conseil fédéral et celui-ci doit approuver le mandat.

Normalement, le mandat de médiation est confié et signé conjointement par les parties en conflit et son contenu est déterminé conjointement par elles. En général, cette phase a lieu avant les pourparlers proprement dits. Les points suivants devraient toujours figurer dans le mandat: objectif, tâches, activités et portée (compétences du médiateur), lieu des pourparlers, clause de secret et fin du mandat.

En interne, on définira notamment les modalités de la collaboration avec le médiateur (interlocuteurs au sein de l'administration), les instructions pouvant être données, les rapports qu'il devra présenter et les critères de fin de collaboration.

Il arrive aussi que la Suisse confie unilatéralement un mandat de médiation à un particulier. Le contrat contiendra alors les points suivants:

- mandat: objectif, tâches, activités et portée (compétences du médiateur), fin du mandat ou critères de fin de collaboration,
- modalités de la collaboration (interlocuteurs au sein de l'administration) et instructions pouvant être données,
- rémunération et assurance,
- rapports devant être présentés,
- clause de secret.