



[Lieu], [date]

Ordonnance sur le Comité national contre le terrorisme

Commentaires



Commentaires

1 Contexte

La Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015¹ a pour but qu'aucun acte terroriste n'y soit perpétré et que le territoire ne soit pas utilisé à des fins de financement, de soutien logistique ou de planification d'actes terroristes dans notre pays ou à l'étranger. Cette stratégie prévoit que la Suisse soit dotée d'un mécanisme de crise bien établi, permettant de gérer des attaques terroristes et leurs conséquences.

Le Conseil fédéral a clarifié le rôle que le Département fédéral de justice et police (DFJP) devra jouer dans la gestion des situations de crise résultant d'activités terroristes. Selon lui, il n'y a pas lieu d'adapter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Les conséquences d'activités terroristes (par ex. attentats, prises d'otages, enlèvements, menaces et actes préparatoires à ces fins) peuvent cependant requérir une coordination politique particulière entre la Confédération et les cantons. En cas de situations terroristes de dimension nationale ou internationale, il n'existe pas de mécanisme de gestion de crise bien établi qui garantisse cette coordination. Il reste notamment à définir comment harmoniser et coordonner la conduite politique et la communication entre la Confédération et les cantons dans ces situations. Les mesures de lutte antiterroriste déjà prises par la Confédération et les cantons n'ont pas apporté de réponse à cette question.

- Le Groupe Sécurité de la Confédération a fait ses preuves par le passé en tant qu'organe consultatif et stratégique de la Délégation pour la sécurité (Délséc) et du Conseil fédéral, y compris lors de situations terroristes (par ex. après les attentats de Charlie Hebdo et du Bataclan). N'étant toutefois pas un organe politique, il n'est pas en mesure de coordonner la communication politique des différents échelons de l'État. Dans le cadre du projet SECORG, sont en cours d'examen les tâches, les compétences et les responsabilités de la Délséc et de la Délégation pour la cybersécurité (Délégation Cyber) du Conseil fédéral, du Groupe Sécurité et du Groupe Cybersécurité. Selon le responsable du projet SECORG, la gestion de crise est explicitement exclue de cet examen.
- La task-force opérationnelle et plate-forme de coopération TETRA (Terrorist Tracking), créée en 2015 par le DFJP (fedpol), apprécie en permanence la situation, coordonne les cas concrets, évalue les mesures existantes ou en propose de nouvelles, et formule des recommandations d'action. Malgré son efficacité comme plate-forme de coopération opérationnelle, TETRA n'est pas un instrument de gestion de crise.
- Aux fins de coordination policière nationale en cas d'incident, la Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a mis sur pied l'État-major de conduite Police (EM cond P). Les tâches de ce dernier se limitent toutefois à la planification et à la coordination des moyens policiers cantonaux.

En cas de situation terroriste, il est crucial que la conduite politique et, surtout, la communication politique soient coordonnées au niveau national. C'est la seule façon d'éviter des actions contradictoires et une communication incohérente des décideurs politiques, qui nourrirait l'insécurité au sein de la population et compliqueraient la gestion de la situation terroriste. Il est nécessaire que la Confédération et les cantons se concertent sur la conduite politique et la communication politique et définissent ensemble les prochaines étapes.

Cette lacune en matière de gestion de crise peut être comblée par un organe de coordination politique, qui intervient en cas de situation terroriste. Au sein du Comité national contre le terrorisme (CNAT), pourront être coordonnées la conduite politique et, notamment, la communication politique avec d'autres autorités et le grand public.

¹ FF 2015 6843

À la suite de la pandémie de COVID-19 et sur la base des recommandations formulées par les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales, il s'est agi d'évaluer la gestion de crise de l'administration fédérale. Le rapport des CdG du 17 mai 2022 "Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020)" indique que l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale et l'anticipation stratégique en cas de crise notamment doivent être renforcées et la coordination entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes améliorée. En particulier, l'inclusion des cantons dans la gestion de crise de l'administration fédérale doit conduire à une concertation plus efficace et efficiente². Le CNAT constitue un élément de ce renouvellement de la gestion de crise de la Confédération et comble la lacune susmentionnée en cas de situation terroriste. Ainsi, la gestion de crise de la Confédération est spécifiquement complétée; cela ne doit cependant pas être interprété comme un nouveau remaniement possible de l'organisation de crise.

En raison de son *orientation spécifique* (situations terroristes), de sa focalisation sur la *coordination au niveau politique* et du fait qu'il est composé de représentants gouvernementaux de la Confédération et des cantons, le CNAT ne peut pas être intégré dans les structures existantes de gestion de crise de la Confédération. Par exemple, l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) gère au niveau stratégique les événements de dimension nationale liés à la protection de la population et ne prévoit l'inclusion de représentants cantonaux qu'à titre optionnel. Or, pour atteindre les objectifs du CNAT, la concertation entre la Confédération et les cantons est nécessaire, et ce directement au *niveau gouvernemental*. L'intégration du CNAT dans une structure existante n'est par conséquent pas praticable. L'intervention, les tâches et l'organisation du CNAT sont donc réglées séparément dans une nouvelle ordonnance. La collaboration avec les cantons est précisée dans une convention conclue avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

2 Présentation du projet

2.1 Ordonnance sur le Comité national contre le terrorisme

L'OCNAT permet de créer un organe de coordination politique qui, en cas de situation terroriste, rassemble les décideurs fédéraux et cantonaux compétents. Cet organe est composé du chef du DFJP, du chancelier de la Confédération, du président de la CCDJP, ainsi que des directeurs des départements de police des cantons concernés. Du moment que la situation terroriste revêt une dimension de politique extérieure et que des intérêts suisses à l'étranger ou des tâches de protection consulaire sont concernés, le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) y est également associé. En fonction des événements, le CNAT peut être complété par d'autres représentants gouvernementaux de la Confédération, des cantons ou des communes.

Les échanges et l'appréciation conjointe de la situation, sous la direction de la cheffe du DFJP, permettent de coordonner la conduite politique et la communication politique dans les différents domaines de compétence des autorités concernées et d'exploiter les synergies. La création du CNAT n'entraîne pas de transfert de compétences entre la Confédération et les cantons, ni ne confère de droit d'instruction vis-à-vis de ses membres. En raison de son orientation en tant qu'organe de coordination politique, le CNAT ne s'occupe pas de questions opérationnelles, comme la conduite de l'engagement sur place (cf. commentaire de l'art. 2). Afin notamment d'adapter la communication politique aux besoins opérationnels et la communication au niveau opérationnel, le CNAT peut être assisté par un organe consultatif composé de représentants fédéraux et cantonaux (cf. commentaire de l'art. 8).

L'OCNAT doit contribuer à une meilleure communication politique et ainsi à une gestion efficace des situations terroristes. Elle comble une lacune existante en matière de gestion politique de crise en cas de situation terroriste.

² FF 2022 1801, 118

2.2 Collaboration avec les cantons

Outre les représentants fédéraux, font partie du CNAT le président de la CCDJP ainsi que les directeurs des départements de police des cantons concernés par la situation terroriste. Au sein de l'organe consultatif, le président de la CCPCS ainsi que les commandants de police des cantons concernés représentent l'échelon cantonal. La participation des cantons au CNAT et à son organe consultatif est réglée dans une convention passée entre la Confédération (par l'intermédiaire de la cheffe du DFJP) et la CCDJP. L'engagement des cantons est volontaire. Si les cantons n'ont pas besoin de participer au CNAT ou à son organe consultatif, ils peuvent y renoncer. Il convient de consigner expressément ce point dans la convention qui sera conclue avec la CCDJP.

3 Commentaire des dispositions

Ordonnance sur le Comité national contre le terrorisme

Art. 2 Tâches

Cet article définit le CNAT comme un organe de coordination politique visant à gérer les situations terroristes sur les plans politique et de la communication. Le CNAT rassemble les décideurs politiques compétents en cas de situation terroriste, afin de coordonner la conduite politique et la communication de la Confédération et des cantons. Les autorités concernées apprécient conjointement la situation et conviennent de leurs tâches politiques ainsi que de la communication politique avec d'autres autorités et le public.

Les membres du CNAT ne se voient pas attribuer de compétences autres que celles fixées par la loi et le comité ne dispose pas de droit d'instruction vis-à-vis de ses membres ni d'autres autorités. En outre, le CNAT ne peut pas soumettre de proposition directement au Conseil fédéral. Si ses membres estiment cela nécessaire, leur proposition peut être transmise par le DFJP ou être portée devant la DéISéc par le chef du DFJP.

Art. 3 Intervention

À titre d'organe de coordination politique, le CNAT intervient en cas de situation terroriste de dimension nationale ou internationale. Il doit exister un besoin de coordination politique entre la Confédération et les cantons découlant d'activités terroristes ayant eu lieu ou en raison d'indices selon lesquels de telles activités sont menées, à savoir des actions destinées à influencer ou à modifier l'ordre étatique et susceptibles d'être réalisées ou favorisées par des infractions graves ou la menace de telles infractions ou par la propagation de la crainte (analogue à l'art. 23e, al. 2, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure [LMSI]³). Comme le contexte terroriste d'une menace (entraînant un besoin de coordination politique) n'est souvent confirmé qu'au cours de clarifications et d'enquêtes supplémentaires, des indices d'activités terroristes suffisent. Ces indices peuvent par exemple résulter d'informations (suisses ou étrangères) de police ou de services de renseignement. Il peut s'agir de déplacements suspects laissant supposer des activités terroristes en Suisse, de la découverte de plans d'attentats de groupes terroristes ou d'annonces d'attentats terroristes sur des forums privés ou publics en ligne. Dans le cas contraire, le CNAT ne pourrait pas réagir à temps pour répondre aux besoins de coordination résultant d'une situation terroriste. S'il s'avère que la menace n'a pas de fins terroristes, l'intervention du CNAT prend fin. Il y a un besoin de coordination par exemple lorsque l'activité terroriste (imminente ou survenue) concerne ou peut concerner plusieurs cantons, pourrait avoir des liens avec l'étranger ou a des conséquences sur la population ou une partie importante de celle-ci. Il peut s'agir notamment d'attentats terroristes imminents ou survenus visant des personnes ou des biens (infrastructures critiques, bâtiments de l'administration publique, etc.). Il est à noter que les effets des attentats ne se limitent pas au périmètre touché et que la crainte peut gagner l'ensemble de la population suisse. De plus, des prises d'otages et des enlèvements à motivation terroriste ainsi que la menace et la préparation de tels actes peuvent également justifier un besoin de coordination. L'intervention du CNAT ne dépend pas de la gravité particulière de l'activité terroriste (à craindre ou survenue). Les conséquences d'une activité terroriste et le besoin de coordination qui en découle ne peuvent le plus souvent pas être appréciés une fois pour toutes à l'avance. Souvent, il n'apparaît pas clairement dans un premier temps si une activité terroriste constitue un événement isolé ou si d'autres s'ensuivront (attentats coordonnés, phénomène d'émulation).

³ RS 120

Art. 4 *Composition*

Les membres permanents de la Confédération au sein du CNAT sont le chef du DFJP, le chancelier de la Confédération et, lorsque la situation terroriste revêt une dimension de politique extérieure ou que des intérêts suisses à l'étranger ou des tâches de protection consulaire sont concernés, le chef du DFAE. Cette composition repose sur les tâches qui leur sont attribuées.

- Le DFJP veille à la sauvegarde de la sécurité intérieure ainsi qu'à la protection des biens juridiques de la collectivité publique et de la population (art. 1, al. 1, ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP]⁴).
- La Chancellerie fédérale est l'état-major du gouvernement; elle joue un rôle charnière entre le gouvernement, l'administration, l'Assemblée fédérale et le public (art. 1, al. 1, ordonnance du 29 octobre 2008 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale [Org ChF]⁵).
- Le DFAE défend les intérêts de politique extérieure de la Suisse (art. 1, al. 1, ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères [Org DFAE]⁶) et assure la qualité et l'efficacité de l'activité diplomatique et consulaire de la Suisse, ainsi que de l'activité que celle-ci déploie dans le cadre de la coopération internationale (art. 1, al. 2, let. c, Org DFAE).

Les membres issus des cantons sont définis dans le cadre d'une convention. Il est prévu que le président de la CCDJP ainsi que les directeurs des départements de police des cantons concernés par la situation terroriste siègent au sein du CNAT.

Si la situation terroriste devait avoir des conséquences dans d'autres domaines et nécessiter l'association d'autres décideurs politiques fédéraux, cantonaux ou communaux, le CNAT pourrait être complété par son président en fonction des événements. En vertu de l'al. 2, le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) peut y être associé si cela semble nécessaire. Il est également possible, avec l'accord du président, de recourir à des experts à des fins de conseil.

Afin d'appuyer au mieux le CNAT et d'adapter la communication politique aux besoins opérationnels et la communication au niveau opérationnel, sa présidence peut convier la présidence ou d'autres membres de l'organe consultatif à assister à des séances du comité. C'est la présidence du CNAT qui décide si cela est nécessaire. Les représentants de l'organe consultatif assument un rôle de consultation dans le cadre des séances du CNAT.

Art. 5 *Organisation*

Le chef du DFJP dirige le CNAT et le convoque en cas de situation terroriste de sa propre initiative ou à la demande d'un membre au sens de l'art. 4, al. 1. Le Secrétariat général du DFJP (SG DFJP) assure la disponibilité opérationnelle du CNAT.

Art. 6 *Organe consultatif: tâches*

Le CNAT dispose d'un organe consultatif pour l'assister et préparer ses délibérations si nécessaire. Avec cet organe, il peut notamment adapter la communication politique aux besoins opérationnels et la communication au niveau opérationnel. L'organe consultatif collecte les informations nécessaires à l'exécution des tâches du CNAT, les analyse et prépare les décisions du comité. Il peut formuler des recommandations à son intention et lui soumettre des propositions. Les membres de l'organe consultatif ne se voient pas attribuer de compétences autres que celles fixées par la loi. L'organe consultatif n'a pas de droit d'instruction vis-à-vis de ses membres ou d'autres autorités.

Art. 7 *Organe consultatif: mise sur pied*

Le président du CNAT décide, sur proposition du directeur de fedpol, de la mise sur pied et de la composition de l'organe consultatif. En effet, le directeur de fedpol soumet une proposition si l'assistance du CNAT par l'organe consultatif est indiquée. C'est par exemple le cas lorsque diverses informations doivent être préparées en vue d'une décision au sein du CNAT ou lorsqu'il est particulièrement nécessaire d'adapter la communication politique aux besoins du niveau opérationnel. La proposition inclut également des représentants de la Confédération et des cantons qui composeront cet organe (cf. art. 8, al. 1).

⁴ RS 172.213.1

⁵ RS 172.210.10

⁶ RS 172.211.1

Art. 8 *Organe consultatif: composition*

Le président du CNAT décide, conformément à la proposition du directeur de fedpol, quels représentants de la Confédération et des cantons composeront l'organe consultatif. Généralement, les représentants de la Confédération au sein de l'organe consultatif sont: le directeur de fedpol, le secrétaire d'État du DFAE, le directeur du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et le procureur général de la Confédération. Cette composition repose sur les tâches qui leur sont attribuées.

- En prenant des mesures préventives, répressives et d'accompagnement, fedpol protège l'État de droit helvétique et ses fondements démocratiques, sauvegarde la sécurité intérieure de la Suisse et réprime la criminalité dont la poursuite relève de la Confédération (art. 9, al. 1, let. a à c, Org DFJP).
- Le Secrétariat d'État du DFAE met en œuvre, en accord avec les autres départements compétents, des mesures de politique de paix et des interventions en faveur de la protection des droits de l'homme et de la démocratie, et gère à l'étranger les crises touchant des ressortissants suisses (art. 6, al. 3, let. a, et al. 5, let. e, Org DFAE).
- Le SRC recherche et traite des informations afin de déceler à temps et de prévenir les menaces que représente pour la sûreté intérieure ou extérieure le terrorisme (art. 6, al. 1, let. a, ch. 1, de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement [LRens]⁷).
- Le procureur général de la Confédération a la responsabilité d'assurer le professionnalisme et l'efficacité de la poursuite pénale dans les affaires qui relèvent de la juridiction fédérale et édicte des directives concernant l'information du public sur les procédures pendantes (art. 9, al. 2, let. a, et art. 19, de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales [LOAP]⁸).
- L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) prévient et combat les actes illicites dans les zones frontalières et contribue ainsi à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population; en outre, il surveille et contrôle la circulation des personnes et des marchandises à travers la frontière douanière (art. 14, al. 1, let. c, et al. 2, let. a, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances [Org DFF]⁹).

Généralement, les représentants des cantons au sein de l'organe consultatif sont: le président de la CCPCS ainsi que les commandants de police des cantons concernés. La composition de cet organe sera définie dans le cadre d'une convention avec la CCDJP.

Si la situation terroriste devait avoir des conséquences dans d'autres domaines et nécessiter l'association d'autres représentants fédéraux, cantonaux ou communaux, l'organe consultatif pourrait être complété en fonction des événements (par ex. par le procureur des mineurs compétent si des suspects mineurs sont impliqués dans la situation terroriste). Là aussi, la décision est prise par le président du CNAT sur proposition du directeur de fedpol. Si nécessaire, l'organe consultatif peut, avec l'accord du directeur de fedpol, recourir de sa propre initiative à des experts à des fins de conseil.

Art. 9 *Organe consultatif: organisation*

Le directeur de fedpol dirige l'organe consultatif. Afin d'exécuter ses tâches, l'organe consultatif collabore si nécessaire avec d'autres organes et états-majors de la Confédération, des cantons (par ex. TETRA, EM cond P, EMFP) et de l'étranger.

Art. 10 *Collaboration entre la Confédération et les cantons*

La collaboration au sein du CNAT n'entraîne pas de transfert de compétences entre la Confédération et les cantons et a lieu sur une base volontaire.

Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police

Art. 4, al. 1, let. h

L'obligation du SG DFJP d'assurer la disponibilité opérationnelle du CNAT prévue à l'art. 5, al. 3, OCNAT doit également être inscrite dans l'Org DFJP. Le SG DFJP veille à la disponibilité opérationnelle du CNAT sur les plans technique et du personnel et concernant son lieu de réunion. La disponibilité opérationnelle est garantie par les ressources humaines et financières existantes.

⁷ RS 121

⁸ RS 173.71

⁹ RS 172.215.1

Art. 10, al. 16

La lutte contre les activités terroristes et la conduite de la coopération policière nationale et internationale font partie des tâches centrales de fedpol. L'office assiste le département dans la conduite du CNAT sur les plans technique et du personnel. En outre, il dirige l'organe consultatif, le convoque et en garantit la disponibilité opérationnelle. Ces tâches sont désormais explicitement prévues dans l'Org DFJP.

4 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Il n'y a pas de conséquences sur les finances et l'état du personnel des services fédéraux et cantonaux concernés. Le CNAT se limite à réunir les décideurs politiques intéressés en cas de situation terroriste et à coordonner l'exécution des tâches déjà existantes en vue d'une conduite politique et d'une communication politique harmonisées.

5 Aspects juridiques

Le CNAT n'est pas une délégation du Conseil fédéral au sens de l'art. 23 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁰. Il s'agit d'un organe national de coordination prévu à l'art. 55 LOGA. Dans cet article, le législateur prévoit expressément la possibilité, pour le Conseil fédéral et les départements, d'instituer des organes de coordination. Le Conseil fédéral peut également édicter une ordonnance en application de cette disposition. Aux fins de collaboration entre la Confédération et les cantons, sont en outre pertinentes les dispositions de l'art. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États (LOC)¹¹. Celles-ci prévoient expressément que les autorités de police fédérales et cantonales puissent s'entraider, coordonner leurs activités et – entre autres pour gérer les situations particulières et extraordinaires ainsi que les événements majeurs – exploiter des structures communes. À cet effet, la Confédération et les cantons peuvent conclure des conventions. En vertu de l'art. 1, al. 4, LOC, le Conseil fédéral est responsable de la conclusion de conventions avec les cantons. Dans le cas présent, il délègue cette compétence au DFJP. Ce cadre juridique permet au Conseil fédéral de créer par voie d'ordonnance un organe de coordination, auquel les cantons participent – sur la base d'une convention.

¹⁰ RS 172.010

¹¹ RS 360