



# Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

## Les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires

du 29 mai 1997

---

Les problèmes liés à l'information en rapport avec des événements extraordinaires choisis et conclusions pour les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations de crise.

### *Remarque préliminaire*

1. Le présent rapport se prononce sur quelques aspects de l'information et des activités d'information déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale lors d'événements extraordinaires ou de situations de crise. Par crise, la Commission de gestion (CdG) comprend des événements dont l'importance politique est grande à très grande, qui concernent les intérêts de la Suisse, qui se déroulent hors du courant normal et planifié des affaires, qui sont plus ou moins imprévisibles ou que l'on ne peut pas influencer et dont l'objet est un problème plutôt complexe présentant ainsi un défi inattendu. Il n'aborde pas les cas de catastrophe (catastrophe naturelle, accident important), ni les événements liés à la guerre ou aux activités terroristes.
2. Par la suite, divers événements seront analysés, puis leur gestion par le Conseil fédéral et l'administration fédérale sera évaluée sous l'angle de l'information et des activités déployées en la matière. Les événements abordés dans ce rapport ne le sont en aucun cas du point de vue de leur contenu ou dans une perspective politique puisque leurs effets persistent encore. Ces exemples servent exclusivement à l'examen des activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations de crise. Le cas échéant, les évaluations ne portent par conséquent que sur les aspects de la politique et des techniques d'information.

# 1 Mandat

## 1.1 Description du mandat

En date du 11 mars 1996, à la suite de l'«affaire Nyffenegger», le bureau du Conseil national a renoncé à la constitution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) pour examiner les événements qui ont eu lieu au sein du Département militaire fédéral (DMF). En revanche, il a décidé de faire examiner ces faits par les organes de contrôle ordinaires et d'accorder les moyens personnels et financiers à cet égard.

Lors de sa séance du 22 mars 1996, la CdG a réparti les travaux sur trois organes, à savoir à la Délégation et à la section «Autorités» de la CdG du Conseil des Etats (CE) et aux sections «Autorités» et «Ressources» (A/R) de la CdG du Conseil national (CN). Les deux premiers de ces organes se sont vu confier les sujets en relation directe avec l'affaire Nyffenegger et donc plus clairement définis. Entre-temps, la Délégation (aide-mémoire électronique pour l'Etat-major général, *EBG*) et la section «Autorités» de la CdG CE (*DIDACTA*, *DIAMANT*) ont achevé leurs travaux et publié leurs conclusions. Les Chambres fédérales en ont pris connaissance lors de la session de printemps 1997.

Les examens confiés aux sections A/R de la CdG CN concernent des domaines situés dans la mouvance des événements énumérés qui ont eu lieu au sein du DMF tout en se référant également à des événements semblables ayant eu lieu dans d'autres départements. L'objet de ces travaux n'était pas le cas Nyffenegger en tant que tel. Bien que les questions à résoudre eussent été provoquées par les événements au sein du DMF, il s'agissait d'y répondre indépendamment du cas à leur origine. Les examens devaient servir à éclairer les coulisses et l'environnement de certains thèmes de manière fondamentale et en profondeur. Pour cette raison, les délais concernant ces travaux étaient un peu moins serrés.

Les sections A/R de la CdG CN ont donc évalué *les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information* d'une part en fonction du cas cité ci-dessus et, d'autre part, *lors de situations de crise* en général. Ce sujet était particulièrement intéressant, car les informations rendues publiques par le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans le cadre de l'affaire Nyffenegger ont entraîné des incidents qui ont fait l'objet de critiques, en partie très violentes, de la part d'un large public.

Le début des travaux des sections A/R de la CdG CN a été marqué par l'empreinte de l'«affaire Nyffenegger» qui, à cette époque, dominait l'actualité. Mais, selon leur mandat, elles ne se sont pas limitées à ce cas mais ont intégré d'autres événements comparables dans leur réflexion. Ainsi, le sujet de la transmission possible à l'homme de la maladie de la vache folle qui a atteint l'avant-scène de l'actualité dans le courant du mois de mars 1996 a également été examiné de plus près.

Durant le mois d'octobre 1996, c'est-à-dire durant les travaux des sections A/R de la CdG CN, l'existence d'un accord d'indemnisation entre la Suisse et la Pologne a été rappelée. Cet accord était en rapport avec les avoirs en déshérence de l'époque du troisième Reich. Par la suite, la question plus générale des avoirs auprès de banques suisses datant de la période de la Seconde Guerre mondiale est

parvenue au centre de la politique étrangère de la Suisse. Du point de vue de son contenu, il va de soi que la portée de cette affaire n'est pas comparable aux deux autres événements. Cependant, en ce qui concerne les avoirs juifs en déshérence, les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information ont en partie entraîné les mêmes questions que les affaires «Nyffenegger» et «transmission de la maladie de la vache folle». C'est la raison pour laquelle les sections A/R de la CdG CN ont étendu leurs travaux à cette question également.

Les sections A/R de la CdG CN n'ont pas étudié ces événements du point de vue matériel et n'ont donc pas procédé à des évaluations à ce niveau. Dans la mesure où ce rapport aborde des faits concrets, ceux-ci ne sont pas évalués en fonction de leur contenu, mais servent uniquement de toile de fond à l'objet de l'enquête (les activités déployées par le Conseil fédéral, et l'administration fédérale en matière d'information).

## 1.2 Réalisation

Les travaux des sections A/R de la CdG CN devaient aborder plusieurs aspects:

*Les situations extraordinaires/les situations de crise:* Les travaux ont avant tout porté sur les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information au-delà de l'information habituelle que l'on peut planifier et qui est fournie de manière régulière. Il s'agissait au premier chef d'évaluer la capacité d'informer en situation difficile et imprévue, en cas d'effet de surprise, c'est-à-dire en situation de crise. En outre, les sections A/R de la CdG CN ont évalué les aspects fondamentaux de l'information et des relations publiques de la Confédération dans la mesure où elles l'ont estimé nécessaire et de manière à englober la question centrale de l'informations en situation de crise.

*Les relations publiques:* Les sections A/R de la CdG CN ne se sont préoccupées du problème des relations publiques que de manière marginale, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que l'effet de surprise et le court terme qui caractérisent les événements extraordinaires abordés impliquent que les relations publiques ne peuvent guère y jouer qu'un rôle limité (c'est-à-dire à un niveau plus élevé). Ensuite, en 1995, la CdG a déjà examiné les activités en matière de relations publiques (principalement dans l'optique de mandats de relations publiques confiés à des tiers). Enfin, le groupe de travail pour les relations publiques de l'administration fédérale a abordé ce sujet en profondeur et a présenté un rapport ainsi qu'un concept directeur 1995. Les sections A/R de la CdG CN ont malgré tout procédé à quelques réflexions fondamentales dans le domaine des relations publiques, particulièrement là où les limites entre information et relations publiques se confondent.

*Les cas individuels et les conclusions générales:* En fonction de leurs possibilités, les sections A/R de la CdG CN n'ont pu étudier et évaluer que des cas individuels choisis. Malgré tout, ces examens ont permis de tirer des conclusions susceptibles d'être généralisées et, dans une certaine mesure, permettant de se faire une idée générale des activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations de crise.

## **1.3 Organisation, méthodes de travail et procédures appliquées par les sections A/R de la CdG N**

### **1.3.1 Organisation**

Les sections A/R de la CdG N sont composées des membres suivants:

Monsieur le conseiller national Tschäppät, président, Mesdames et Messieurs les conseillers nationaux Aguet, Banga, Dünki, Fankhauser, Filliez, Langenberger, Lauper, Pelli, Scheurer, Schmied Walter, Stamm Luzi, Wittenwiler.

Le secrétariat a été assuré par le secrétariat des commissions de gestion.

### **1.3.2 Méthodes de travail et procédure de la CdG**

Durant la période qui s'étend du 5 février 1996 au 29 mai 1997 (date de la séance plénière), les sections ont siégé à 27 reprises. En outre, le président a participé à cinq séances de coordination avec les présidents de deux CdG et des sections qui s'occupent des événements au sein du DMF.

Les sections ont consulté Messieurs Niklaus Oberholzer et Jürg Wichtermann à titre d'experts. En outre elles ont entendu 17 personnes sur divers sujets (cf. liste des personnes entendues). Elles ont également rencontré le chef du DMF à une reprise.

Sur mandat des sections, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a élaboré trois rapports. Si le rapport intitulé «La politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale suite à l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF à la fin du mois de janvier 1996 et dans le contexte des événements de mars 1996 liés à l'ESB/MCJ» a été publié, les autres rapports de l'OPCA ont été repris dans le rapport final de la Commission.

Les sections présentent leur rapport au sujet de leurs examens et des insuffisances constatées à la Commission plénière. Le 29 mai 1997, la CdG a adopté le projet de rapport des sections et a formulé une série de propositions d'amélioration sous forme d'interventions parlementaires, de motions ou de postulats à l'attention du Parlement et du Conseil fédéral (cf. chap. 5).

## **2 Information et activités en matière d'information au sein de la Confédération et de l'administration fédérale**

### **2.1 Remarques générales: l'importance de l'information**

Trois exemples en guise d'introduction

- Dans le courant du mois de janvier 1996, le Ministère public a ouvert une procédure d'enquête à l'encontre du colonel Friedrich Nyffenegger et de plusieurs autres personnes, à la suite de laquelle plusieurs personnes ont été arrêtées. Le Ministère public et le DMF avaient convenu de ne pas informer spontanément le public et d'attendre que les médias s'intéressent à cette affaire.

Les premières questions des journalistes ont été adressées au service d'information du DMF le vendredi 26 janvier 1996. Sur ce, le même jour à 16 heures, un bref communiqué de presse a été publié. Ce communiqué a d'abord provoqué une activité de recherche intensive de la part des médias (du moins en ce qui concerne les médias qui n'étaient pas déjà en train de travailler sur ce sujet) puis, une information active de source officielle ayant fait défaut jusqu'au 29 janvier, il a également provoqué la publication d'articles en partie de nature spéculative.

- L'après-midi du 22 mars 1996, le directeur de l'Office vétérinaire fédéral a déclaré à un journaliste que l'interdiction de l'importation de viande de bœuf britannique serait une mesure exagérée. Peu de temps après cette déclaration, le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz décrète l'interdiction d'importer de la viande de bœuf britannique avec effet immédiat.
- Le 31 décembre 1996, sous le titre «Une volonté de déstabiliser la Suisse», le quotidien lausannois «24 Heures» publie une interview avec le président de la Confédération Jean-Pascal Delamuraz. Dans cette interview, Monsieur Delamuraz s'exprime sur divers aspects de la question des avoirs en déshérence en Suisse et, lorsque le journaliste lui pose la question de savoir s'il estime que la création d'un fonds d'aide en faveur des victimes du nazisme est une bonne idée, il répond:

Non, dans la phase actuelle, c'est un corps étranger. Il faut laisser encore passer un peu d'eau sous les ponts. Quand la mauvaise foi est au rendez-vous, il faut se méfier. Un tel fonds serait considéré comme un aveu de culpabilité. Le montant qui a été évoqué devant l'ambassadeur Borer était de 250 millions de francs. Ça, ce n'est rien d'autre qu'une rançon et du chantage! (...)

Les réactions nationales et internationales à cette interview sont connues.

Ces trois exemples le montrent clairement, les dommages (dans tous les cas à court terme, mais également à moyen et long terme) causés par une information inadéquate peuvent être importants. Ces dégâts ne se limitent plus à la politique intérieure, comme cela pouvait encore être le cas par le passé, ce qui provoquait par exemple une perte de confiance de la population en ses autorités. En matière de politique d'information, la Suisse s'est vue rappeler avec énergie que son comportement est aussi perçu à l'étranger et mesuré à l'aune des critères internationaux.

Il n'y a plus que les faits qui déterminent l'image (notamment de la politique); la manière d'informer au sujet des événements et des incidents devient de plus en plus décisive. *Même une bonne politique n'est plus remarquée si elle ne parvient pas à se faire connaître. Il faut dire tout aussi clairement qu'une information optimale ne sert à rien si les décisions politiques elles-mêmes ne sont pas prises ou si elles sont inadéquates.*

Ceci ne signifie toutefois pas que la société et les médias ne demandent que des informations qui sortent de l'ordinaire et de la routine. Une mauvaise politique ne peut échapper à l'opinion publique grâce à un blocus de l'information. Dans une société démocratique et éprise de transparence, une telle attitude doit être prohibée. Mais tant le public que les institutions concernées ont le droit d'être informés d'une manière appropriée au sujet de faits inhabituels et désagréables.

La société d'information actuelle est caractérisée par des médias libres, qui ne doivent pas rendre de comptes aux autorités et qui sont principalement orientés en fonction du marché et non pas en fonction des souhaits de ceux qui veulent informer. Dans ces conditions, l'information de la part des autorités – les exemples cités le démontrent clairement – ne peut plus correspondre aux exigences en matière de contenu et de délai sans avoir recours à un très haut niveau de professionnalisme.

Aujourd'hui, informations et activités d'information font obligatoirement et intégralement partie de la planification, de l'action et de la conduite politico-administratives. En voici les raisons principales:

- *La transparence*: L'action de l'Etat trouve sa légitimité dans la transparence vis-à-vis du public. Lorsque le gouvernement, le parlement et l'administration fournissent activement et spontanément des informations sur les affaires qu'ils traitent, il y a une chance pour que l'action politique et le travail de l'administration soient plus largement acceptés.
- *La participation politique*: Une information complète de la population est à la fois la base et la condition nécessaire à sa participation au processus démocratique de formation de l'opinion. Ce n'est que dans la mesure où ils sont informés, que les citoyens sont véritablement en mesure de participer aux décisions démocratiques.
- *La motivation à la mise en œuvre*: L'information de la population est aussi un fondement et une condition qui la motive à participer au fonctionnement de l'Etat, à la mise en œuvre des mesures et dispositions étatiques ou à les accepter. Le manque d'information engendre le désintérêt, des malentendus ou des aversions.
- *La présentation des prestations de l'Etat*: Une information objective, et ce n'est pas son moindre rôle, sert à présenter les prestations de la politique et de l'administration au public – à qui elles sont destinées – afin de susciter la compréhension pour les développements, les événements, les droits et surtout les devoirs dans le cadre de l'Etat.

## **2.2 L'information de la Confédération et son environnement**

La politique des autorités et de l'administration fédérales en matière d'information doit s'intégrer dans l'environnement social, politique et médiatique de la Suisse. Le système politique suisse est caractérisé par les pierres angulaires suivantes:

- Le gouvernement de la Suisse est assuré par une autorité collégiale. Ni la politique du gouvernement, ni la politique d'information qui y est liée ne sont déterminées par un chef du gouvernement. Le système collégial de la Suisse est enraciné dans l'histoire et a ses avantages. Toutefois, il fait preuve de certaines faiblesses, tout particulièrement durant les phases difficiles et en situation de crise, lorsqu'il est important d'expliquer la manière d'agir du gouvernement.

Les divergences d'opinions étalées en public (NLFA, Nyffenegger, secrétaires d'Etat p. ex.) n'augmentent en rien ni la crédibilité du gouvernement, ni l'intelligibilité de sa politique. Les événements analysés par les sections A/R de la CdG CN sont une illustration très claire des lacunes qui en découlent.

- Le Parlement fédéral est un parlement de milice. Au cours de l'année, le Conseil national et le Conseil des Etats siègent durant quelques périodes de plusieurs semaines. Il n'y a donc pas de représentation permanente du peuple qui serait en contact continu avec le gouvernement et l'administration. Ceci implique des cheminements plus longs, et le gouvernement a moins d'opportunités d'être en contact avec les représentants du peuple. De plus, en matière d'accès à l'information et de flux d'informations, un système de milice connaît beaucoup plus de problèmes qu'un système parlementaire professionnalisé.
- Le peuple suisse joue son rôle dans un système de démocratie directe. Ceci implique que le gouvernement ne peut réaliser son programme de législation qu'au rythme de la discussion continue et des votations populaires. Le peuple a constamment la possibilité d'influencer la direction empruntée par le gouvernement. Ce fait, justement, implique un dialogue permanent entre peuple et gouvernement: les autorités sont obligées de rendre leur politique et leurs actions compréhensibles si elles veulent pouvoir maintenir le cap.

Dans ces conditions, pour assurer le fonctionnement de la communication interne et externe, l'activité de la Confédération en cette matière doit donc d'une part intégrer les caractéristiques du système politique suisse et, d'autre part, se fonder sur des bases structurelles en rapport avec cette dernière.

Le choix du bon canal d'information, sa mise en place et son utilisation font également partie des mesures à prendre afin d'atteindre le public visé par l'information. Fondamentalement, il faut recourir à tous les moyens pouvant contribuer à informer les citoyens sur les processus entamés par la Confédération et qui sont d'intérêt public.

Mais il est indiscutable que l'image de la politique du Conseil fédéral et que les activités de l'administration fédérale sont de plus en plus marquées par les médias. Actuellement, il n'est plus possible, ou dans tous les cas bien moins que par le passé, de faire passer les messages de celui qui veut informer directement au public à qui ces informations sont destinées. La possibilité de définir soi-même la manière d'informer est donc fortement limitée.

Dans un passé récent, voire très récent, le paysage médiatique a subi d'importantes modifications. Ces modifications proviennent en partie des médias eux-mêmes qui, contrairement à ce qu'ils étaient par le passé, sont de moins en moins liés politiquement. Il ne reste que très peu de médias qui se sentent l'expression d'une direction politique ou qui sont fidèles à un parti. Pour cette raison, les médias traitent les informations des autorités ou des administrations avec une certaine distanciation. Ces dernières ne peuvent donc plus partir du principe que les médias ont une attitude de soutien, ni *a priori*, ni même tendancielle.

Mais l'indépendance des médias et les distances qu'ils prennent par rapport aux institutions ne sont pas seuls à avoir contribué à la transformation du paysage médiatique. Les médias s'adaptent aux exigences du marché, c'est-à-dire aux attentes du public en matière d'information. Ceci est encore plus particulièrement

vrai lorsque l'environnement économique est difficile. Les habitudes de la population en matière d'utilisation des médias et l'accueil réservé aux informations se sont modifiés radicalement.

Le public est de moins en moins disposé à fournir des efforts pour pouvoir s'informer. Cette tendance oblige la grande majorité des médias à fournir une information facilement compréhensible. Parallèlement, l'information en matière de politique et de processus administratifs subit de plus en plus la concurrence de la couverture d'autres domaines souvent plus abordables. Les flux d'informations qui ne cessent de gonfler, combinés à la stagnation, voire à la baisse du pouvoir d'absorption en matière d'information, font que les médias choisissent avant tout des sujets susceptibles d'intéresser leur public grâce à leur nature surprenante, différente ou émotionnelle. Cette nature même en fait justement des sujets plus difficiles à traiter parce qu'ils sont porteurs de conflits et de controverses. C'est justement la raison pour laquelle l'information joue un rôle aussi important lors de situations de crise.

Aujourd'hui, les autorités et les administrations publiques ne peuvent plus simplement compter sur le fait que les informations qu'elles fournissent seront automatiquement reprises par les médias. Même les informations concernant la politique – à l'instar des informations sur les autres domaines – n'intéressent les médias que dans la mesure où ils estiment qu'elles couvrent les besoins de leur public.

La prise en compte de l'environnement dans lequel l'activité en matière d'information est déployée n'est pas une fin en soi. En effet, il s'agit bien d'une condition *sine qua non* à une information permettant d'expliquer de manière compréhensible l'action politique du Conseil fédéral et le travail de l'administration fédérale. Seule une politique compréhensible peut être crédible. Il faut donc qu'en matière d'information, le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent de manière tout à fait professionnelle. Pour ce faire, ils doivent donc recourir à des moyens adéquats.

### **2.3 Exigences en matière d'information**

L'environnement dans lequel l'activité d'information officielle se déroule actuellement est totalement différent de ce qu'il était il y a dix ou vingt ans et va sans aucun doute continuer à se modifier (bouversements sociaux, progrès technique, nouveaux médias, etc.). L'information émanant des autorités doit continuellement s'adapter aux conditions sociales et aux progrès techniques afin d'être en mesure, dans ces conditions, de répondre aux besoins en matière d'information de la population. Toutefois, quels que soient les conditions et l'environnement, le principe suprême de l'information reste qu'elle doit toujours et uniquement servir l'Etat. L'objectif est donc de tenir la population au courant des activités de l'Etat de manière objective, rapide et complète.

L'information doit donc essentiellement satisfaire aux exigences suivantes:

- Vérité,
- Intégralité,
- Rapidité,

- Homogénéité,
- Objectivité,
- Continuité,
- Protection des intérêts publics ou privés dignes d'intérêt.

Toute activité en matière d'information doit respecter ces critères. De plus, il faut organiser l'activité d'information de manière que les institutions étatiques et les activités de l'Etat soient crédibles. Ces objectifs de l'information officielle nécessitent donc un professionnalisme fondé sur une infrastructure adéquate et sur une prise en charge par des professionnels en mesure d'assurer en continu la gestion et la coordination de l'information.

Les activités déployées en matière d'information doivent avant tout prendre le public visé, c'est-à-dire la population, au sérieux. Il faut répondre à ses attentes en matière d'information. Mais il faut également prendre les médias au sérieux, car ils jouent un rôle décisif dans le processus de transmission de l'information. En matière d'information, les médias n'ont pas toujours les mêmes objectifs que le Conseil fédéral ou l'administration fédérale. Ils fonctionnent selon des critères différents et ils n'ont ni le but ni le devoir d'assister la politique ou l'administration en la matière. Les médias doivent être considérés uniquement comme des courroies de transmission pour les déclarations de l'Etat, même s'il faut se rendre à l'évidence que le paysage médiatique actuel engendre également (ou peut-être précisément) de temps en temps un journalisme peu critique qui se contente de reprendre des déclarations. Mais d'une façon plus fondamentale, les médias doivent être respectés et traités en tant que partenaires indépendants et avec tout le professionnalisme nécessaire.

## 2.4 Information et relations publiques

A partir de quel moment les activités en matière d'information se transforment-elles en relations publiques? Le Conseil fédéral et l'administration fédérale sont-ils en droit de recourir aux relations publiques?

Les sections A/R de la CdG CN se sont informées auprès du chef de l'information du DMF (personne responsable du travail d'information en tant que tel) et du responsable de l'état-major de conception de l'information du DMF (personne responsable des concepts d'information et de communication concernant certaines affaires du département). Le responsable du service de la conception de l'information du secrétariat général du DMF a illustré son travail au moyen d'un exemple. Il s'agissait concrètement d'un programme d'optimisation intitulé *Progress* qui, dans l'optique de la réduction des effectifs de l'armée, a pour objectif d'assurer des effectifs d'officiers suffisants pour les besoins de l'armée. Il a tout d'abord expliqué comment *l'analyse préalable du problème et de son environnement* a été effectuée, comment les *répercussions* ont été intégrées dans les réflexions, comment le *premier concept d'information fondé sur des unités d'argumentation* a été développé et comment des mesures complémentaires, soit des contacts avec l'économie, y ont été intégrées. Il s'agissait de *rendre les diverses étapes du projet compréhensibles, d'en exposer les fondements de manière intelligible et d'intégrer l'environnement au moyen de réponses a priori*. Selon le service de la conception de l'information du secrétariat du DMF, il ne s'agissait pas, dans un premier temps,

de relations publiques. Plus tard, il a admis que cette démarche était à la fois de l'information et des relations publiques.

L'utilisation différente de ces termes montre que la matière contenue dans le rapport de décembre 1994 du groupe de travail pour les relations publiques n'a pas encore permis d'introduire une terminologie unifiée, et ceci même si la procédure empruntée par le DMF correspond largement aux recommandations qui avaient été faites à l'époque.

Dans cette affaire, les spécialistes de l'information du DMF ont montré un cas typique et couronné de succès de travail de relations publiques (il semble que le projet ait bien réussi à faire passer le message), mais ont tout d'abord totalement refusé le terme de relations publiques qu'ils ont tout de même fini par accepter, mais à contrecœur.

En fait, ce malaise très répandu dans l'administration peut provenir du fait que cette notion est souvent rattachée à un contenu de propagande luxueuse destinée à enjoliver la réalité.

Mais si, par relations publiques, on comprend l'effort constant, planifié et conscient ayant pour objet de provoquer et de maintenir la compréhension et la confiance du public pour les activités de l'Etat, et qu'en plus cet effort est caractérisé par l'application des critères de vérité, d'intégralité, d'homogénéité et de transparence, alors, dans le cadre de la société d'information dans laquelle nous vivons, le Conseil fédéral et l'administration fédérale sont tenus de donner la publicité nécessaire au déroulement des affaires en faisant appel aux instruments des relations publiques. Les projets et les affaires de plus en plus complexes que l'Etat doit et devra traiter peuvent de moins en moins bien être expliqués au public au moyen d'une information *a posteriori*, c'est-à-dire en ne s'occupant de la transmission du contenu que lorsque l'information doit être portée à la connaissance du public. Il est absolument nécessaire d'informer de manière intégrée. En d'autres termes, l'information doit faire partie intégrante, dans une mesure adéquate, de chaque objet et doit fonctionner au moyen de concepts fondés sur des stratégies et non pas au coup par coup.

Une information aussi complète doit naturellement être au service de l'Etat et non des personnes. Ainsi, des articles sur la vie privée, des promenades à moto arrangées ou des ascensions de sommets devant la caméra de télévision destinés à «vendre» une personne (p. ex. un conseiller fédéral) ne correspondent pas à cette volonté. Ceci ne signifie cependant aucunement que les politiciens n'ont pas le droit de se présenter au public. Il faut simplement que les actions de ce genre soient strictement séparées des affaires et du cadre officiels. Lorsque cela n'est pas possible (cela devrait souvent être le cas), il faut alors y renoncer.

Les relations publiques du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale doivent donner une image fidèle et franche de la réalité. Elles doivent également tenir compte des aspects négatifs d'une affaire ou d'une situation, sans suggérer quelque chose de faux. Il y a lieu d'opérer une distinction entre relations publiques de l'Etat et relations publiques de nature privée. En effet, il faut exiger des relations publiques de l'Etat qu'elles ne fournissent pas d'images déformées, ce qui ne va pas forcément de soi pour les relations publiques de nature privée.

Le terme de relations publiques trouve ses origines dans l'économie. Plus tard, le rapprochement avec les activités en matière d'information des collectivités publiques a également été réalisé. Les entreprises privées utilisent les relations publiques principalement pour améliorer leur position concurrentielle sur le marché en présentant leurs points forts en public et en persuadant leur clientèle. L'utilisation par les pouvoirs publics d'outils de relations publiques dans le monde de l'économie privée doit encore et toujours faire face à un certain scepticisme, même si aujourd'hui plus personne ne remet en question le fait qu'une collectivité publique est également obligée – au moins dans un cadre limité – d'avoir la possibilité de présenter ses activités.

Actuellement, personne ne conteste le fait que l'information est une partie intégrante des devoirs des collectivités de droit public également (pour les raisons, voir ch. 2.1). C'est justement l'aspect démocratique de l'obligation d'informer qui exige maintenant que l'information émanant des autorités ait avant tout pour objet de renseigner le public sur tous les processus, développements et événements. L'information officielle ne peut donc se résumer à créer auprès du public un effet spécifique, ou n'avoir qu'un simple effet informatif. Les mauvaises nouvelles également doivent être présentées ouvertement, sans effets cosmétiques et dans toute leur ampleur.

Par là il faut comprendre que les limites des relations publiques de l'Etat sont clairement établies. A l'instar des activités déployées en matière d'information au sens strict, les relations publiques doivent répondre aux critères de la véracité, de l'intégralité, de l'homogénéité et de la transparence. Tant que les relations publiques de l'Etat respectent ces principes, le problème de la délimitation de la notion de relations publiques (dans le sens d'une présentation complète des activités d'une collectivité publique) par rapport à la notion d'information du public en tant que telle est secondaire. La limite qui les sépare est floue et, dans de nombreux cas, une distinction entre les deux ne peut être qu'artificielle (cf. ci-dessus l'exemple *Progress* du DMF).

## **2.5 La structure actuelle de la Confédération en matière d'information**

Actuellement, l'administration fédérale ne dispose d'aucun principe régissant l'information des départements. L'information du public au sujet des affaires de chaque département incombe à son secrétariat général. Les secrétariats généraux, respectivement leurs services d'information ont pour tâche de conseiller le chef du département en matière d'information. Ils assurent le contact avec les offices subordonnés et coordonnent l'information départementale avec la Chancellerie fédérale.

Les départements organisent la structure de leur information interne de manière différente les uns des autres. Certains départements ont tendance à centraliser l'information alors que d'autres la décentralisent et donnent à leurs services subordonnés une plus grande marge de manœuvre. Certains vont parfois même jusqu'à leur accorder leur propre service d'information.

Lorsqu'une affaire est de la compétence du Conseil fédéral, c'est la Chancellerie fédérale qui, en collaboration avec les départements, fournit l'information. Les

décisions du Conseil fédéral sont rendues publiques au moyen de communiqués de presse préparés par les départements et oralement par un membre du Conseil fédéral ou de la Chancellerie fédérale (en règle générale par le vice-chancelier Casanova).

Dans l'administration fédérale générale, il y a environ 150 personnes qui travaillent dans le domaine de l'information interne et externe ainsi que dans celui des relations publiques. Selon les bases légales (art. 35 LOA), c'est le chancelier de la Confédération qui assure l'information du public, de concert avec les départements. Il est prévu d'instituer une conférence des chefs de l'information (art. 57 LOA). La Chancellerie fédérale ne dispose toutefois d'aucune compétence autonome lui permettant de gérer ou de coordonner l'information.

L'introduction en mars 1997 de la nouvelle LOGA ne change rien à cette structure fondamentale. C'est toujours la Chancellerie fédérale qui assure l'information en collaboration avec les départements. Au niveau des départements, ce sont les chefs de département qui, en coordination avec la Chancellerie fédérale, prennent les dispositions qui s'imposent en matière d'information; ils désignent également les responsables de l'information. La conférence des chefs de l'information, constituée des responsables de l'information des départements et de la Chancellerie fédérale, est l'organe responsable de la planification et de la coordination de l'information.

### **3 Les événements examinés**

#### **3.1 Généralités**

Outre leurs particularités et les caractéristiques qui les différencient, les trois événements examinés présentent malgré tout un certain nombre de similitudes:

- Plusieurs départements sont concernés: dans les trois cas, les événements concernés ne peuvent pas être attribués à la compétence d'un seul département du point de vue de leur contenu.
- Les événements sortent de l'ordinaire: les trois événements, du moins dans la forme dans laquelle ils ont eu lieu, ne pouvaient que très difficilement, voire pas du tout, être prévus et planifiés (avec quelques réserves toutefois en ce qui concerne l'accord d'indemnisation avec la Pologne). Il s'agit de situations extraordinaires typiques.
- Importance élevée: les trois cas étaient/sont d'une portée proportionnellement plus importante que la moyenne, voire d'importance capitale. Ils ont marqué le débat public durant des jours, des semaines et même des mois.
- L'information fournie a été publiquement critiquée: dans les trois cas, la manière d'informer du Conseil fédéral et de l'administration a été publiquement critiquée. Dans les trois cas, cette critique a pris des dimensions importantes au point même de reléguer provisoirement la discussion des événements eux-mêmes au second plan.

## 3.2 L'information dans le cadre de l'affaire Nyffenegger

### 3.2.1 Les faits

L'affaire Nyffenegger a été rendue publique en janvier 1996 et a tout de suite suscité un écho important dans le public et les médias. Dans les premiers jours qui ont suivi la communication officielle de cette affaire, l'information s'est déroulée de la manière décrite ci-après.

D'octobre 1995 à janvier 1996, la justice militaire a mené une enquête sur un fonctionnaire du DMF à la retraite, le colonel EMG Friedrich Nyffenegger. Il était soupçonné de violation de prescriptions de service et d'irrégularités financières en rapport avec la commémoration du 50<sup>e</sup> anniversaire de la mobilisation de guerre (DIAMANT), avec la participation du DMF dans le cadre d'une exposition de moyens didactiques (DIDACTA) et avec un projet d'édition d'un support pédagogique. Le 18 janvier 1996, étant donné que l'affaire est élargie à des délits présumés contre le patrimoine, le Ministère public de la Confédération ouvre également une enquête sur Friedrich Nyffenegger. Dès cet instant, l'enquête suit deux voies en même temps.

Le mercredi 24 janvier, lors de la séance du Conseil fédéral et, le soir, lors d'une séance à huis clos, le conseiller fédéral Ogi donne des informations sur la procédure contre le colonel Nyffenegger; il aimerait informer les journalistes accrédités de manière active, ce qui n'est pas possible sur le moment, étant donné qu'un suspect qui voyage en train n'a pas encore pu être arrêté.

Le lendemain (jeudi 25 janv. 1996), le Ministère public de la Confédération et le DMF conviennent de n'informer le public que lorsque des journalistes poseront des questions, c'est-à-dire dès le moment où des recherches seront constatées. Deux versions d'un communiqué de presse sont alors élaborées: l'une courte et l'autre plus longue qui fait état du détail des charges qui pèsent sur le colonel Nyffenegger. Il est convenu que c'est le long communiqué qui sera rendu public lorsque les journalistes s'intéresseront à l'affaire.

Les premières questions parviennent au service d'information du DMF dans le courant de l'après-midi du lendemain (vendredi 26 janv. 1996). Il est évident que des journalistes enquêtent sur cette affaire. Le vendredi après-midi, à 16 heures, le service d'information du DMF publie l'un des communiqués de presse préparés. Mais contrairement à ce qui avait été convenu, c'est la version courte qui est publiée.

Le même jour, divers journalistes essaient d'obtenir de plus amples informations auprès de l'auditeur en chef de l'armée ainsi que des porte-parole du Ministère public de la Confédération et du DMF. Au téléphone, le porte-parole du Ministère public de la Confédération précise les charges pour lesquelles le colonel Nyffenegger fait l'objet d'une enquête et fournit en cela les informations contenues dans la version longue du communiqué de presse. Un porte-parole du DMF laisse entendre que le conseiller fédéral Ogi est informé sur l'état des enquêtes; il s'attend à un éclaircissement rapide de l'affaire et aurait ordonné un certain nombre de procédures complémentaires internes. Le nom du fonctionnaire du DMF (Nyffenegger) n'est pas communiqué.

Malgré cela, durant le week-end déjà, la Suisse découvre le nom du colonel arrêté: samedi, le *Blick* parle de «*Friedrich N.*», et les journaux paraissant le dimanche citent le nom de Nyffenegger. Durant ce week-end, les journaux du dimanche et la presse électronique publient d'autres résultats issus de leurs recherches et de leurs spéculations. Le rapport avec les festivités DIAMANT est établi et d'autres aspects du cas sont abordés. En se référant aux enquêtes juridiques en cours, le DMF refuse de démentir ou de confirmer les publications. Aucun blocus de l'information n'aurait été ordonné, de plus amples informations suivraient dès que des éléments confirmés seraient disponibles.

Pour la première fois, l'information de source officielle est remise en question par les médias: le *Blick* parle de «*dürrem Amtsdeutsch*», la *SonntagsZeitung* suppose que l'affaire aurait dû rester secrète, et le *SonntagsBlick* trouve que les réactions des autorités sont particulièrement nerveuses. Le fait est que la politique officielle en matière d'information ne donne aucun éclaircissement sur cette affaire et c'est ce que la presse du lundi (29 janv. 1996) reprend et critique unanimement. Outre l'absence de contenu, la manière d'informer est également critiquée, notamment le fait que la publication d'un premier communiqué de presse ait eu lieu un vendredi après-midi vers 16 heures.

Ce lundi également, une séance réunit des représentants du Ministère public de la Confédération, de la justice militaire et du service d'information du DMF. Au sujet de déclarations d'officiers à la presse, Madame Carla Del Ponte, procureur de la Confédération, rappelle le devoir en matière de sauvegarde du secret et le fait que sa violation est punissable. Suite à cette séance, le service d'information du DMF rédige une directive qui est diffusée au sein du DMF au moyen du courrier électronique. Cette directive mentionne le fait que le Ministère public de la Confédération prévient tous les fonctionnaires de ne pas se prononcer au sujet de la procédure en cours, ni publiquement, ni dans les médias. Ce lundi encore, le service d'information du DMF annonce une prise de position du conseiller fédéral Ogi pour la fin de la semaine en cours. Vers la fin de l'après-midi, un communiqué de presse est publié en accord avec le Ministère public de la Confédération et la justice militaire. Ce communiqué fait état de la complexité de l'enquête et du devoir de réserve du Ministère public et de la justice militaire. Il annonce également d'autres enquêtes internes (notamment en ce qui concerne les festivités DIAMANT).

Le lendemain (30 janv. 1996), ce communiqué est violemment critiqué par la presse. Selon le *Tages-Anzeiger*, le DMF s'est complètement ridiculisé avec ce communiqué ne contenant pour ainsi dire aucune information. Pour sa part, la *Berner Zeitung* constate que le communiqué n'entre pas en matière sur les suppositions publiées par les médias. Selon ces derniers, une telle politique attise les ragots et met en péril ce qu'elle voulait préserver, à savoir l'efficacité de l'enquête ainsi que la présomption d'innocence.

Le mercredi (31 janv. 1996) – après concertation avec le Ministère public de la Confédération, l'auditeur en chef de l'armée et le collège fédéral –, le conseiller fédéral Ogi s'adresse aux médias. Pour la première fois, il confirme officiellement que la personne arrêtée est bien le colonel Nyffenegger et que les délits qui lui sont reprochés concernent les festivités DIAMANT ainsi que l'aide-mémoire électronique pour l'Etat-major général (*EBG Elektronischer Behelf für den Gene-*

†  
ralstabsdienst). Il prend également position au sujet des critiques formulées à l'encontre de la politique d'information du DMF et fait remarquer qu'elle se trompe d'adresse étant donné qu'il avait déjà voulu informer les représentants de la presse une semaine auparavant (le mercredi 24 janv. 1996) et que le Ministère public l'en avait empêché. Il poursuit en évoquant le fait que le collègue gouvernemental compte actuellement trois anciens chefs du DMF dont les chemins ont croisé celui du colonel Nyffenegger durant sa période de fonctions et précise que lui-même n'avait pas été mis au courant de cette affaire lorsqu'il a pris ses fonctions à la tête de ce département.

Le même jour, le conseiller fédéral Koller s'exprimait à la télévision alémanique sur l'affaire Nyffenegger, et un porte-parole du président de la Confédération Delamuraz en faisait de même à la télévision suisse romande. Ce jour, le conseiller fédéral Villiger n'avait pas pu être atteint.

Le jeudi (1<sup>er</sup> fév. 1996), les médias traitent des divers efforts d'information. Outre le manque de coordination, la NZZ constate des problèmes dans quatre domaines:

- des tensions entre la justice et la politique;
- une dynamique propre de l'affaire, déclenchée par des communiqués de presse sans contenu et qui n'a pas encore pu être contrôlée;
- un environnement médiatique transformé qui aurait voulu que le chef du DMF accompagne l'information afin de faciliter la formation de l'opinion et que la justice se rende compte de ce que l'on entend par information moderne et surtout par information opportune;
- une information officielle «impuissante», les situations antérieures ayant eu un déroulement semblable n'ont pas permis de tirer des leçons et que, jusqu'à présent, aucun concept en matière d'information n'a été conçu.

Entre-temps, les médias ont fustigé le rappel du procureur de la Confédération concernant le devoir de réserve à l'attention des fonctionnaires du DMF et l'ont qualifié de «muselière». Ce jeudi toujours, des représentants du DMF, du DFJP, du Ministère public et de la Chancellerie fédérale adoptent à ce propos une convention de langage<sup>1)</sup>. Lorsqu'on lui pose la question, le Ministère public démentit avoir transmis une directive (écrite) de la part du procureur de la Confédération contenant une interdiction d'informer et explique qu'il s'agissait en fait d'un appel de la part du procureur militaire. La directive elle-même avait ensuite été rédigée au sein du DMF même.

Jeudi encore, le conseiller fédéral Villiger précise à l'attention des médias comment et quand il a été informé de l'affaire Nyffenegger par le chef de l'Etat-major général. Il déclare n'avoir pas eu de raisons de supposer qu'il

<sup>1)</sup> La CdG CN est catégoriquement de l'avis que des «conventions de langage» n'ont pas leur place dans toute l'administration fédérale. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent informer clairement et de manière transparente. Le langage utilisé n'a pas à être réglementé par les autorités. Chaque «convention de langage» entraîne pour le moins la suspicion de vouloir enjoliver ou manipuler. Ce soupçon se confirme souvent. De plus, depuis certains événements passés (affaire Kopp), le terme de «convention de langage» a une connotation négative. Du point de vue terminologique ainsi que de par son contenu, ce terme ne doit plus être utilisé.

s'agissait de problèmes graves, motif pour lequel il n'avait pas mentionné l'enquête en cours au conseiller fédéral Ogi lors de la passation des pouvoirs.

Le jour suivant (vendredi 2 fév. 1996), le contenu et la manière de l'information fournie la veille par les autorités sont à nouveau l'objet des attaques de la part des médias. La *NZZ* constate qu'aucune stratégie n'a encore été élaborée (surtout parce que, suite à la déclaration du conseiller fédéral Ogi expliquant que son attitude restrictive en matière d'information était due à la position du Ministère public, ce dernier a immédiatement publié un démenti). Etant donné l'information continue et peu cohérente fournie par les conseillers fédéraux et un certain nombre de fonctionnaires supérieurs, elle demande que l'information au niveau de l'Etat soit centralisée et d'en confier la coordination au vice-chancelier Casanova. Selon la *NZZ*, il faut mettre un terme à ce qu'elle appelle «*politisch schädliche Informationsverwirrspiel*». En ce qui concerne le *Badener Tagblatt*, il utilise les termes de «*perfekter Informationschaos*».

Vendredi encore, le DFJP et la Chancellerie fédérale conviennent d'une stratégie d'information. Il est entre autres prévu de faire publier un communiqué de presse par le Ministère public de la Confédération et l'auditeur en chef. En outre, il est aussi convenu que certaines personnes (entre-temps une bonne vingtaine de fonctionnaires et magistrats se sont prononcés) ne s'exprimeront plus sur cette affaire ou certains de ses aspects.

Dans le communiqué de presse, le Ministère public et l'auditeur en chef confirment également que le fonctionnaire du DMF en cause est bien le colonel Nyffenegger. Ils annoncent également qu'une information plus détaillée sera fournie dans une dizaine de jours.

Toujours ce même vendredi, lors d'une discussion avec des journalistes qui a lieu à l'occasion des premiers 100 jours passés à la tête du DMF, le conseiller fédéral Ogi explique qu'il n'avait en aucun cas voulu lancer des accusations lorsque, deux jours plus tôt, il avait nommé cité ses trois prédécesseurs à la tête du DMF. Au sujet du blocus de l'information («*muselière*»), un porte-parole indique qu'il s'agissait d'une directive orale du procureur de la Confédération.

Le lendemain (samedi 3 fév. 1996), à Davos, le président de la Confédération Delamuraz déclare que, de toute évidence, la diversité des sources d'information et des contenus a provoqué des incertitudes et que le Conseil fédéral ne prendra plus position sur cette affaire jusqu'au moment où les conclusions de l'enquête seront disponibles. L'édition du samedi de nombreux organes de presse est consacrée à la critique de l'information fournie jusqu'à présent dans le cadre de l'affaire Nyffenegger. Le procureur de la Confédération devient tout particulièrement la cible de ces critiques à cause de son attitude passive en matière d'information.

Le vendredi 9 février, sous la pression des événements, le Ministère public de la Confédération et l'Office de l'auditeur en chef annoncent une conférence de presse pour le mardi 20 février 1996. Lors de cette dernière, le procureur de la Confédération Carla Del Ponte, l'auditeur en chef de l'armée van Wijnkoop et le juge d'instruction militaire Eichmann déclarent que le colonel Nyffenegger est concrètement suspecté de corruption passive pour un montant avoisinant les 130 000 francs, de gestion déloyale, de faux dans les titres, d'abus de confiance, de

violation des prescriptions régissant la protection des informations ainsi que de délits contre le patrimoine. Selon le procureur de la Confédération, la somme totale du délit se monte à «plusieurs centaines de milliers de francs». Suite à cette information, les comptes rendus dans les médias et les critiques à l'encontre de l'information des autorités fédérales s'espacent. En revanche, l'information fournie par le procureur de la Confédération est maintenant critiquée de la part des suspects. Plus tard, une interpellation au Conseil national demande si cette information n'a pas violé les dispositions pénales, respectivement en matière de sauvegarde du secret durant la procédure d'enquête. Le Conseil fédéral n'est pas de cet avis.

### **3.2.2 Evaluation des activités déployées en matière d'information dans le cadre de l'affaire Nyffenegger**

Tant du point de vue technique que du point de vue du contenu, les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information dans le cadre de l'affaire Nyffenegger sont en partie insuffisantes.

#### **a. Coordination insuffisante**

Tout d'abord, ce qui frappe, c'est l'insuffisance, voire l'absence de toute coordination de l'information. Au lieu d'élaborer un concept d'information pour l'affaire Nyffenegger avant la publication du premier communiqué de presse (c'est-à-dire au moment où il était encore possible de le faire dans le calme et la tranquillité), les services de l'administration concernés se sont contentés de se débrouiller au moyen de solutions ad hoc en partie inutilisables. Ce n'est qu'une semaine après que l'affaire a été rendue publique qu'une stratégie d'information a été convenue. Dans cette affaire, les services de la Confédération concernés n'étaient de toute évidence pas préparés à informer le public de manière coordonnée et appropriée.

Le manque de coordination concernait d'une part les rapports DMF – Ministère public et, d'autre part, l'information par le Conseil fédéral lui-même.

La coordination entre le DMF et le Ministère public a sans aucun doute été compliquée à cause de conflits d'intérêts séparant les deux services (politique d'une part et justice d'autre part). De plus, le principe de la séparation des pouvoirs exigeait de la politique, dans le cadre de ses activités en matière d'information, qu'elle tienne compte de l'indépendance des autorités pénales. En effet, la politique devait agir ainsi afin d'éviter qu'on puisse lui reprocher d'entraver l'action de la justice et de gêner la recherche de la vérité. L'intérêt principal du Ministère public (et de la justice militaire) consistait dans l'éclaircissement rapide et complet des faits, sans que la procédure puisse être menacée par la publication d'informations prématurées. De l'autre côté, étant donné que le suspect principal était un ancien haut fonctionnaire du DMF, les représentants de ce département tenaient à une information rapide et transparente au sujet de cette affaire.

Il est du devoir de chaque service concerné de résoudre de tels conflits d'intérêts et de compétences, et ceci immédiatement lorsque des conflits deviennent évidents. En ce qui concerne l'affaire Nyffenegger, c'était le cas le 24 janvier 1996

au plus tard, lorsque le conseiller fédéral Ogi, contrairement à la volonté du Ministère public, désirait procéder à une information active. Il est difficile à comprendre pourquoi les responsabilités en matière d'information n'ont pas été réglées et pourquoi aucune stratégie correspondante n'a été arrêtée à ce moment-là. Au contraire, les faits donnent plutôt l'impression que les services impliqués ont tout d'abord attendu afin de voir comment la situation allait évoluer, sans se poser trop de questions au sujet de la politique d'information. Une fois la crise d'information déclenchée, il est tout aussi difficile à comprendre pourquoi les services, respectivement les offices concernés (principalement le Ministère public et le DMF) ne se sont pas entendus immédiatement pour, au moins à ce moment-là, élaborer une stratégie d'information. Au contraire, certains conflits ont même été partiellement réglés en public, alimentant en cela la controverse (cf. discussion concernant la «muselière»). Un tel comportement a été très dommageable pour la crédibilité de l'information issue des autorités, information de surcroît déjà affaiblie par des insuffisances du point de vue de son contenu.

Le fait qu'il y ait eu des problèmes de coordination avec le Ministère public n'est pas avant tout un problème du DMF. Chaque service qui agit dans une optique politique attribuera fatalement une autre importance à l'information qu'une autorité judiciaire qui craint – et cette crainte est partiellement fondée – qu'une information intempestive du public ne gêne son travail. Mais l'affaire Nyffenegger, qui a suscité des investigations de la part de 60 à 80 journalistes, a montré qu'une politique d'information passive, voire défensive, peut également entraver l'action de la justice.

De plus, le Conseil fédéral lui-même a coordonné son information de manière incompréhensible pour le public. Il est vrai que, fondamentalement, chaque membre du Conseil fédéral a le droit de s'exprimer selon sa volonté. Mais le fait que, au sujet de la même affaire, quatre conseillers fédéraux se prononcent en fonction d'intérêts en partie opposés n'est certainement pas de nature à soutenir une politique d'information crédible et cohérente et ne donne guère une image de conduite dans une situation difficile. Au contraire, l'opinion publique est parvenue à la conclusion que certains conseillers fédéraux ont plutôt cherché à se mettre tout d'abord à l'abri des attaques de la critique alors que le problème en tant que tel ne semble pas avoir été au centre des préoccupations.

Globalement, une coordination de l'information par un service central (par le vice-chancelier, p. ex.) aurait dû s'imposer, et cette coordination aurait dû être assurée déjà avant de fournir la première information.

#### **b. Moment inopportun**

Du point de vue technique, des erreurs considérables ont également été commises. Ainsi par exemple, le fait de rendre public le premier communiqué concernant cette affaire un vendredi après-midi à 16 heures. D'une manière générale, un communiqué de presse publié à cette heure n'est guère favorable puisqu'il ne laisse que peu de temps pour la mise en forme de l'information. De plus, de nombreuses rédactions ferment plus tôt le vendredi et, à cette heure-là, l'équipe en service n'est plus au complet. Finalement, dans ce cas, le fait d'attendre avant d'informer a eu des conséquences graves. En effet, durant le week-end qui suivait, aucune information régulière et officielle n'était accessible

(ou alors avec beaucoup de difficultés), ce qui a immanquablement provoqué les investigations spéculatives de la part des journalistes. Le fait que, contrairement à ce qui avait été convenu, c'est finalement la version courte, et non la version plus élaborée, du communiqué de presse qui a été rendue publique est en quelque sorte symptomatique des problèmes en la matière. De telles erreurs ne correspondent pas à ce que l'on peut légitimement attendre de services d'information professionnels.

### **c. Politique d'information passive et défensive**

Dans le cadre de l'affaire Nyffenegger, la politique d'information était globalement imprégnée d'une attitude passive et défensive. Cette politique a d'ailleurs été tout particulièrement mauvaise durant les premiers jours, lorsque l'affaire est devenue publique. Le fait que le conseiller fédéral Ogi ait relativement rapidement envisagé de pratiquer une politique d'information active est estimé à sa juste valeur. Mais cela ne change rien au fait que les médias et le public n'ont pas été informés de manière active, et que, dans un premier temps, les déclarations officielles n'ont été fournies que sur demande. Rétrospectivement – même en tenant compte des circonstances difficiles –, il est faux de dire que le conseiller fédéral Ogi qui avait exprimé l'intention d'informer n'avait pas pu concrétiser cette intention. Certes, il a plus tard expliqué aux médias que le Ministère public l'avait empêché d'informer le public. Cette interdiction est controversée. Mais même s'il en avait été ainsi, le Conseil fédéral en tant que gouvernement n'aurait jamais dû se conformer à une pareille directive. Au contraire, après avoir évalué la situation, il aurait dû communiquer au moyen d'une politique d'information adéquate et active, fondée sur une stratégie correspondante qui, à ce moment encore, aurait pu être développée sans pressions extérieures.

A cela s'ajoute que le contenu de l'information officielle n'était pas assez substantiel ce qui, en tenant compte de la nature émotionnelle du sujet (colonel de l'armée suisse, commémoration DIAMANT, secret militaire, éventuels problèmes de nature privée), a provoqué les investigations de la part des journalistes. D'autre part, la politique d'information très réservée a eu pour effet que les médias ont continuellement publié des informations que les services officiels devaient ensuite commenter (confirmer ou infirmer). Pour cette raison, les autorités ont été mises sous pression parce qu'elles avaient perdu l'initiative et étaient condamnées à réagir. Cette situation est illustrée par le fait que les médias ont publié le nom de Nyffenegger ainsi que le lien avec les commémorations DIAMANT les 27 et 28 janvier 1996 déjà, alors que les communiqués du 29 janvier n'y faisaient allusion qu'indirectement et qu'il a fallu attendre le 31 janvier pour que, finalement, le conseiller fédéral Ogi confirme officiellement ces informations. En ce qui concerne le Ministère public de la Confédération et l'auditeur en chef de l'armée, il a encore fallu attendre jusqu'au 2 février.

Il est tout à fait illusoire d'attendre des médias qu'ils fassent preuve de retenue lorsque les sujets sont délicats. En tenant compte du fait que les médias travaillent sur des marchés de plus en plus difficiles et que la concurrence devient de plus en plus forte, il est évident que les sujets délicats et difficiles sont justement ceux que les médias préfèrent traiter. En revanche, il est faux de vouloir les empêcher d'enquêter librement et de publier le résultat de leurs recherches en refusant de

les informer ou en ne leur fournissant que des informations avec peu de contenu. Bien au contraire, lorsque l'affaire est effectivement très délicate, et que les conditions qui sont réunies imposent et justifient un blocage de l'information, il faut très précisément expliquer les raisons impératives qui obligent à différer l'information, et ceci de manière particulièrement active et offensive (p. ex. en informant le public sur les problèmes de nature méthodique du cas). Il ne suffit pas de simplement faire attendre les médias en leur promettant une information ultérieure.

En outre, les informations fournies par les services officiels étaient partiellement contradictoires ou tout du moins confuses. La fameuse discussion au sujet de la «muselière» a tout particulièrement illustré cet aspect. Après la publication du premier communiqué, le procureur de la Confédération avait rappelé les devoirs en matière de sauvegarde du secret et les sanctions pénales que leur violation peut entraîner. Suite à ce rappel, le DMF a rédigé une directive interne prévenant tous les fonctionnaires de ne pas se prononcer au sujet de la procédure en cours, ni publiquement, ni dans les médias. La question de savoir si le procureur de la Confédération avait muselé le DMF ou s'il s'agissait simplement d'un appel insistant de la part du procureur militaire ou encore d'une simple recommandation orale de la part du procureur de la Confédération a fait l'objet de plusieurs démentis et correctifs.

En ce qui concerne l'affaire Nyffenegger, l'information passive et (trop) longtemps sans substance a empêché le public de se faire une image crédible des services concernés par la procédure. Au contraire, il faut admettre que la mauvaise politique d'information a prêté main forte aux investigations des médias et contribué à répandre des spéculations et à faire courir des bruits infondés. L'activité passive et également partiellement contradictoire a finalement aussi contribué à une information conditionnée par la pression des événements.

Ceci est clairement démontré par les activités en matière d'information déployées par le Ministère public de la Confédération. Au début de l'affaire, il n'a fourni aucune information. Par la suite, il n'a informé que de manière insuffisante (ce qui a de nouveau provoqué un journalisme d'investigation) pour finalement, lors d'une conférence de presse qui a eu lieu le 20 février 1996 (à la suite des critiques véhémentes de la part des médias), fournir des informations dont le contenu allait beaucoup trop loin et qui étaient pour le moins porteuses de jugements anticipés. Cette conférence de presse est à son tour devenue la cible de la critique (intervention au Conseil national) puisque les informations fournies anticipaient trop fortement. Ce fait démontre combien il est difficile de satisfaire des attentes en matière d'informations avant d'avoir pu s'assurer du contenu de ces dernières. C'est justement la raison pour laquelle il est d'autant plus important d'assurer une transparence maximale dès le début et, lorsqu'il n'est pas encore possible d'informer, les raisons doivent être exposées de manière tout aussi transparente.

#### **d. Evaluation globale**

En ce qui concerne l'affaire Nyffenegger, les sections A/R de la CdG CN sont parvenues à la conclusion que les activités déployées par le Conseil fédéral, l'administration fédérale et la justice ont été longtemps insuffisantes. Le manque de coordination flagrant dès le début ainsi que l'absence de tout concept en

✦ matière d'information sont pour le moins critiquables. C'est principalement au cours des premiers jours (durant lesquels, par essence, l'intérêt et l'incertitude sont à leur comble) que, en matière d'information, personne n'a assumé la gestion et la coordination globales. Pour cette raison, les activités d'information ont tout d'abord été caractérisées par un nombre élevé de communiqués de presse contradictoires. Au début de la crise, les responsables n'ont informé que de manière passive; cette attitude est due avant tout aux rapports non normalisés entre les autorités pénales (Ministère public de la Confédération, justice militaire) et politiques (Conseil fédéral, administration fédérale). Dans ce domaine, il y a de toute évidence un urgent besoin d'agir. Globalement, les activités déployées en matière d'information du public dans le cadre de l'affaire Nyffenegger n'ont pas respecté les critères d'homogénéité, de rapidité, d'intégralité; fondamentalement, elles n'étaient pas à la hauteur de la situation.

### **3.3 L'information dans le cadre de l'affaire de la maladie de la vache folle/maladie de Creutzfeldt-Jakob**

#### **3.3.1 Les faits**

Vers la fin de 1990, le premier cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) est déclaré en Suisse. Diverses mesures de protection sont prises. En juillet 1994, l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) fournissent des informations au sujet de l'ESB et de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ). Les risques de transfert de l'ESB à l'homme sont décrits comme improbables.

Le mercredi 20 mars 1996, le Parlement britannique prend connaissance d'une étude portant sur le décès de 20 personnes, dont plusieurs jeunes, provoqué par une variante spécifique de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Sur la base de cette étude, le ministre britannique de la santé n'exclut plus un rapport possible entre l'ESB et une forme de la MCJ particulière à l'homme. Ces informations provenant de Grande-Bretagne déclenchent des réactions violentes en Europe. Le lendemain (jeudi 21 mars 1996), divers pays ferment leurs frontières à la viande de bœuf britannique. En Suisse, les représentants de l'OVF et ceux de l'OFSP déclarent que la viande qui est vendue en Suisse à cette époque est sûre. Aucune modification de la politique de prévention n'est envisagée. Le directeur de l'OVF déclare aux vétérinaires cantonaux qu'il n'y a pas de preuve scientifique établissant la transmissibilité de l'ESB à l'homme. L'OFSP parle d'un renforcement des hypothèses: les autorités suisses sont toujours parties du principe que le risque de transmissibilité ne pouvait être exclu. A la télévision allemande (émission *10 vor 10*), le directeur de l'OFSP prend position et déclare qu'à ce moment, il n'est pas possible de répondre avec une absolue certitude à la question de savoir si la consommation de viande de bœuf entraîne ou non un risque.

Le jour suivant (vendredi 22 mars 1996), d'autres pays d'Europe prennent la décision d'interdire l'importation de viande de bœuf en provenance de Grande-Bretagne. Les organisations de consommatrices s'expriment dans le *Bund* et, en ce qui concerne la problématique de l'ESB, parlent d'un exemple de politique de minimisation particulièrement funeste; elles soulignent notamment que les auto-

rités et consommateurs allemands réagiraient de manière bien plus sensible que ce qui a été le cas en Suisse.

Peu après midi, le gouvernement allemand interdit l'importation de viande de bœuf et des bovins en provenance de Grande-Bretagne et de Suisse. Un porte-parole de l'OVF déclare que la viande suisse est bien contrôlée et impeccable, que la population suisse peut être rassurée. Une année auparavant, l'Allemagne avait déjà envisagé une interdiction d'importation de viande de bœuf en provenance de la Suisse. Durant l'après-midi, le directeur de l'OVF explique à un journaliste que l'interdiction de l'importation de viande britannique est une mesure totalement exagérée. Et c'est précisément cette mesure, c'est-à-dire une interdiction d'importation de viande de bœuf britannique, que le conseiller fédéral Delamuraz ordonne en fin d'après-midi. L'interdiction est annoncée par un porte-parole du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) et justifiée par l'incertitude provoquée par les déclarations du gouvernement britannique.

La procédure des autorités est discutée par la presse du samedi (23 mars 1996). La *NZZ* se penche sur le fait que l'OVF qualifie l'interdiction de l'importation de la viande de bœuf britannique comme une mesure totalement démesurée alors que, peu de temps après, le conseiller fédéral Delamuraz décrète une telle interdiction. Quant au *Blick*, il estime que les autorités ont en fait augmenté l'incertitude de la population et de se demander pourquoi seule la viande de bœuf britannique est touchée par cette interdiction qui épargne la viande de bœuf suisse. Divers journaux parlent du fait que la question de la transmissibilité de la maladie de la vache folle à l'homme est encore sujette à incertitude. Entre-temps, en Suisse, les ventes de viande de bœuf ont chuté de 40 pourcent.

Le dimanche (24 mars 1996), des représentants de l'OVF, de l'OFAG, de l'OFAEE, de l'OFSP et du secrétariat général du DFEP se retrouvent à l'occasion d'une séance de coordination. La position officielle est la suivante: sur la base des données scientifiques, aucune mesure supplémentaire ne s'impose. Une conférence de presse est annoncée pour le jour suivant.

Ce dimanche également, le *SonntagsBlick* et la *SonntagsZeitung* publient chacun une interview des directeurs de l'OFSP et de l'OVF. Ces derniers déclarent que l'interdiction de l'importation de viande de bœuf britannique n'est pas justifiée du point de vue technique et scientifique, qu'elle a partiellement été motivée par des mobiles de nature politique mais qu'elle contribuait certainement à rassurer la population effrayée. Le directeur de l'OFSP déclare que, dans le cadre de ce flux important d'informations, il est relativement difficile de rétablir un climat de confiance: «*Nächste Woche werden wir breit informieren. Die Verunsicherung der Bevölkerung muss man sehr ernst nehmen. Wir müssen überlegen, was wir gegen diese Verunsicherung tun können.*» La *SonntagsZeitung* reproche à l'OFSP et à l'OVF d'avoir banalisé le problème de l'ESB depuis 1990. Le fait de faire croire à une fin d'alerte et de minimiser le problème n'est guère de mise tant que l'on ne sait pas effectivement de quoi il en retourne. Même si, dans l'état actuel des connaissances, le risque objectif entraîné par la consommation de viande de bœuf n'est qu'infinitésimal pour la population, il existe tout de même. On n'exige certainement pas trop du consommateur en reconnaissant cet état de fait. En ce qui

concerne le *SonntagsBlick*, il reproche aux autorités de se désintéresser des inquiétudes de la population et d'avoir peur de la vérité.

Le lundi (25 mars 1996), les médias abordent largement la problématique des inquiétudes de la population. C'est également ce jour que la conférence de presse annoncée a lieu. A cette occasion, les représentants de l'OFSP, de l'OVF et de l'OFAG relativisent les craintes au sujet de la transmissibilité de l'ESB à l'homme. Ils soulignent qu'il n'y a aucune nouvelle mesure qui s'impose. Un numéro d'information téléphonique et une page d'information sur Internet seront en service dès lundi midi. Les médias évaluent ces mesures en tant qu'offensive d'information et que réaction à l'incertitude de la population.

Entre-temps, l'Allemagne et l'Autriche ont interdit l'importation de viande de bœuf en provenance de la Suisse. Le 26 mars 1996, ces mesures sont maintenues. Le mercredi 27 mars 1997, l'UE décrète une interdiction définitive d'importation pour les bovins britanniques. Le Conseil fédéral maintient également l'interdiction frappant les importations. Il regrette que, de leur côté, l'Allemagne et l'Autriche aient également interdit l'importation de la viande de bœuf suisse. Etant donné les mécanismes de contrôle en place en Suisse, cette mesure est disproportionnée. La consommation de viande de bœuf ne représente aucun risque.

Toujours le mercredi, le *Schweizer Bauer* critique les médias de masse qui, dans leur lutte concurrentielle, font une surenchère d'articles à présentation tape-à-l'œil et contenant des déclarations et des spéculations troublant les idées. Ce que l'on attend des autorités et de la science, c'est une sécurité absolue qui ne saurait exister dans un système dynamique tel que la vie.

Le jeudi (28 mars 1996), la *NZZ* réclame une information transparente, honnête, qui reconnaisse qu'au stade actuel des connaissances, il n'est pas possible pour le consommateur de viande d'avoir une certitude absolue. Les mesures prises par les autorités sont toutefois qualifiées d'adéquates afin de minimiser le risque individuel d'un consommateur moyen. Dans une interview publiée le même jour par *Facts*, le directeur de l'OVF reconnaît que les informations fournies jusque-là par son office ne tenaient peut-être pas suffisamment compte des craintes de la population.

Un jour plus tard, soit le vendredi 29 mars 1996, des représentants de l'OFSP, de l'OVF et de l'OFAG donnent une seconde conférence de presse. Ils fournissent principalement des informations sur l'état des recherches et des travaux de l'OVF (évaluation concernant le numéro de l'information téléphonique, contrôle des mesures). En Suisse, personne n'aurait encore été atteint par la nouvelle forme de MCJ découverte en Grande-Bretagne. Un arrêté du Conseil fédéral concernant les marchés pour les bovins destinés à l'abattage est annoncé. La presse rapporte que la ligne téléphonique d'information est constamment débordée et qu'elle ne parvient pas à satisfaire les besoins d'information des consommateurs. L'OVF explique que cette situation est due au fait qu'il ne dispose que de deux collaborateurs qui disposent des compétences leur permettant de fournir les renseignements attendus. Ces deux collaborateurs ont été mis à disposition pour cette tâche.

Dans son édition de ce jour, *Cash* traite de la politique d'information en liaison avec l'ESB: les explications fournies ont abouti à un fiasco, la population est toujours dans l'incertitude et seule. Les conseillers en relations publiques à qui *Cash* donne la parole constatent que les autorités n'étaient pas prêtes, qu'elles ne disposaient d'aucun scénario de crise ni d'aucune stratégie, qu'elles étaient trop restées au niveau des faits ou qu'elles avaient pris des positions trop évasives.

Au cours de la semaine suivante (mercredi 3 avril 1996), le Conseil fédéral annonce une modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires pour début mai 1996: l'origine de la viande vendue à l'étalage devra être déclarée. Cela donne une assurance supplémentaire aux consommateurs. De plus, 20 millions de francs sont débloqués afin de soutenir le marché de la viande de bœuf et pour le développement d'un diagnostic rapide de l'ESB.

Le 6 avril 1996, le *Tages-Anzeiger* reproche aux autorités d'avoir fourni des informations contradictoires: il y a incertitude au sujet de la question de savoir si Berne évalue une interdiction générale des farines d'origine animale ou non.

Le 17 avril 1996 à midi, le Conseil fédéral mange un goulasch (c'est ce que le vice-chancelier Casanova a déclaré à la presse dans le courant de l'après-midi). Le même jour, le Conseil fédéral renforce l'ordonnance sur l'élimination des déchets animaux afin de soutenir la confiance des consommateurs. Le 18 avril, la *NZZ* commente ces informations et relève que les autorités s'emmêlent à nouveau dans des contradictions et que c'est justement cela qui provoque l'insécurité de la part des consommateurs.

### **3.3.2 Evaluation des activités déployées en matière d'information dans le cadre de l'ESB/MCJ**

#### **a. Problématique sans réponse**

Il faut tout d'abord tenir compte du fait que les services qui ont fourni des informations au sujet de ces événements étaient confrontés à la difficulté de devoir fournir des informations au sujet d'un problème (pour le public, la question centrale qui se posait à ce moment était de savoir si l'ESB était transmissible à l'homme par le biais de la consommation de viande de bœuf) auquel il n'était (et n'est toujours pas) possible de trouver de réponse. Il est vrai que cette condition rend plus difficiles les activités déployées en matière d'information. En revanche, elle n'empêche pas de tout entreprendre afin d'informer la population rapidement, ouvertement et de manière compréhensible. Dans ces conditions, l'un des éléments de cette information consisterait justement à démontrer clairement au public qu'une réponse claire (oui ou non) n'existe pas. Les responsables de l'information ont bien tenté de faire passer ce message, mais, à cause de la grande quantité d'informations, il n'est pas parvenu à se faire entendre et comprendre. Le fait que certaines informations de source officielle semblent avoir été en contradiction avec certains actes des autorités (cf. point c) ci-dessous) a plutôt augmenté l'incertitude de la part du public.

## **b. Surprise**

De toute évidence, les services confrontés à la problématique ESB/MCJ ont été surpris par l'intensité des réactions qui ont été déclenchées par la publication des résultats de l'étude britannique. Le fond du problème cependant était connu depuis longtemps, raison pour laquelle personne ne s'attendait à un besoin d'information si important et si soudain. Le fait que, selon les informations en provenance de Grande-Bretagne, dix personnes seraient décédées des suites d'une nouvelle variante de la MCJ, a sans doute été déterminant dans cette affaire. Ainsi, pour la première fois, la menace d'une transmissibilité de l'ESB à l'homme est devenue tangible, même s'il n'était pas possible de la prouver. Dès cet instant, la discussion a glissé du milieu abstrait et scientifique pour rejoindre un niveau intelligible pour tout un chacun. Dans ces conditions, il est compréhensible que les autorités aient été surprises et qu'elles ne disposaient de toute évidence pas de stratégie d'information.

## **c. Informations contradictoires**

A diverses reprises, les médias ont critiqué les contradictions de l'information officielle concernant l'ESB/MCJ. De toute évidence, les personnes qui ont informé n'ont pas cette impression, ou alors de manière bien plus atténuée. Toutefois, l'impression de ceux qui ont fourni des informations ne saurait être déterminante dans le cadre de l'évaluation de cette question. Seule compte l'impression que les destinataires de l'information ont eue ou auraient dû avoir.

C'est surtout au sujet de deux points que l'information officielle n'a pas été homogène. Le premier concerne l'évaluation du risque de contamination de l'ESB/MCJ à travers la consommation de viande bovine, le second a trait à l'opportunité de l'interdiction d'importer de la viande de bœuf et des bovins vivants de Grande-Bretagne.

Il est vrai que les affirmations au sujet du risque lié à la consommation de viande de bœuf n'ont en règle générale que très peu varié. Alors que certains parlaient de viande impeccable, pouvant être consommée sans risque, d'autres soulignaient que les personnes mangeant de la viande ne couraient pratiquement aucun risque. Le Conseil fédéral avait déclaré que la consommation de la viande de bœuf ne représentait pas de risque alors que les directions des offices directement concernés se sont mises d'accord sur la formulation suivante<sup>2)</sup>: selon les évaluations des deux offices et l'état actuel des connaissances, la consommation de viande de bœuf, de lait et de produits laitiers peut être considérée comme sûre, sans inquiétude ou sans problème. En revanche, l'emploi du terme «sans risque» au sens strict serait faux.

Pour les consommateurs, la différence entre pouvoir manger de la viande «sans problème» et «pratiquement sans risque» est psychologiquement importante. «Pratiquement sans risque» signifie que, même si c'est hautement improbable, il est tout de même possible qu'un risque se réalise. Comme le directeur de l'OVF l'a reconnu dans une interview, en prenant du recul, il n'a pas été assez tenu compte des horizons et des besoins des destinataires de l'information et du public au début. Les activités en matière d'information ont été trop fortement orientées

<sup>2)</sup> Cf. note de bas de page numéro 1 sur les «conventions de langage» (ch. 3.2.1).

en fonction de critères scientifiques et techniques, et pas assez en fonction des besoins émotionnels et psychologiques de la population.

Le second domaine dans lequel l'information n'a pas été homogène concerne l'interdiction qui a frappé les importations de viande de bœuf britannique. Le 21 mars 1996, l'OFSP et l'OVF déclaraient encore qu'aucune modification des mesures préventives ne s'imposait, déclaration qui s'étendait également à l'interdiction de l'importation de viande de bœuf britannique. Le 22 mars 1996, le directeur de l'OVF confirmait cette opinion et qualifiait une éventuelle interdiction d'importation de mesure totalement disproportionnée. Peu de temps après, le conseiller fédéral Delamuraz frappait ces importations d'interdiction. En outre, même les justifications de cette mesure ont divergé. En effet, pour le DFEP, cette mesure se justifiait pour des raisons d'insécurité de la population, alors que les directeurs de l'OFSP et de l'OVF y voyaient une décision politique, mais infondée du point de vue scientifique. Selon eux, cette mesure était avant tout destinée au rétablissement de la confiance des consommateurs dans les produits présents sur le marché suisse. S'inscrivant en faux, lors d'une prise de position ultérieure, le service d'information du DFEP a souligné que cette décision d'interdire les importations était une décision exclusivement de politique de santé publique. Alors que du point de vue des services qui, en fait, auraient été responsables de l'évaluation médicale et scientifique de la situation, cette mesure ne se justifiait pas pour ces raisons, un autre département la justifiait justement pour ces raisons.

Cet exemple est révélateur de plusieurs problèmes grevant la politique d'information. Le changement de politique entraîne toujours une contradiction par rapport aux informations qui l'ont précédé. Dans le cas présent, il a toujours été dit qu'une interdiction de l'importation n'était pas indiquée. De toute évidence, cette information n'était plus correcte, puisque justement une telle interdiction a été édictée. Dans ce genre de situation, il est toujours difficile de communiquer le changement par rapport à une direction empruntée. Mais dans le cas présent, cela ne semble pas avoir été le problème principal. En fait, les raisons de ce changement de direction n'étaient pas claires, car leurs justifications n'étaient pas congruentes.

Ce fait permet en effet de constater le manque de coordination de l'information au sujet de cette mesure. Alors qu'en fonction des déclarations de l'OFSP et de l'OVF du jour précédent, le DFEP savait que ces offices ne cautionneraient pas une interdiction d'importation de viande de bœuf britannique, il aurait impérativement été nécessaire de trouver un accord entre ces services plutôt que d'entamer une querelle publique au sujet de la justification de cette mesure.

A cela s'ajoute finalement le fait que l'interdiction d'importation édictée de manière non coordonnée a relativisé les affirmations d'autres services selon lesquelles la consommation de viande de bœuf ne posait pas de problème et que celle qui était vendue sur le marché suisse était impeccable. L'insécurité des consommateurs s'en est encore trouvée augmentée. Il est vrai qu'implicitement, le public pouvait être gagné par l'impression que la viande offerte sur le marché suisse devait être protégée et n'était donc peut-être pas tout à fait impeccable.

#### **d. Problèmes de coordination**

Le DFI (OFSP, OVF) et le DFEP (OFAG, OFAEE) se sont occupés de cette affaire. En outre, divers niveaux ont également été impliqués (offices, départements et Conseil fédéral). L'information officielle – mais principalement de la part de l'OFSP et de l'OVF – a démarré relativement tôt (de manière passive au début, c'est-à-dire en réponse à des demandes). Les médias apprécient en général d'avoir plusieurs éclairages pour un même sujet et de pouvoir ainsi l'appréhender dans son intégralité. Mais des déclarations dont le contenu diffère à ce point du point de vue du contenu peuvent être préjudiciables à l'information, voire conduire à la désinformation, ce qui, dans le cas présent, a été le cas d'une certaine manière dans la mesure où une insécurité s'est développée.

Certes, les services concernés se sont rapidement concertés (le mercredi 20 mars 1996, les informations britanniques ont été publiées, la séance de coordination entre l'OVF, l'OFSP, l'OFAG et l'OFAEE a eu lieu le dimanche suivant). Rétrospectivement, il faut se poser la question de savoir si une coordination n'aurait pas pu avoir lieu plus rapidement. En effet, du point de vue de l'information, diverses incohérences sont apparues surtout au cours des tout premiers jours. Il aurait été optimal, il faudra en tenir compte à l'avenir, de pouvoir recourir immédiatement à des dispositifs préparés à cet effet lorsque l'on se trouve devant une telle situation de crise. Ceci naturellement en étant tout à fait conscient que, en cas de situation critique, les choses ne se présentent que rarement comme elles ont été planifiées. Mais cette constatation n'empêche nullement de prendre, dans la mesure du possible, un certain nombre de dispositions concernant la préparation structurelle de l'information. En outre, selon une déclaration d'un représentant de l'OFSP devant les sections A/R de la CdG CN, l'OFSP continuera d'évaluer la situation au cas par cas.

Le fait de vouloir renforcer la coordination ne signifie pas du tout que l'on s'achemine vers une utilisation de type propagandiste de l'information afin d'influencer l'opinion publique. L'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale doit toujours être honnête, transparente et crédible. Une telle information peut être gênée et même empêchée par une attitude hétérogène de la part des personnes chargées d'informer. Dans le cadre de cette affaire, l'importance d'un fondement structurel pour l'information de la Confédération a été clairement démontrée. Un tel fondement est d'autant plus important lorsque les sujets concernés touchent plusieurs départements (c'est le cas de cette affaire) ou lorsque les sujets ont une importance considérable.

Le besoin des médias en matière d'information diversifiée (c'est-à-dire comprenant des points de vue différents) doit dans ce cas céder la place au droit de la population à une information homogène et claire. Dans le cas présent, cette homogénéité n'a pas été entièrement atteinte puisque divers services ont envoyé des signaux différents au sujet des risques liés à la consommation de viande de bœuf. Même s'il est possible que les autorités n'aient pas d'opinions divergentes à ce sujet, pour la population il est incompréhensible, voire déstabilisant, lorsqu'un service annonce qu'une interdiction d'importation de viande de bœuf britannique serait une mesure totalement disproportionnée et que, quelques heures plus tard déjà, un autre service édicte précisément cette interdiction. Cette façon de procéder provoque tout simplement la fameuse question à laquelle il n'est pas

possible de répondre: «Est-ce que oui ou non, il est dangereux de manger de la viande de bœuf?» Les médias, en principe intéressés par la diversité de l'information, ont reproché aux autorités – non sans raison – d'avoir en partie manqué de cohérence. Ce sont d'ailleurs surtout les positions incohérentes des autorités concernées qui ont provoqué l'incohérence de l'information.

#### **e. Evaluation globale**

En tenant compte des circonstances difficiles – en effet, le problème traité est difficile à appréhender –, il faut constater que les activités en matière d'information qui ont été déployées dans ce cas l'ont été de manière relativement satisfaisante, avec toutefois un certain nombre de réserves. Il faut relever que les services concernés ont attribué une grande importance en soi à l'information et qu'ils se sont efforcés de contribuer à fournir des éclaircissements à la population (numéro d'information téléphonique, communiqués de presse, présence dans les médias, etc.).

Pourtant, un certain nombre de points faibles graves ont surgi durant les faits sous revue. Tout d'abord la problématique du (fréquent) manque d'homogénéité de l'information. Il fallait certes s'attendre à des difficultés en la matière lorsque des mesures divergentes par rapport au comportement en vigueur sont probables. Mais c'est justement dans de telles situations que le rôle d'une bonne information est décisif afin d'informer le public de manière compréhensible au sujet de nouvelles conditions. Ceci n'a pas toujours été le cas au cours de l'affaire de l'ESB/MCJ, également pour des raisons de divergences d'intérêts entre la politique de la santé, la politique agricole et la politique économique.

Il faut aussi qualifier de malheureux le fait que sur plusieurs points, l'information a été perçue comme étant contradictoire. Ces contradictions au niveau de l'information – contrairement aux bonnes intentions à leur origine – n'ont bien sûr pas contribué à éclairer et rassurer la population. Malgré les efforts déployés, les activités en matière d'information n'ont été qu'insuffisamment coordonnées et, étant donné les aspects psychologiques caractéristiques d'un environnement difficile, il n'a pas été assez tenu compte des besoins de la population.

### **3.4 L'information dans le cadre de l'affaire concernant l'accord d'indemnisation conclu entre la Suisse et la Pologne**

#### **3.4.1 Les faits**

A plusieurs reprises, la question du sort des avoirs en déshérence (principalement de personnes juives) placés dans les banques suisses et celle qui concerne les transactions d'or entre l'Allemagne nazie et la Suisse ont donné l'occasion de discuter des activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information. Les sections A/R de la CdG CN se sont limitées à l'examen d'une petite partie, représentative, de toute cette problématique, c'est-à-dire à l'information au sujet de l'Accord de 1949 entre la Confédération suisse et la République de Pologne concernant l'indemnisation des intérêts suisses en Pologne.

Le vendredi 11 octobre 1996, le sénateur new-yorkais D'Amato annonce une deuxième audition par la commission des banques au sujet des avoirs juifs en déshérence déposés dans les banques suisses. Une première audition durant laquelle des représentants des banques suisses avaient également été entendus avait déjà eu lieu au courant du mois d'avril 1996. A la suite de cette dernière, le Conseil fédéral avait constitué un groupe de travail interdépartemental ad hoc.

Dans le cadre de la recherche de documents dans les archives américaines, D'Amato prétend que l'on aurait trouvé de nouvelles preuves démontrant que la Suisse aurait délibérément retenu des informations sur des avoirs déposés dans les banques suisses durant le régime national-socialiste.

Durant l'audition qui a lieu le mercredi 16 octobre, le sénateur D'Amato reproche à la Suisse d'avoir utilisé les avoirs de Juifs polonais pour dédommager des citoyens suisses après la Seconde guerre mondiale. En 1949, les gouvernements suisse et polonais auraient conclu un accord secret dans ce sens. Cet accord aurait prévu l'utilisation des avoirs de Juifs polonais pour dédommager les Suisses des pertes subies lors des nationalisations décrétées par le gouvernement communiste.

Le jeudi 17 octobre, un historien polonais confirme les déclarations américaines selon lesquelles la Pologne aurait signé un accord secret avec la Suisse. L'existence de ce contrat est également confirmée par un porte-parole du ministère polonais des affaires étrangères. A une demande d'information, un porte-parole du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) déclare que le DFAE va soigneusement étudier les faits. Jusque-là, la Suisse n'a pas d'indications lui permettant de réagir au sujet du contenu des reproches qui lui sont adressés. Il y a bien un accord avec la Pologne, daté du 1<sup>er</sup> juillet 1949, mais ce dernier n'a rien de secret.

Le vendredi 18 octobre, le DFAE publie un communiqué de pressé. Dans ce dernier, il réfute les reproches selon lesquels la Suisse aurait conclu un accord secret avec la Pologne. L'accord d'indemnisation entre la Pologne et la Suisse a été publié dans le Recueil officiel des lois. D'autre part, le communiqué de presse du DFAE se réfère à un échange de lettres confidentiel, c'est-à-dire non publié, entre les chefs des deux délégations de l'époque. Cette correspondance contient l'engagement de la Suisse à restituer à l'Etat polonais les biens de citoyens polonais pour lesquels on n'a plus de nouvelles. Le DFAE examine actuellement d'autres accords d'indemnisation conclus avec des pays d'Europe de l'Est. Les questions en rapport avec cet accord sont en cours d'étude. Des copies de l'accord d'indemnisation et de ce fameux échange de correspondance sont annexées au communiqué de presse. A une demande d'information, un porte-parole du DFAE indique que la lettre n'a été trouvée aux archives que le jour même. Le DFAE ne dispose pas encore d'informations au sujet du nombre et de la date de tels versements.

Le lendemain (samedi 19 oct.), le vice-président du Congrès juif mondial déclare que l'engagement secret que la Suisse vient de reconnaître prouve bien que ce pays a transféré de manière immorale des fonds juifs vers la Pologne. Le sénateur D'Amato réitère ses reproches envers la Suisse. La Suisse a tort lorsqu'elle nie que des citoyens suisses ont été dédommagés au moyen d'avoirs de Juifs polonais de

pertes qu'ils ont subies suite à des nationalisations décrétées par le gouvernement communiste. La Pologne rejette les accusations du sénateur D'Amato.

L'accueil réservé par la presse suisse aux informations fournies la veille par le DFAE est très divers. Certains journaux laissent entrevoir un certain soulagement et louent le DFAE. La NZZ demeure en revanche critique par rapport au communiqué de presse du DFAE. Elle regrette que seul le passage de l'échange de lettres dans lequel la Suisse s'engage à verser à la Pologne les fonds en déshérence de citoyens polonais ait été repris par le communiqué de presse. La NZZ ne comprend pas pourquoi le DFAE n'a pas également fait état du passage dans lequel le Gouvernement polonais s'engage à indemniser les banques et les entreprises d'assurances concernées de tous frais et dommages pouvant résulter d'éventuelles prétentions des ayants droit qui pourraient être présentées après les versements en question.

Dans son édition du lundi (21 oct.), *Le Nouveau Quotidien* cite un protocole confidentiel annexé à l'accord d'indemnisation entre la Suisse et la Pologne. Le vendredi précédent, un journaliste du quotidien a retrouvé ce document aux Archives fédérales. Selon ce document, les avoirs déposés dans les banques ou auprès d'entreprises d'assurances suisses par des citoyens polonais disparus devaient être versés à la Banque nationale suisse au bout d'un certain délai. Cet argent était destiné à dédommager les Suisses dépossédés par les communistes polonais. Au sujet du communiqué de presse du DFAE du vendredi, *Le Nouveau Quotidien* déclare: «Etonnant démenti qui consiste à réaffirmer froidement l'objet du scandale!»

La Fédération suisse des communautés israélites, s'exprimant par son vice-président, est choquée par l'accord de 1949 entre la Suisse et la Pologne. Un porte-parole du DFAE, interrogé au sujet de cet article, explique que le département a été surpris par l'existence même de ce document. Il n'est d'ailleurs pas en mesure non plus de dire quels montants ont été versés. Le DFAE va encore intensifier ses recherches dans ce domaine.

Le jour suivant (mardi 22 oct.), les réactions s'intensifient en Suisse comme à l'étranger. Le Congrès juif mondial demande réparation immédiate à la Suisse. Dans une lettre, le sénateur D'Amato exige du président de la Confédération qu'il lui fasse parvenir un décompte complet des avoirs polonais en déshérence depuis la Seconde guerre mondiale. La Commission de politique extérieure du Conseil national exige maintenant du Conseil fédéral qu'il agisse au lieu de se contenter de réagir. Il demande la mise sur pied d'un état-major spécial (*task force*) et l'élaboration d'une stratégie de communication.

La NZZ critique une fois de plus l'information livrée par le DFAE qui a fourni un nouvel exemple de son incompétence en matière de communication au sujet de la question des avoirs en déshérence et des transactions d'or: «*Es ist dringend notwendig, dass das EDA für dieses wachsenden Ärger auslösende Dossier eine (Kommunikations-)Strategie entwickelt und einen hochrangigen Sprecher bestimmt, der sie koordiniert und der auf neue Situationen rasch reagieren kann. Der Informationsdienst des Departements ist selbstverständlich überfordert, und die Regelung, dass sämtliche EDA-Verlautbarungen zum Thema von verschiedenen Chefs gegengelesen werden, verhindert eher Information als Pannen.*»

Le même jour, le DFAE publie d'autres documents provenant des Archives fédérales concernant l'accord d'indemnisation. Un porte-parole déclare à un journal que le DFAE va immédiatement former un groupe de travail qui sera chargé d'analyser rapidement et en détail toute la problématique de l'accord d'indemnisation. Lors d'un entretien accordé à Radio DRS, le conseiller fédéral Villiger assure que toute la lumière sera faite au sujet de ces révélations. Suite à ce qu'il a entendu jusqu'à ce jour au sujet des accords avec la Pologne, il reconnaît avoir quelques craintes. Il s'agit de tout un ensemble de faits qui n'étaient pas connus jusqu'à présent.

Le mercredi 23 octobre, la *NZZ* publie un article de l'historien Peter Hug qui se penche en détail sur la question de l'accord d'indemnisation de 1949 entre la Suisse et la Pologne. Durant l'été 1996, l'auteur a, sur mandat des Archives fédérales, établi un répertoire provisoire des sources documentaires qui s'y trouvent et qui renseignent sur le sort des avoirs déposés en Suisse à cause du régime national-socialiste.

Une agence de presse annonce que l'article est basé sur un rapport de 150 pages que Hug a livré le 5 septembre aux Archives fédérales. Le DFAE quant à lui est en possession de l'article depuis le 10 octobre (c'est-à-dire avant que le sénateur D'Amato annonce la deuxième audition). Cet article avait été présenté au DFAE afin d'obtenir l'imprimatur puisque Hug avait utilisé des documents qui n'étaient pas encore accessibles au public.

La *NZZ* poursuit ses critiques concernant l'information officielle. Selon elle, l'information fournie a donné au monde entier l'impression que la Suisse s'était enrichie aux dépens des victimes de la Shoah. Dans un commentaire, *Die Ostschweiz* constate que le schéma d'information du public au sujet des avoirs des victimes du nazisme déposés dans les banques suisses a été identique depuis le début: «*Zuerst kommt die Kritik aus dem Ausland, dann ein Dementi und schliesslich das Eingeständnis, dass an der Sache doch etwas sei.*» Le *Nouveau Quotidien* constate que le DFAE n'est pas en mesure de fournir les informations attendues du fait qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer des recherches historiques.

A l'issue de la séance du Conseil fédéral, le conseiller fédéral Cotti annonce les décisions du gouvernement dont l'objectif est de faire rapidement toute la lumière sur le rôle de la Suisse et de sa place financière durant la période nazie. Il s'agit entre autres de réunir une *task force* chargée de traiter la question des fonds des victimes de l'Holocauste. Cette *task force* est également chargée d'élaborer un concept d'information. Lors de la conférence de presse qui suit la séance du Conseil fédéral, le directeur de la Direction du droit international public du DFAE prend position au sujet des reproches formulés par les journalistes en liaison avec l'article de Hug. Le DFAE n'a pas retardé la publication de l'article de Hug. Le DFAE ne disposait pas du rapport rédigé par Hug sur mandat des Archives fédérales. Il concède que le DFAE était au courant de l'existence de ce rapport et qu'il en avait reçu une copie avant que le sénateur D'Amato ne lance ses accusations.

Le lendemain (jeudi 24 oct.), la presse critique vertement les circonstances qui ont entouré le rapport de l'historien Hug. Au sujet de l'information, la *Basler Zeitung* parle d'une débâcle: «*Die Schweiz gebe immer nur gerade zu, was ihr bewiesen*

werden könne. Diesen Vorwurf, der im Zusammenhang mit den jüdischen Geldern immer wieder laut wird, muss sich die Schweiz nach den Informationsspannen der letzten Wochen zu Recht gefallen lassen.» L'agence de presse AP fait état de graves lacunes au niveau de la communication au sein de l'administration fédérale.

Toujours ce même jeudi, lors d'un entretien accordé à un quotidien suisse, l'ambassadeur de Suisse à Washington se distance du sénateur D'Amato. Il révèle que, jusqu'à ce jour, il a vainement cherché à rencontrer ce dernier pour discuter de cette affaire. D'autre part, il remarque que la Suisse aurait dû entamer un dialogue avec les rescapés de l'Holocauste bien plus tôt. L'ambassadeur Jagmetti exige que la Suisse élabore un concept d'information clair et cohérent en consultant les ambassades à Washington et à Londres.

Le lendemain (vendredi 25 oct.), la NZZ, informée par un ancien parlementaire, fait remarquer que l'échange de correspondance accompagnant l'accord d'indemnisation avec la Pologne avait été lu au Conseil national en mars 1950, qu'il avait été enregistré au procès-verbal du Parlement et que depuis lors tout un chacun pouvait le consulter. Sous le titre «*Verheerende Drückebergerei*», Cash dresse un bilan critique: les milieux politiques et économiques sous-estiment la valeur de l'information et de la communication. «*Nazigold, herrenlose Vermögen, geheime Abkommen, die Nachrichten jagen sich, die Situation wird laufend ungemütlicher. Die Informationspolitik des Bundes war dilettantisch.*»

Le même jour encore, le conseiller fédéral Cotti présente aux médias le nouveau responsable de la *task force* en la personne du secrétaire général suppléant du DFAE, Thomas Borer. A la question de savoir si la *task force* s'efforcera de promouvoir une politique d'information plus transparente, son nouveau responsable répond que le DFAE poursuit une politique d'information ouverte par tradition. Les autorités fédérales ne peuvent toutefois répondre aux questions que lorsqu'elles disposent elles-mêmes des éléments suffisants.

Le 27 octobre, à l'occasion d'une interview accordée à un journal du dimanche, le conseiller fédéral Cotti critique les déclarations du sénateur D'Amato. Il reconnaît cependant qu'il y a eu des pannes et des retards lors du règlement de la crise et que les autorités ont été prises au dépourvu par les développements de cette affaire. De plus, les conditions pour une bonne gestion de crise, soit une bonne communication à l'intérieur comme à l'extérieur du département, n'étaient pas forcément réunies au cours de ces derniers jours.

Le mardi 29 octobre, le responsable de la *task force* informe que deux historiens ont été mandatés par le DFAE afin d'examiner si des fonds en déshérence ont été utilisés dans le cadre des accords d'indemnisation avec les pays de l'ancien bloc de l'Est. Ils ont un mois pour déposer leurs conclusions.

Le mercredi 30 octobre, l'ambassadeur de Suisse aux Etats-Unis informe les représentants des médias américains des mesures prises par la Suisse afin de faire toute la lumière sur le destin des fonds juifs. Par la même occasion, il critique les représentations «déformantes» et les «fausses interprétations» propagées par divers médias américains. Selon la *Berner Zeitung*, les déclarations de l'ambassadeur de Suisse à Washington lors de la conférence de presse sont à l'origine d'une impression pour le moins mitigée. Au cours du mois de novembre, la conférence

✚ de presse de l'ambassadeur fait encore l'objet de critiques, mais plus directement en liaison avec l'accord d'indemnisation entre la Suisse et la Pologne.

### **3.4.2 Evaluation des activités déployées en matière d'information dans le cadre de l'affaire concernant l'accord d'indemnisation conclu entre la Suisse et la Pologne**

#### **a. Niveau de connaissances insuffisant**

Après la deuxième audition organisée par D'Amato, les activités déployées en matière d'information – avant tout par le DFAE qui les coordonnait – étaient caractérisées par des déclarations réservées et sans substance se référant principalement aux recherches en cours. Cette information peu explicite de la part du DFAE ne provient pas d'un manque de volonté d'informer, mais bien plutôt d'un manque de connaissances, ce qui ne lui a pas permis de fournir des informations adéquates.

Certes, au cours du début du printemps 1996 déjà, le DFAE ainsi que d'autres parties de l'administration fédérale avaient commencé à être sensibilisés en matière d'information officielle sur le rôle de la Suisse durant la Seconde guerre mondiale. Mi-octobre, les responsables de l'information du DFAE n'étaient de toute évidence toujours pas en mesure de prendre substantiellement position dans un délai utile au sujet de questions datant de cette période.

Il faut tenir compte du fait que les efforts pour pouvoir être en mesure de fournir des informations sur des événements historiques ou anciens – dans la mesure où c'est encore possible – sont nettement plus importants à ceux consentis pour une information concernant un sujet d'actualité. En effet, les documents ne sont souvent pas directement accessibles et il n'est plus possible de faire appel à des personnes qui avaient été directement concernées. C'est un déficit structurel qu'il faut rapidement éliminer en instituant un service d'information historique.

Le fait est qu'en ce qui concerne l'affaire étudiée, les information qui ont pu être données – dans la mesure où des informations pouvaient être données – n'ont pas toujours eu l'effet explicatif désiré, étant donné le niveau de connaissances limité. Au contraire, elles ont en partie eu un effet opposé, soit en préparant le terrain à de nouvelles critiques contre la Suisse, soit parce qu'elles étaient contradictoires ou incomplètes.

Parallèlement, il n'est pas possible d'ignorer le fait qu'en l'occurrence – même s'il s'agit en fait plutôt d'un hasard – les informations nécessaires auraient été facilement accessibles. Que les responsables de l'information du DFAE n'aient pas été informés de leur existence à temps est incompréhensible. Ceci d'autant moins que la Direction du droit international public du DFAE avait déjà discuté avec les Archives fédérales de l'article de Hug le 15 octobre déjà (c'est-à-dire la veille de la deuxième audition à New York). Cet article n'était donc pas seulement disponible, le DFAE en avait bien pris connaissance. Il est également difficile de comprendre pourquoi un journaliste est capable, en un seul jour, de trouver un document d'une importance capitale dans les Archives fédérales alors que le DFAE en est incapable.

## **b. Surprise?**

L'administration fédérale a été surprise par les reproches du sénateur D'Amato concernant l'accord d'indemnisation entre la Suisse et la Pologne. Ce sujet n'avait jusqu'à ce moment jamais été abordé et aucune information n'avait donc été préparée à ce sujet.

Même en tenant compte de la stratégie du sénateur D'Amato en matière de pseudo-révélation et de son attitude peu coopérative (aucun représentant suisse n'avait été invité lors de la deuxième audition), il faut se poser la question de savoir s'il était légitime que les services concernés soient surpris de cette manière ou si ces derniers auraient dû prendre des mesures, entreprendre des recherches et rester à jour. En effet, le sujet en tant que tel (l'or des nazis et les fonds en déshérence dans les banques suisses) était sur la sellette depuis quelques temps déjà et il y avait assez de signes précurseurs, d'avertissements et d'annonces permettant de conclure qu'il y aurait un grand besoin d'informations dans ce domaine. De plus, le fait que le DFAE ne dispose pas de sources d'information plus directes que les communiqués d'agences ou la presse quotidienne lorsqu'il s'agit d'affaires aussi importantes que la deuxième audition du sénateur D'Amato est plutôt préoccupant.

## **c. Coopérations et coordination insuffisantes**

Comme cela a déjà été dit, dans le cas présent, l'information toute prête était déjà disponible avant les critiques formulées contre la Suisse. Que le DFAE n'y ait pas eu recours (la publication préalable du rapport Hug aurait été encore plus avantageuse) est une erreur très grave en ce qui concerne les activités déployées en matière d'information dans le cas présent. Une fois que le DFAE était en possession du rapport, il faut bien admettre que la coordination interne du DFAE a été un échec.

La collaboration entre le DFAE et les Archives fédérales semble n'avoir fonctionné que de manière insuffisante. Certes, les Archives fédérales ont informé le DFAE de l'existence des travaux de Hug. Mais après l'éclatement de la crise, il semble de toute évidence que le DFAE ait renoncé à faire rapidement appel aux Archives fédérales, ce qui est tout à fait incompréhensible. Inversement, les Archives fédérales n'ont pas jugé bon de rappeler au DFAE l'existence des documents en la matière. Le fait d'avoir renoncé à une coopération interne à l'administration a eu des effets négatifs pour la Suisse.

Lorsque l'accord d'indemnisation entre la Suisse et la Pologne est devenu le centre d'intérêt, la coordination de l'information était encore insuffisamment développée. Il est vrai que l'administration avait commencé à développer des stratégies d'information et de communication à ce sujet. Mais de toute évidence, ces dernières n'ont pas permis d'éviter que la conférence de presse de l'ambassadeur Jagmetti à Washington soit conçue de manière à éviter les critiques. Le service d'information surchargé l'a été trop longtemps. Ceci est lié au fait que le Conseil fédéral n'a pas jugé ce sujet à sa juste valeur durant trop longtemps également et n'est pas intervenu sur les structures d'information. Ce n'est qu'avec la mise sur pied de la *task force* qu'il a pris des mesures en vue de régler ce problème, du moins en ce qui concerne les aspects de la politique extérieure de ce

problème. Il n'est cependant pas possible de dire s'il a ainsi suffisamment tenu compte des aspects de la politique intérieure.

#### **d. Anticipation**

La façon avec laquelle l'information a été menée dans le cas présent soulève une question concernant l'existence et le fonctionnement au sein du DFAE des mécanismes de reconnaissance anticipée nécessaires. La prise en compte des représentations de la Suisse à l'étranger lors d'analyses prévisionnelles n'est pas claire non plus. Lorsque l'on sait que les représentations suisses à l'étranger avaient attiré l'attention sur l'évolution de ce problème avec insistance, il faut en conclure que la centrale n'avait de toute évidence pas reçu ou mal interprété ces signaux. Il n'est pas possible d'expliquer d'une autre manière les raisons qui ont fait que l'on n'attribue pas dès le début une plus grande importance à ce problème.

#### **e. Manque de transparence**

Globalement, les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information en relation avec la question des avoirs en déshérence et de l'or nazi ont été trop peu transparentes et trop passives. En effet, durant une assez longue période, le Conseil fédéral n'a pas pris position de manière assez ferme et assez fondée. Il a ainsi créé une situation d'incertitude non seulement du point de vue de la politique étrangère, mais aussi de la politique intérieure.

A cela s'ajoute le fait que, pour le public, certains actes des autorités étaient plutôt incompréhensibles, respectivement ne pouvaient qu'être incompréhensibles étant donné qu'il ne disposait pas des informations de base nécessaires à leur compréhension. Les déclarations du conseiller fédéral Delamuraz lors de l'interview de la Saint-Sylvestre en sont un excellent exemple. Le public n'était pas au courant des exigences et des menaces de boycott de la part des milieux juifs qui ont motivé les réactions verbales du conseiller fédéral Delamuraz. Le contenu de l'interview (le choix des termes n'est pas discuté ici) aurait été discuté de manière plus objective si les autorités suisses avaient informé à temps le public sur le fin mot de l'histoire.

#### **f. Rôle du Conseil fédéral**

En ce qui concerne l'information au sujet des fonds en déshérence et de l'or nazi, il est évident que le Conseil fédéral a eu une attitude très réservée durant une très longue période. Dans ce cas, il faut se poser la question de savoir si le gouvernement a véritablement jugé le problème à sa juste valeur dès le début de la crise. Durant une assez longue période, le public ne pouvait guère s'en convaincre. De plus, la critique ouverte des médias concernant l'information hésitante et paralysante qui ne parvenait pas à expliquer l'attitude de la Suisse a également eu des effets négatifs. Le besoin de voir le gouvernement agir dans le sens d'une stratégie de transparence offensive de manière à faire connaître la position de la Suisse est donc devenu de plus en plus fort.

Le Conseil fédéral aurait dû bien plus rapidement tirer à lui, tant la gestion de l'affaire que l'information qui la concernait. Il aurait dû intervenir de manière

ciblée, coordonner et développer des concepts de manière souveraine, comme c'est le devoir de tout gouvernement lors d'une crise de cette importance. En lieu et place, tout le monde a eu l'impression que la Suisse se contentait tout d'abord d'attendre et de voir venir afin de ne réagir (et encore, plusieurs fois de manière maladroit) que lorsqu'il n'était plus possible de faire autrement. Si l'information du Conseil fédéral ne contient pas de signal, alors il faut se poser la question de savoir si ce dernier est prêt à développer une politique et à attaquer le problème (et non pas seulement l'information à son sujet) de manière active. Une information professionnelle est naturellement une condition préalable sine qua non à cette tâche.

#### **g. Evaluation globale**

Globalement, cette affaire éveille également le sentiment qu'en matière d'information le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont déployé des activités plutôt mal coordonnées, passives et longtemps inutiles. Dans ce cas bien plus que dans les deux autres, il manquait tout particulièrement une conduite souveraine de l'Etat qui, dans une situation extraordinaire, a un effet d'intégration et, ce qui aurait été encore plus important, qui permet de communiquer avec la population et l'étranger. En situation de crise, il est évident que la Suisse qui refuse largement les alliances internationales ne peut pas compter sur l'appui d'autres Etats.

Contrairement aux deux autres cas traités, pour la Suisse, les dommages découlant d'un travail d'information insuffisant sont en l'occurrence énormes, voire incommensurables. En ce qui concerne l'information en tant que telle, le comportement du DFAE est surprenant dans la mesure où, au début de la crise, soit durant sa phase la plus importante, l'information n'a pas assez contribué à la compréhension de l'affaire, ceci parce que les bases nécessaires n'étaient pas disponibles (pour des raisons en partie défendables). Entre-temps, les activités d'information n'ont pas seulement été inutiles, elles ont eu un effet négatif.

## **4 Conclusions**

### **4.1 Remarque préliminaire**

Les sections A/R de la CdG N ont analysé les activités en matière d'information déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans le cadre de trois situations extraordinaires. Ces trois exemples démontrent de manière évidente les points faibles de l'information officielle. La plupart de ces faiblesses résident dans la structure et le système de la communication de la Confédération, raison pour laquelle elles ressortent également, bien que de manière plus atténuée, dans le cadre des activités d'information de tous les jours. Les trois affaires passées en revue donnent donc lieu à des remarques de nature générale au niveau de l'ensemble de la Confédération et permettent de tirer les conclusions correspondantes.

D'autre part, il convient de souligner que l'information concernant une affaire dépend toujours de la nature de cette dernière. *L'information ne peut être meilleure que la décision à son origine.* Mais au-delà, l'information doit également être claire lorsqu'éventuellement aucune décision ne peut (encore) être prise. Si le Conseil

fédéral n'assume pas sa fonction de conduite et ne prend pas les décisions qui s'imposent, une information claire et compréhensible à ce sujet n'est pas ou difficilement possible. La politique d'information ne peut être meilleure que la politique au sujet de laquelle elle informe: au contraire, les erreurs ou les manquements sont plus visibles encore lors de l'information.

## **4.2 Les activités en matière d'information en situation normale**

Les travaux des sections A/R de la CdG N avaient pour objet d'évaluer les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations de crise. C'est la raison pour laquelle ce rapport n'aborde pas de plus près les activités d'information du courant normal. La question de la présence des autorités mise à part (cf. ch. 4.9 ci-après), les journalistes et les experts décrivent l'information comme étant satisfaisante d'une manière générale. Par beau temps, les fondements et les critères d'une information officielle transparente à tous les niveaux (Conseil fédéral, départements, offices) sont respectés et les personnes intéressées ainsi que les journalistes ont accès aux informations souhaitées.

Il faut toutefois relever que certains préalables à des activités optimales en matière d'information manquent également dans le cadre de l'information en situation normale. Le régime de la transparence au sein de l'administration qui n'a pas encore été introduit au niveau fédéral, et qui a également son importance dans le cours normal des activités politiques et administratives, fait en effet partie de ces préalables.

En outre, il n'est pas possible d'évaluer les conséquences de l'introduction de nouveaux modèles de gestion publique sur l'information de l'Etat. Dans tous les cas, il sera nécessaire de procéder à des adaptations dans ce domaine, si l'on veut assurer une information de haute qualité qui soit conforme aux principes de la transparence dans le cadre d'une décentralisation des activités publiques par rapport à l'administration centrale, d'une augmentation de l'autonomie des unités administratives et de la délégation de l'exécution de tâches publiques à des privés.

Tant qu'une véritable privatisation (au sens d'un désengagement complet de l'Etat) n'est pas réalisée, la Confédération porte la responsabilité de l'information concernant les affaires et les tâches publiques, et ceci indépendamment du fait que la tâche publique concernée soit assumée par l'administration fédérale, des établissements autonomes ou privés. Dans ce sens, la réglementation de l'information doit faire l'objet d'une convention entre la Confédération et celui qui fournit la prestation concernée.

Dans le domaine de l'action informelle de l'administration fédérale (tant en matière de décision et d'événements politiques qu'en rapport avec la direction de l'administration), la problématique de l'action informelle de l'administration (travail d'information ou d'explication de la Confédération dont l'objectif reconnu est de modifier le comportement de certains milieux concernés) et de la propagande des autorités est relativement récente. Dans ce domaine, il y a de plus en plus de contributions de nature juridique qui tentent de résoudre ces questions. Toutefois, la manière d'utiliser les éventuelles marges de manœuvre n'est de loin pas résolue. Il faudra élaborer les règles et les concepts correspondants.

En matière d'information, les nouveaux médias représentent un nouveau défi pour les activités ordinaires. Il faut consacrer la plus grande attention aux développements qui ont lieu dans ces domaines.

### **4.3 Les activités en matière d'information lors de situations extraordinaires**

D'une manière générale, les activités déployées en matière d'information lors de situations extraordinaires ne sont pas satisfaisantes. Les trois cas examinés ont permis de trouver des erreurs en la matière, de la plus petite à la plus grave. La constatation que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne maîtrisent en règle générale pas l'information en situation de crise est confirmée par les journalistes et les experts interrogés par les sections A/R de la CdG N. *En cas de crise, l'activité d'informer peut aussi subir une crise.*

Tant qu'un seul département est concerné, c'est la qualité de la conduite du département ainsi que la qualité de la personne chargée de l'information en cas de crise qui sont déterminantes pour la qualité de l'information du public au sujet des développements de la crise. En revanche, les structures et les moyens d'information sont tout à fait insuffisants lorsqu'un événement prend des dimensions dépassant la compétence d'un seul département, ce qui, étant donné la complexité croissante des développements actuels, est de plus en plus souvent le cas. Dans de telles situations, le manque d'une structure claire permettant de gérer l'information a des effets très négatifs. En période de crise justement, l'information doit être tout particulièrement homogène et claire de manière que le gouvernement (même s'il s'agit d'un collège gouvernemental dans lequel plusieurs partis politiques sont représentés) ne s'exprime que d'une seule voix.

La gestion et la coordination de l'information présupposent que les personnes responsables reconnaissent l'importance d'un événement, puissent le classer politiquement et arrivent à en tirer les conséquences du point de vue de l'information. L'anticipation s'impose pour des sujets dont l'importance politique ne peut pas être laissée au hasard. Le Conseil fédéral, les départements et leurs offices – chacun en fonction de son niveau – doivent s'organiser et être équipés des compétences matérielles et politiques de manière à pouvoir d'avance évaluer rapidement l'importance des développements qu'ils observent. L'exemple de l'accord d'indemnisation entre la Pologne et la Suisse montre qu'il y a d'importantes lacunes en la matière.

Il faut aussi pouvoir disposer des compétences et des capacités nécessaires à une intégration appropriée, dès le départ, des besoins en matière d'information au sujet d'un événement qui s'est produit ou de développements observés. Pour ce faire, il faut une gestion et une coordination de l'information qui soient très claires. Dans une situation de crise, il arrive très souvent que l'aspect de la communication ne soit pas assez pris en considération ou alors trop tardivement. De toute évidence, le principe selon lequel une information est une partie nécessaire à toute affaire importante n'est pas encore enraciné partout. Il n'y a pas que la structure qui doit être améliorée et professionnalisée, le contenu de l'information et son intégration dans le traitement de l'objet doivent l'être également.

Il faut aussi régler la question de savoir qui est concerné par l'information du public, et à quel titre. Ceci implique par exemple, qu'en cas de situation extraordinaire, une personnalité ayant un effet d'intégration soit chargée de transmettre des informations souvent négatives ou accablantes. *C'est justement lors de situations difficiles que les chefs de département responsables, voire le président de la Confédération doivent être présents.* En période de crise, la place du responsable de l'information se trouve généralement dans les centrales de coordination et de conduite et non pas en face des caméras et des microphones.

#### **4.4 Problèmes de gestion et de coordination**

L'absence fréquente d'une information homogène, claire et gérée sans contradictions trouve souvent son origine (toujours, en ce qui concerne les événements analysés) dans le manque de coordination entre les divers services et autorités impliqués dans le sujet. Cela est tout particulièrement évident dans le cas Nyffenegger au sujet duquel il y a eu jusqu'à quatre conseillers fédéraux qui, simultanément, se sont adressés au public, sans concertation préalable. Il est évident, chaque développement extraordinaire, chaque événement surprenant représente un nouveau défi. Dans ces circonstances tout particulièrement, une gestion au plus près de la situation et de la communication qui la concerne est indispensable.

C'est justement pour cette raison que les structures de l'information doivent être conçues de manière que, lors de situations difficiles, surprenantes, différentes ou complexes, la coordination de l'information devienne inévitable et ne puisse être contournée, même pas lorsqu'on risque de la perdre de vue à cause des événements qui se bousculent. Il faut donc essayer d'introduire un mécanisme qui, lors de situations de crise, empêche d'informer sans concept et de manière non coordonnée, c'est-à-dire avant que les responsables se soient rendu compte – peut-être trop tard – qu'il est nécessaire de coordonner l'information.

Il ne peut être question de forcer les structures de l'information dans un corset rigide. Fondamentalement, la manière de préparer l'information en tant que telle ne joue pas de rôle tant que le système garantit une information professionnelle et coordonnée.

##### **a. Coordination au sein du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral veut et doit rendre sa politique compréhensible par le peuple et le Parlement. Ses communications vers l'extérieur doivent justement correspondre aux critères d'une information véridique, rapide, transparente, homogène, objective et continue. Cela signifie que le Conseil fédéral doit gérer,ordonner et professionnaliser ses activités d'information au sujet des affaires de la Confédération, respectivement des affaires importantes et des événements d'importance nationale.

Fondamentalement, chaque membre du Conseil fédéral est libre de choisir la manière de s'adresser au public. Il n'y a aucune obligation de se soumettre à une information de type collégial. Toutefois, lors d'événements importants (notamment les situations de crise) et en ce qui concerne les affaires communes, même

une autorité collégiale composée de membres de plusieurs partis politiques doit être intéressée – dans son propre intérêt et dans l'intérêt du pays – à donner une image coordonnée. Un Conseil fédéral dont les membres se prononcent sans concept, voire de manière contradictoire sur un même sujet, perd de sa crédibilité et donne une impression d'incompétence. Il n'est plus pris au sérieux par le public. Par ailleurs, une information coordonnée de la part du gouvernement n'exclut en rien d'être en mesure de fournir une information transparente sur le processus de prise de décision du Conseil fédéral (cf. ch. 4.5 ci-après).

Il est tout à fait possible d'assurer la coordination au sein du Conseil fédéral en confiant de manière permanente la tâche de gestion de l'information au président de la Confédération. *Il s'agit en fait d'une partie intégrante des obligations présidentielles d'assumer l'information lors d'affaires importantes et particulières en tant que fonction capitale dans l'intérêt du pays. Cette tâche sera assumée par le président de la Confédération en collaboration avec les autres membres du gouvernement ou éventuellement directement confiée aux chefs des départements concernés.* Mais en cas de situation extraordinaire, lorsqu'il est institutionnellement du devoir du président d'appeler le collège gouvernemental ainsi que les départements à coordonner l'information dès le début (et non pas seulement lorsque le mal est fait), et, le cas échéant, de prendre rapidement les décisions nécessaires, il est ainsi raisonnablement possible d'éviter une situation fâcheuse telle que celles qui ont été observées dans les cas analysés.

Pour pouvoir assumer ses responsabilités en matière de gestion de l'information, le président de la Confédération dépend du soutien du porte-parole du Conseil fédéral et de sa collaboration. En ce qui concerne les questions importantes de la communication, la présidence en tant qu'instance responsable de la gestion de l'information doit être assistée par le service du porte-parole du Conseil fédéral.

Les activités déployées par le Conseil fédéral en matière d'information doivent également répondre aux impératifs en matière de délais et de déroulement. Ceci n'était précisément pas le cas en juin 1992: le Conseil fédéral décide de déposer une demande d'adhésion à l'UE, mais repousse la communication de cette décision controversée d'une semaine, décision qui, dans l'heure, a provoqué une indiscretion (et l'annonce correspondante par la presse).

Il est donc très important que le Conseil fédéral coordonne son information en continu, qu'il la professionnalise et qu'il se fasse conseiller (et soutenir), par exemple par un porte-parole du Conseil fédéral.

## **b. Porte-parole du Conseil fédéral**

La démocratie suisse est fondée sur le système de la concordance, ce qui implique un gouvernement fédéral constitué de représentants de plusieurs partis (quatre actuellement), dont ceux de l'opposition. De manière indirecte, quatre présidents et quatre secrétaires de parti participent aux prises de décision du gouvernement. Il est donc évident que, par rapport à d'autres systèmes politiques qui séparent nettement gouvernement et opposition, le Conseil fédéral doit être beaucoup plus vigilant en matière d'information.

De nos jours, chaque gouvernement, indépendamment de sa composition, est condamné à reconnaître à temps l'importance de l'information au sujet d'évène-

ments et de développements en cours ou latents afin d'être en mesure de prendre les dispositions qui s'imposent. Le fait d'être en mesure de le faire dépend de ses propres compétences politiques. Mais le gouvernement doit aussi pouvoir se doter des instruments nécessaires lui permettant d'être soutenu et conseillé en matière de reconnaissance anticipée de besoins d'information. Il faut confier à une personne la tâche de développer un système d'information complet, englobant les sept départements.

A la manière d'un grand réseau, ce système doit recouvrir toute l'administration et doit permettre au Conseil fédéral de se faire à temps une idée de la situation concernant de nouveaux développements et donc de l'apparition de nouveaux besoins en matière d'information. Cette idée ne remet pas le principe d'une information hiérarchiquement adéquate en question. Il est toutefois impossible au Conseil fédéral de se passer d'un système d'information lui permettant à la fois d'avoir accès à l'information dont il a besoin et de la retransmettre de manière appropriée.

La tâche confiée à cette personne responsable de l'information est tout d'abord d'ouvrir des canaux d'information au sein de l'administration fédérale de manière à permettre au Conseil fédéral de trouver et d'accéder rapidement et à temps à l'information importante. En même temps, elle doit reconnaître les besoins internes et externes en matière d'information, coordonner l'information du public, gérer l'information ou amener le Conseil fédéral à le faire et le soutenir dans cette activité. Cette personne, nommée porte-parole du Conseil fédéral dans ce rapport (mais il est tout à fait possible d'utiliser une autre dénomination, comme chargé d'information ou délégué à l'information du Conseil fédéral), doit se situer dans l'environnement immédiat du Conseil fédéral, voire assister aux séances du gouvernement. Afin d'être en mesure d'assumer sa mission, cette personne doit disposer des compétences adéquates et, le cas échéant, pouvoir intervenir avec autorité dans toute l'administration fédérale. Cette personne doit connaître l'environnement personnel et politique ainsi que les fondements des affaires concrètes.

Outre cette tâche capitale de gestion et de coordination de l'information du point de vue de son contenu, le porte-parole du Conseil fédéral doit aussi se consacrer à l'image de l'information du Conseil fédéral. Il ne remplace pas la présence des membres du Conseil fédéral en face du public. En effet, *et précisément lors de situations extraordinaires, critiques ou porteuses d'une image négative, il est en principe indispensable que ce soit le Conseil fédéral lui-même qui informe.* Lorsque le Conseil fédéral se fait remplacer dans cette tâche, il est alors important que la personne qui informe à sa place – justement par le fait que le gouvernement n'est pas constitué d'un seul parti – soit une personne ayant un discours d'intégration et s'exprimant avec une voix authentique. A l'époque, bien que dans une forme partiellement différente, le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de la mise en place d'un porte-parole du Conseil fédéral dans son message du 20 octobre 1993 au sujet de la LOGA. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, la tâche principale du porte-parole du Conseil fédéral réside dans la reconnaissance anticipée des situations extraordinaires et dans la recherche, le transfert et la coordination de l'information à l'attention du Conseil fédéral, respectivement de

la présidence. Ce n'est qu'en deuxième lieu que ce porte-parole aurait également à assumer l'information du public en situation normale.

La CdG N estime que le président de la Confédération, pour sa mission de gestion de l'information dans des situations extraordinaires, doit avoir le soutien d'un délégué à l'information du Conseil fédéral qui est habilité à donner des directives au chargé d'information du département. La mission d'un délégué à l'information est de garantir une bonne coordination de l'information entre les différents services de l'administration fédérale, afin de détecter suffisamment à l'avance les situations qui pourraient poser des problèmes, et, le cas échéant, de fournir le plus rapidement possible au Conseil fédéral les informations dont il a besoin. Il appartiendra au Conseil fédéral de décider s'il désire confier cette mission à son porte-parole, ou s'il préfère créer un poste ad hoc.

### **c. Structures et hiérarchies en matière d'information**

Le Conseil fédéral, les départements et leurs offices doivent s'organiser en fonction de leurs besoins. Ceci est également vrai pour les activités en matière d'information. Il est toutefois impératif que les structures de l'information, non seulement à l'intérieur des offices et des départements mais également au-dehors, constituent un réseau permettant de traiter immédiatement et de manière coordonnée les sujets importants ou touchant plusieurs services en même temps. Il faut entreprendre les apurements structurels et hiérarchiques nécessaires (p. ex. dans le sens de la mise en place d'un système de rédaction qui couvre l'intégralité de l'administration).

En décembre 1996, en s'inspirant des événements, les services d'information de l'administration fédérale ont conclu un accord provisoire afin de colmater les brèches qui ont été ainsi révélées et de se soutenir réciproquement. Cet accord va dans le bon sens, mais il présente un inconvénient important du fait qu'il est basé sur le bon vouloir et que, en cas de crise, la possibilité indispensable de faire usage d'autorité manque. Dans tous les cas, il ne veut ni ne peut être une solution à long terme. En effet, certaines structures et certains outils d'information doivent être fondamentalement réexaminés et adaptés. Des structures durables et performantes, des services de gestion de l'information munis d'un pouvoir de donner des directives sont indispensables à une stratégie efficace.

### **d. Coordination entre divers services**

En situation normale, la coordination entre les divers offices et départements semble fonctionner de manière satisfaisante. En revanche, en situation de crise, la coordination est plutôt insuffisante, voire inexistante. Ceci a été le cas dans les affaires passées en revue où non seulement la coordination était insuffisante. En effet, les besoins en matière d'information et les avis étaient également très divers, ce qui a provoqué un certain nombre de tensions entre les services, tensions qui par ailleurs ont fait l'objet d'un règlement plus ou moins public. De telles conditions sont catastrophiques si l'on veut que l'information réponde aux critères de l'homogénéité, de l'intégralité et qu'elle ne soit pas contradictoire. C'est la raison pour laquelle il faut créer des structures qui définissent clairement les structures de gestion et de responsabilité (accompagnées des compétences correspondantes) en matière d'information au sujet d'événements concernant plusieurs

offices ou départements. A cet effet, il faut établir, de manière abstraite, des règles générales qui puissent entrer en vigueur immédiatement en cas de crise.

#### **4.5      Transparence décisionnelle de la part du Conseil fédéral**

Les raisons des difficultés et des insuffisances en matière d'information de la part du Conseil fédéral proviennent, comme cela a déjà été présenté plus haut, d'une coordination insuffisante, d'un manque de préparation de l'information et d'un manque d'intégration des besoins d'informations dans le traitement même de toutes les affaires.

De plus, il apparaît que certains problèmes d'information dans la sphère du Conseil fédéral sont créés par l'intérêt du public et des médias aux processus de prise de décision au sein du gouvernement. Le Conseil fédéral lui-même a des rapports ambivalents dans ce domaine. En effet, en tant qu'autorité collégiale il s'efforce de donner une apparence de front uni. Mais d'autre part, il arrive toujours – de manière plus ou moins ciblée – que des informations sur des opinions divergentes du Conseil fédéral deviennent publiques, voire que des membres du Conseil fédéral eux-mêmes expriment publiquement des avis qui divergent de la position du collègue gouvernemental.

Dans le public, la publication de ces avis dissidents provoque souvent des discussions qui concernent moins les avis eux-mêmes que le manque d'unanimité du Conseil fédéral. Ce dernier devient rapidement le centre des controverses. Ces discussions partent toujours du principe que le Conseil fédéral doit obligatoirement faire preuve d'unanimité. Mais si l'on tient compte du fait que le Conseil fédéral est un gouvernement fondé sur le système de la concordance, système qui intègre l'opposition, il est évident que les décisions ne peuvent pas toujours être unanimes. Malgré tout, l'impression que cela ne devrait pas être le cas domine toujours et personne ne tient compte du fait que le Conseil fédéral est constitué de sept personnes issues de quatre partis. Dans ce genre de situation, on ferme avec force le couvercle du principe de la collégialité sur le processus décisionnel du Conseil fédéral. Les membres du gouvernement qui sortent du moule ou les indiscretions publiées (certaines fois délibérément) qui révèlent des divergences d'opinion sont souvent ressenties et commentées de manière négative.

De l'avis des sections A/R de la CdG N, cette façon d'appréhender l'information liée à une appréciation identique du principe de la collégialité gouvernementale ne contribue guère à donner une image intelligible, transparente et juste, ni du Conseil fédéral, ni de ses activités. Dans un système de concordance, il va de soi qu'il y a des divergences d'opinion qui sépare les membres du gouvernement. En revanche, il serait possible que les décisions du Conseil fédéral, en particulier celles qui concernent des affaires complexes puissent être plus facilement comprises du public si les arguments qui ont convaincu le Conseil fédéral (unanimentement ou majoritairement) et les motifs qui ont plaidé contre sa décision étaient présentés publiquement. L'expérience montre que les problèmes apparaissent toujours dans les situations où l'on veut empêcher la transparence.

Avec une pareille transparence, l'aspect prétendument dramatique des opinions contradictoires des membres du Conseil fédéral perdrait son aspect sulfureux. La publication d'éventuels désaccords au sein du Conseil fédéral révélés par indiscret-

tion perdrait tout son intérêt pour les médias puisque les avis contradictoires des membres du gouvernement seraient de toute manière publiés. La prise de position divergente d'un membre du Conseil fédéral elle-même perdrait son aspect de péché lorsqu'il va de soi que les décisions du Conseil fédéral sont prises de manière transparente.

L'information transparente sur la formation de l'opinion au sein du Conseil fédéral est tout à fait compatible avec l'observation du principe de la collégialité dont le respect est nécessaire au bon fonctionnement d'un gouvernement fondé sur le principe de la concordance. Les décisions qui ont été prises doivent ensuite être acceptées par tous les membres du Conseil fédéral. Mais ceci n'empêche en rien que les opinions et les arguments contraires soient rendus publics. Il y a d'ailleurs un certain nombre d'exécutifs (celui du canton de Soleure p. ex.) ou de tribunaux (partiellement le Tribunal fédéral p. ex.) qui siègent publiquement. Quels membres étaient pour, quels membres étaient contre, quels ont été leurs arguments et leurs raisons devient de notoriété publique. Il ne semble pas que la collégialité de ces autorités en souffre. Une autorité qui ne serait pas en mesure de discuter des arguments de manière ouverte et objective, de prendre des décisions claires de manière compréhensible et transparente puis de défendre et de respecter les décisions ainsi prises de manière unanime ne peut pas être considérée comme sérieuse.

#### **4.6 Régime de la transparence**

L'absence d'un régime de transparence au sein de l'administration est une autre lacune structurelle qui se fait tout particulièrement sentir en situation de crise (cette absence se fait également sentir en situation normale). Depuis plusieurs années, l'Office fédéral de la justice élabore un projet de loi sur le régime de la transparence au sein de l'administration. Depuis un certain temps déjà, plusieurs initiatives parlementaires ont exigé l'introduction d'un régime de transparence au niveau de la Confédération également. De plus, en 1994, le groupe de travail interdépartemental pour les relations publiques a conseillé au Conseil fédéral d'introduire ce principe.

Lors de la procédure de consultation concernant la réforme de la constitution, le Conseil fédéral a proposé l'introduction du régime de la transparence comme l'une de quatre nouveautés. Mais une fois les réactions contradictoires exprimées et devant les nombreuses nouvelles exigences, le Conseil fédéral a renoncé à la poursuite de ce projet, que ce soit dans le cadre de la réforme de la constitution ou en tant qu'affaire indépendante. Ceci est d'autant plus regrettable et difficile à comprendre que le principe de la transparence n'est pas une nouveauté ou quelque chose qui n'a jamais été mis à l'épreuve. Divers états européens (p. ex. les pays scandinaves) et américains (p. ex. le Canada et les Etats-Unis) accumulent les expériences dans ce domaine, en partie depuis plusieurs décennies. En Suisse, le canton de Berne connaît le principe de la transparence depuis plus de deux ans et le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures depuis peu.

Là où ils ont été introduits, les fondements de la transparence ont fait leurs preuves. Diverses craintes qui avaient été émises contre une large transparence (mais non illimitée) de l'administration se sont révélées infondées. Ainsi, une

paralyse de l'administration par le principe de la transparence n'a jamais été observée. En revanche, et cela a été montré dans le canton de Berne, le principe de la transparence implique que le gouvernement et l'administration informent plus rapidement et plus en détail et, ce qui est tout à fait remarquable, que l'information devient une partie intégrante de l'activité et de la planification concernant chaque affaire. Le principe de la transparence entraîne donc obligatoirement une intégration de l'information. C'est justement à ce sujet que les sections A/R de la CdG N ont constaté des lacunes dans le cadre des affaires qu'elles ont examinées.

Les sections A/R de la CdG N n'attendent pas du principe de la transparence qu'il soit une panacée à tous les problèmes d'information. Diverses difficultés liées à la transmission de l'information continueront d'apparaître. Il est également apparu que le principe de la transparence soutient l'activité des médias plutôt de manière indirecte dans le fait que le Conseil fédéral et l'administration sont amenés à informer de manière prévoyante et intégrée. Pour un cas isolé et immédiat, le principe de la transparence ne peut pas éviter avec certitude que les médias entreprennent leurs propres démarches en vue de se procurer des informations. Plus l'administration applique le principe de la transparence en matière d'information dans le cadre de ses activités courantes, moins les médias estimeront nécessaire de procéder à leurs propres investigations (peu souhaitables du point de vue de l'administration).

Le principe de la transparence en particulier – en tant qu'élément de réponse – peut permettre de contrer le problème croissant des indiscretions. Pour les journalistes et surtout pour les personnes responsables des indiscretions, dans la politique comme dans l'administration, il ne sera plus intéressant de livrer frauduleusement des informations qui seront de toute manière accessibles à tout un chacun. Surtout, les journalistes ne pourront plus justifier le fait de se procurer des informations au moyen d'indiscretions. Lorsque le principe de la transparence est appliqué, il n'est plus possible d'argumenter en prétendant qu'il a été nécessaire de se procurer une information par voie détournée, voire illégale en raison de l'intérêt public. Et les membres de l'administration qui veulent fournir des informations aux médias (quelles qu'en soient les raisons) ont une marge de manœuvre nettement plus petite, étant donné que la plus grande partie des informations est officielle.

L'introduction de la plus grande transparence possible dans l'administration fédérale doit être liée à une gestion véritablement professionnelle de la (petite) partie de l'information qui doit rester confidentielle ou secrète. La fréquence des indiscretions qui ont lieu dans le système actuel montre qu'actuellement il est impossible ou très difficile de garantir la confidentialité d'informations. Le respect du secret au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale doit donc être amélioré au moyen de mesures personnelles et structurelles.

Par rapport à ce qui précède, il est tout à fait symptomatique de constater que, dans le cadre de leur travail, les sections A/R de la CdG N n'ont officiellement pas encore reçu le projet de loi concernant le principe de la transparence au sein de l'administration alors qu'il est disponible depuis un certain temps déjà. Cela ne veut naturellement pas dire que ces sections ne soient pas en possession de ce

texte (qui reprend en grande partie le texte de la loi bernoise introduite en 1995) qu'elles ont déjà obtenu par des voies non officielles . . .

Par ailleurs, dans le contexte de l'affaire de l'accord d'indemnisation entre la Suisse et la Pologne, il est intéressant de constater, comme l'ont fait les médias, qu'en Suède la publication du commerce avec l'or nazi durant la Seconde guerre mondiale n'a pas été aussi problématique qu'en Suisse. Le fait que la Suède applique depuis longtemps déjà le principe de la transparence au sein de son administration n'y est pour le moins certainement pas étranger. Ceci prouve bien que le principe de la transparence de l'administration n'est pas un objectif en soi ou une stratégie permettant de combattre les indiscretions. En effet, l'objectif premier de la transparence est de contribuer à une meilleure compréhension de l'Etat et à une société plus ouverte et démocratique. Les autres effets ne sont que des effets externes positifs.

#### **4.7 Tensions entre la justice et la politique**

L'affaire Nyffenegger a démontré à l'envi que les besoins en matière d'information des autorités judiciaires et ceux de l'administration publique sont contradictoires, en partie même irréductiblement. Si dans cette affaire, le DMF a essayé d'informer d'une manière dynamique et voulait contacter les médias avant que ces derniers entament leurs propres investigations, les autorités pénales (Ministère public et justice militaire) étaient de l'avis de restreindre l'information au maximum afin d'éviter d'entraver les enquêtes en cours.

Tant au vu de l'actualité en question qu'avec du recul, il est difficile de juger dans quelle mesure les restrictions imposées par les autorités de police judiciaire étaient justifiées. Comme l'affaire Nyffenegger permet de le souligner, la coordination de l'information est très difficile lorsqu'en plus des intérêts des autorités pénales, il faut tenir compte de certains aspects politiques importants. Il faut reconnaître que les activités des autorités judiciaires leur imposent une autre forme d'information. D'une part, la publication d'information ne doit pas compromettre l'objet de l'enquête et, d'autre part, les personnes impliquées par l'enquête ont des droits que la procédure doit respecter.

Dans le cadre social de notre époque et en fonction du paysage médiatique actuel, il convient toutefois de se poser la question de savoir quel rôle donner à la politique d'information d'une autorité judiciaire. Les procédures judiciaires également (et tout particulièrement celles au niveau fédéral qui, par nature, revêtent une grande importance) font partie de la vie sociale. Le public a besoin d'informations sur les procédures judiciaires. Le vif intérêt pour les affaires criminelles en Suisse le démontre bien, à l'instar d'ailleurs des innombrables exemples de publicité médiatique dont les événements semblables sont gratifiés à l'étranger. Même si l'on ne souhaite pas des conditions semblables, il n'est pas possible de fermer les yeux sur le fait qu'en Suisse également, les médias traitent les affaires judiciaires au même titre que les autres sujets qui se prêtent beaucoup mieux à la retransmission par le truchement des médias. Le fait de penser que les médias pourraient ne pas s'intéresser à l'activité du Ministère public de la Confédération en cas d'événement important est totalement irréaliste. Il n'est pas possible d'attendre des médias qu'ils tiennent compte des vœux de discrétion

temporaire. De plus, les consommateurs d'informations sont tout aussi peu disposés à attendre le moment opportun décidé par les autorités. On peut regretter cet état de fait, mais il faut l'intégrer dans les réflexions au titre de condition cadre.

La question qui se pose n'est donc pas celle de savoir s'il faut informer ou non, mais celle de savoir comment informer lors d'enquêtes pénales afin de garantir à la fois les intérêts officiels et privés touchés par l'enquête et ceux du public qui a besoin d'être informé. Cet objectif ne peut pas être atteint simplement en compartimentant ou en déléguant les activités en matière d'information à un service externe aux autorités pénales. L'idée du procureur de la Confédération de supprimer le poste de porte-parole du Ministère public de la Confédération semble également peu efficace.

Au contraire, il semblerait plus efficace de repenser la politique d'information, notamment du Ministère public de la Confédération, et de l'adapter à son environnement extérieur. Le fait d'extraire l'activité d'information du Ministère public aurait certainement des effets contraires. Chaque fois qu'il y aurait lieu d'informer au sujet d'une affaire concernant les autorités pénales, il faudrait qu'un service externe se familiarise avec le sujet concerné, comprenne les structures, etc., ceci avant même qu'une information devienne possible. Il est prévisible qu'un pareil système entraînerait une augmentation des problèmes de coordination. Les exigences actuelles en matière d'information demandent une intégration continue de l'aspect de l'information dans toutes les activités. Il serait donc plus approprié d'intensifier les activités déployées en matière d'information et de les professionnaliser, même en ce qui concerne les autorités pénales. Lors d'affaires telles que l'affaire Nyffenegger, ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'éviter de sous-estimer les besoins en matière d'information – ce que le procureur de la Confédération a d'ailleurs concédé aux sections A/R de la CdG N – et de se retrouver ensuite dans l'obligation de devoir informer sous la pression des événements.

Il est de plus inacceptable et peu digne de la part des services de la Confédération que, dans une affaire semblable, l'incertitude sur la compétence et la responsabilité des activités en matière d'information du public et l'apparition d'un sentiment d'incertitude qui s'ensuit soient telles que la discussion au sujet de l'information par les autorités fédérales ou le Conseil fédéral prenne autant d'importance que l'affaire elle-même.

Les tensions entre la justice et la politique nécessitent d'agir principalement sur deux points. Tout d'abord, la politique et les structures d'information des autorités pénales de la Confédération doivent faire l'objet d'un examen afin de déterminer leur conformité et de pouvoir prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Deuxièmement, il faut établir des règles claires qui assurent la coordination de l'information. Avant tout, pour les procédures qui ont un contenu et un intérêt politique important, il faut établir des règles qui délimitent clairement les compétences et les divers domaines de l'information entre le Conseil fédéral et les départements d'une part et le Ministère public de la Confédération et la justice militaire d'autre part.

## 4.8 Professionnalisme

Chaque information revêtant une certaine importance doit être accompagnée d'une stratégie. Celui qui informe doit connaître l'environnement de l'objet, les effets que l'information peut avoir ainsi que ceux qu'elle doit atteindre ou éviter. La stratégie décidée peut être relativement banale, mais, le cas échéant (lors d'affaires complexes justement), elle doit répondre aux plus hautes exigences. Les affaires passées en revue ont permis aux commissions de déceler des déficits évidents en la matière. Dans le cadre de l'affaire Nyffenegger, il est évident que, même si l'on s'attendait depuis des jours à ce que l'affaire devienne publique, il n'y a eu aucune réflexion afin d'élaborer un concept d'information. En ce qui concerne les autres affaires également, même après que les événements ont été révélés au public, l'information externe ne permettait pas (en tous les cas pas au début) de remarquer de stratégie d'information. Ceci dit, il faut être conscient du fait que les situations exceptionnelles ne peuvent faire l'objet d'une planification détaillée. En revanche, il est possible de faire en sorte que les conditions préalables soient mises en place de manière à pouvoir, le cas échéant, réagir rapidement avec les bons moyens et de manière active. Dans ce même ordre d'idées, il faut également rappeler la nécessité d'une activité en matière d'information qui soit intégrée, c'est-à-dire que l'information doit devenir une partie intégrante de chaque activité politique et administrative. Les déficits en la matière sont particulièrement frappants dans l'information des autorités pénales qui a accompagné l'affaire Nyffenegger.

Le sens de l'importance d'un événement et de ses effets et échos possibles fait également partie d'une information intégrée. Dans ce domaine, il faut également tenir compte davantage de l'horizon des personnes concernées par l'information (le public). Dans le cadre des affaires examinées, il a été régulièrement donné trop d'importance au contenu technique et administratif de l'information. Les informations doivent dans tous les cas être techniquement correctes et complètes, mais elles n'ont aucune valeur, respectivement perdent une grande partie de leur valeur si elles ne sont pas communiquées correctement.

*Le rôle de l'information n'est pas non plus de limiter ou de réparer les dommages. La stratégie de l'information doit également répondre à la question du moment de l'information. Une stratégie d'information offensive, qui décide d'occuper le terrain de sa propre initiative, est généralement plus efficace et mieux adaptée qu'une information défensive impliquant souvent un travail accompli sous la pression des événements.*

Une information professionnelle suppose que les informations soient communiquées en conformité avec les besoins du public et des médias. Cette exigence évidente n'a par exemple pas été respectée par la publication d'un premier communiqué d'une importance capitale un vendredi après-midi à 16 heures.

Les sections A/R de la CdG N sont conscientes que les activités en matière d'information – et tout spécialement dans le cadre de situations extraordinaires – qui nécessitent souvent une certaine liberté d'action, ne peuvent être réglementées que de manière limitée. Certes, il est possible de prévoir des structures optimales et de préparer des concepts de crise. Pourtant, les événements extraordinaires ne peuvent, par essence, être planifiés et prévus en détail. Par

conséquent, les exigences en matière d'information (et les effets que cette dernière induit) ne peuvent également être évalués que de manière limitée.

Enfin, la possibilité de planifier l'information trouve finalement ses limites dans les personnes qui sont responsables de l'information ou qui, de par leurs fonctions, ne sont pas soumises à des directives en matière d'information. Les déclarations du conseiller fédéral Delamuraz de la Saint-Sylvestre concernant l'accord d'indemnisation avec la Pologne en sont un excellent exemple.

Les exigences vis-à-vis des responsables de l'information, dans la mesure où ils sont intégrés dans l'administration, doivent être formulées de telle manière que, en situation extraordinaire également, il soit possible d'évaluer la situation correctement et de prendre les bonnes mesures, respectivement, le cas échéant, de les conseiller aux organes supérieurs. La question de savoir si les responsables de l'information doivent avoir accumulé une certaine expérience dans les médias ou non est finalement sans importance. *Il est en revanche décisif que ces personnes aient le sens de l'information et des moyens à utiliser.* Les responsables de l'information ne doivent pas faire le travail des médias, mais il va de soi qu'ils doivent savoir de quelle manière ces derniers fonctionnent.

#### **4.9 Présence du Conseil fédéral face aux médias**

Lors des auditions par les commissions A/R de la CdG N, la présence du Conseil fédéral face aux médias (et des autres représentants de la Confédération) a plusieurs fois été jugée inadéquate. En fait, il apparaît que le Conseil fédéral, notamment, ne laisse pas une impression impérisable lors de ses apparitions face à la presse (tout particulièrement lorsqu'il apparaît en images, sur des photos ou à la télévision). Les conférences de presse, qui ont généralement lieu dans la salle 86 du palais fédéral, ne laissent pas véritablement une image d'autorités qui dirigent et qui sont capables de représenter un pays. Pour des personnes extérieures à ces milieux, il est difficile de discerner les participants importants parmi tous ceux qui participent à la conférence. Cette image ne contribue en rien à donner une impression d'autorités incisives, d'un gouvernement capable de diriger (tout particulièrement en situation de crise). C'est la raison pour laquelle il faut absolument envisager des améliorations dans ce domaine. Les apparitions, en public ou face aux médias, des membres des gouvernements étrangers peuvent servir d'exemple.

#### **4.10 Fondements de l'information**

Celui qui informe doit avoir accès à des bases confirmées. Un service d'information ne peut toutefois avoir continuellement toutes les informations sous la main, surtout pas lorsque les événements auxquels elles se rapportent remontent à un certain nombre d'années ou sont des faits historiques. D'un autre côté, un service officiel qui ne serait pas en mesure de fournir rapidement les informations demandées paraîtrait peu crédible et incompétent. Ceci s'est avéré être le cas d'une manière excessivement grave dans l'affaire de l'accord d'indemnisations entre la Suisse et la Pologne. Le DFAE, quelle qu'en soit la raison, ne disposait de

toute évidence pas des moyens lui permettant de fournir les informations désirées rapidement et de manière compétente. C'est justement lorsque les sujets sont d'une pareille importance qu'une autorité ne peut se permettre de renvoyer les explications à plus tard parce qu'elle doit d'abord chercher des dossiers et des documents. Du point de vue de l'information, l'infrastructure de la Confédération doit être adaptée de manière à pouvoir accéder rapidement à toutes les informations à caractère historique nécessaires. La question de savoir où un service spécialisé dans les informations à caractère historique doit être intégré sera tranchée en fonction des opportunités en la matière.

#### **4.11 Information du parlement et des cantons**

Il est vrai que les médias sont un canal important en matière d'information. Mais le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent également tenir compte que les destinataires directs ou concernés doivent si possible être préalablement informés directement. Celui qui est concerné par une décision n'apprécie généralement pas d'être informé par le biais des médias.

*Le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent donc également se préoccuper de l'information directe d'une manière appropriée. Ceci signifie en particulier que l'information des membres de l'Assemblée fédérale doit être réexaminée et, le cas échéant, améliorée.* Dans certains départements (le DMF p. ex.), l'information directe du parlement fonctionne déjà correctement. *En outre, il convient aussi d'améliorer l'information directe des cantons au sujet des décisions, développements et événements de la politique fédérale qui les concernent également.* Il s'agit en fait de l'information destinée aux exécutifs cantonaux ainsi qu'aux organismes nationaux des cantons. Dans ce cadre, il s'agit bien plus de fournir une information précise, objective et complète et non de commenter les affaires concernées.

#### **4.12 Paysage médiatique et consommation en matière de médias**

Les habitudes sociales et les besoins en matière d'information ont très fortement évolué au cours de ces dernières années et elles poursuivent leur mutation. Le paysage médiatique s'est donc modifié en conséquence, ainsi d'ailleurs que le style et les méthodes de travail des médias. Tous les développements dans ce domaine ne sont pas forcément souhaitables ni souhaités. Mais ils font partie des conditions cadres que l'information officielle ne peut que prendre en compte. Il ne serait pas réaliste d'exiger des journalistes qu'ils s'engagent moralement ou qu'ils respectent des principes d'éthique, même si ces principes semblent ci et là perdre de leur importance.

De nos jours, les médias traitent la politique et l'administration comme n'importe quel autre sujet; ils appliquent les mêmes critères en matière de choix et de point de vue et utilisent les mêmes techniques de travail. Lorsque cela semble approprié, la politique et l'administration peuvent demander du fair-play et une certaine réserve de la part des médias. Elles ne peuvent en revanche pas s'attendre à plus de fair-play et de réserve que le marché ne le permet. L'esprit boulevardier que l'on observe dans une partie des médias est certainement un défi supplé-

†  
mentaire pour les activités en matière d'information déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Comme cet esprit ne peut être empêché, il faut répondre à ce défi en améliorant les activités en matière d'information.

## **5 Propositions et recommandations de la Commission de gestion du Conseil national**

La Commission de gestion soumet les propositions d'amélioration et les recommandations suivantes au Parlement et au Conseil fédéral.

### **5.1 Régime de la transparence au sein de l'administration**

#### **Motion de la Commission de gestion du Conseil national**

D'ici à fin 1998, le Conseil fédéral soumettra au Parlement les bases légales permettant l'introduction du régime de la transparence au sein de l'administration fédérale.

### **5.2 Gestion de l'information lors de situations particulières**

#### **Motion de la Commission de gestion du Conseil national**

Le Conseil fédéral prépare les bases légales instituant la gestion de l'information par le président de la Confédération lors de situations extraordinaires. Pour cette tâche, il est assisté par une personne chargée de l'information qui est habilitée à donner des directives au chargé d'information du département.

### **5.3 Fonction de porte-parole du Conseil fédéral**

#### **Initiative parlementaire de la Commission de gestion du Conseil national**

Selon les dispositions de l'article 21<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, la Commission de gestion du Conseil national soumet l'initiative parlementaire suivante:

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, du 21 mars 1997, est modifiée comme suit:

#### *Art. 10<sup>bis</sup> (nouveau)*

Le Conseil fédéral désigne un porte-parole du Conseil fédéral. Ce dernier est chargé d'informer le public sur mandat du Conseil fédéral. Il coordonne les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements.

### **5.4 Transparence décisionnelle de la part du Conseil fédéral**

#### **Postulat**

Le Conseil fédéral étudie la possibilité de fournir une information transparente sur chacune de ses décisions. Il s'agit de présenter publiquement les arguments qui

ont convaincu le Conseil fédéral (unanimentement ou majoritairement), ainsi que les motifs qu'il a pris en considération et qui ont plaidé contre sa décision.

## **5.5 Contrôle des structures de l'information au sein de l'administration fédérale**

### **Postulat**

Le Conseil fédéral examine la structure et les instruments des services d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Il les évalue du point de vue de leur actualité et de leur adéquation par rapport aux tâches à assumer, ceci tout particulièrement dans l'optique d'une information actuelle de l'Assemblée fédérale et de l'introduction de la nouvelle gestion publique.

## **5.6 Amélioration de la politique d'information des autorités pénales de la Confédération**

### **Postulat**

Le Conseil fédéral examine la politique d'information des autorités pénales de la Confédération. Il met en place les structures permettant une coordination et une délimitation claires entre l'administration et les autorités pénales.

29 mai 1997

Au nom des Sections autorités/ressources  
de la Commission de gestion du Conseil national:

Le président, Alexander Tschäppät, conseiller national

Au nom de la Commission de gestion  
du Conseil national:

Le président, Peter Tschopp, conseiller national  
La secrétaire, Mariangela Wallimann-Bornatico

N39391

## Liste des personnes entendues

Bertschi Peter, responsable du ressort «*Inland und Kultur*», Radio DRS  
Blum Roger, professeur à l'Institut des mass-médias, Université de Berne  
Bühler Martin, chef d'information, DMF  
Casanova Achille, vice-chancelier  
Del Ponte Carla, procureur de la Confédération, DFJP  
Eckmann Daniel, Jäggi Communications, Berne  
Harnischberg Thomas, collaborateur personnel du chef du DMF  
Hauenstein Roland, Ministère public de la Confédération, DFJP  
Jean Romaine, Télévision suisse romande, Genève  
Leutwyler Christina, Tages-Anzeiger  
Ogi Adolf, conseiller fédéral, chef du DMF  
Pitteloud Jacques, conseiller du chef du DMF  
Schlumpf Viktor, chef d'information, DFJP  
Sigg Oswald, porte-parole de la direction générale de la SSR  
Suremann Thomas, Secrétariat général du DMF  
van Wijnkoop Jürg, brigadier, auditeur en chef, DMF  
Zurcher Jean-Louis, Office fédéral de la santé publique

N39391

**Abréviations**

A/R	Autorités et Ressources
CdG	Commission de gestion
CE	Conseil des Etats
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CN	Conseil national
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFJP	Département fédéral de justice et police
DMF	Département militaire fédéral
EBG	Aide-mémoire électronique pour l'Etat-major général
EMG	Etat-major général
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine («Maladie de la vache folle»)
LOA	Loi sur l'organisation de l'administration
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
MCI	Maladie de Creutzfeldt-Jakob
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OVF	Office vétérinaire fédéral
UE	Union Européenne

N39391

## **Rapport de la Commission de gestion du Conseil national Les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires du 29 mai 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.08.1997
Date	
Data	
Seite	1401-1454
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 144

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.