



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 2 décembre 2016
Publication : 15 mars 2017

Public
GrecoEval 4Rep(2016)5

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

SUISSE

Adopté par le GRECO lors de sa 74^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2016)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	5
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	16
CONFLITS D'INTERETS	17
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	19
<i>Cadeaux</i>	19
<i>Incompatibilités</i>	19
<i>Activités accessoires, intérêts financiers, emploi après la cessation des fonctions</i>	20
<i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics</i>	20
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	20
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	21
<i>Contacts avec les tiers</i>	21
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS FINANCIERS	22
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	24
<i>Contrôle</i>	24
<i>Sanctions</i>	24
<i>Immunité</i>	25
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	26
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	27
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	27
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	28
<i>Recrutement</i>	28
<i>Carrière</i>	31
<i>Conditions de service</i>	32
<i>Révocation</i>	33
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	34
<i>Distribution des affaires</i>	34
<i>Délai raisonnable</i>	36
<i>Transparence</i>	37
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS	38
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	39
<i>Cadeaux</i>	39
<i>Incompatibilités</i>	40
<i>Activités accessoires</i>	40
<i>Récusation</i>	42
<i>Intérêts financiers</i>	42
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	42
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	42
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	43
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	44
<i>Contrôle</i>	44
<i>Sanctions</i>	44
<i>Immunité</i>	45
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	46

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	47
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION	47
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	49
<i>PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA CONFÉDÉRATION ET SES SUPPLÉANTS</i>	49
<i>PROCUREURS FÉDÉRAUX</i>	51
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE.....	55
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DÉONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS	56
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	58
<i>Cadeaux</i>	58
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	59
<i>Récusation</i>	59
<i>Intérêts financiers</i>	60
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	60
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	61
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	61
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	62
<i>CONTROLE</i>	62
<i>SANCTIONS</i>	63
<i>IMMUNITÉ</i>	64
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION.....	64
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	66

RÉSUMÉ

1. Le fonctionnement des institutions de la Suisse, qui jouissent d'une large confiance du public, se distingue à bien des égards des démocraties de type classique. Une grande autonomie des composantes de la Confédération, le consensus dans la prise de décision, le système de milice et de concordance, la culture de la confiance et de la discrétion font partie des ingrédients de la recherche de l'équilibre qui caractérise cette démocratie. Les grandes affaires politico-judiciaires ayant trait à la corruption au sens large y sont rares, voire inexistantes. Les points faibles du système sont plutôt à rechercher du côté de pressions subtiles pouvant être exercées sur les acteurs politiques et judiciaires de par l'organisation même du système, et du peu d'appétit pour une remise en cause de ce système.

2. Le processus législatif de la Suisse jouit d'une large transparence, en tout cas au niveau du Conseil national et du Conseil des Etats en sessions plénières. Il associe aussi très largement le public, d'une part par la procédure de consultation externe obligatoire pour tous les actes législatifs importants et d'autre part grâce aux instruments de démocratie directe. Cette transparence ne s'étend cependant pas aux délibérations des commissions et, dans une certaine mesure, aux votes au Conseil des Etats ; des améliorations sont donc à rechercher sur ces aspects.

3. En l'absence de code d'éthique ou de déontologie, les députés ne sont pas très sensibilisés à ces matières. Le GRECO recommande d'y remédier par l'adoption d'un code et de mesures complémentaires de sensibilisation. La thématique des liens d'intérêts est centrale au sein de l'Assemblée fédérale et la frontière avec les conflits d'intérêts est poreuse. Afin qu'il en soit mieux tenu compte, le GRECO préconise que les conflits d'intérêts soient annoncés publiquement dans le cadre des procédures parlementaires, que le système de déclaration des liens d'intérêts soit élargi et que le contrôle et l'application des obligations des députés soient renforcés.

4. En Suisse, les juges des tribunaux de la Confédération sont élus par les forces politiques présentes au sein de l'Assemblée fédérale. Si le GRECO reconnaît la légitimité de ce principe, issu de l'histoire et de la tradition helvétiques, il estime que le système doit s'entourer de garanties visant à une meilleure prise en compte de la qualité et de l'objectivité du recrutement des juges des tribunaux de la Confédération. Après leur élection, il est important de briser les liens avec les forces politiques par la suppression de la pratique consistant pour les juges à reverser une partie de leur traitement à leur parti. Il convient aussi de s'assurer qu'aucune non-réélection de juges par l'Assemblée fédérale ne soit motivée par les décisions de ces juges, ainsi que d'envisager de réviser ou de supprimer la procédure de réélection. Le GRECO estime en outre que les règles déontologiques doivent être développées et complétées par des mesures pratiques de sensibilisation. Enfin, il convient de mettre en place un système disciplinaire pour les juges des tribunaux de la Confédération et d'assurer la transparence de ce système.

5. Le Ministère public de la Confédération (MPC), dirigé par le procureur général, est une autorité de poursuite pénale qui jouit d'une large indépendance. S'agissant de l'autorité de surveillance du MPC, il convient de s'assurer que les règles régissant sa composition et son fonctionnement continuent de prendre en compte de manière adéquate les conflits d'intérêts potentiels de ses membres. Comme pour les députés et les juges, le GRECO préconise l'adoption d'un code de déontologie, assorti de mesures de sensibilisation. Enfin, il recommande, comme pour les juges des tribunaux de la Confédération, une plus grande transparence en matière disciplinaire.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

6. La Suisse a adhéré au GRECO en 2006. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints (mars/avril 2008) et du Troisième Cycle d'évaluation (octobre 2011). Les rapports d'évaluation pertinents et les rapports de conformité ultérieurs peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

7. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation nationales, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

10. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Suisse au Questionnaire d'évaluation (document GrecoEval4(2016)5) y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en Suisse du 30 mai au 3 juin 2016. L'EEG était composée de Mme Dominique DASSONVILLE, Première Conseillère au Service des Affaires Juridiques du Sénat de Belgique, Parlement fédéral (Belgique), Mme Anca JURMA, Procureure en chef, Service de la Coopération internationale, Direction nationale de la lutte contre la corruption, bureau du procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie), M. Jean-Baptiste PARLOS, Conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation (France) et M. Philippe POIRIER, Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires de la Chambre des Députés du Luxembourg, Coordinateur du Programme de recherche sur la Gouvernance Action Jean Monnet à l'Université du Luxembourg (Luxembourg). L'EEG a été assistée de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG a rencontré le Président du Conseil des Etats, le Deuxième Vice-Président du Conseil national, des Conseillers nationaux et Conseillers aux Etats membres notamment des Commissions des Institutions politiques et de la Commission judiciaire, ainsi que le Secrétaire général, la Secrétaire générale adjointe et des représentants des Services du Parlement. L'EEG s'est également entretenue avec le Vice-Président du Tribunal fédéral, le Président du Tribunal administratif fédéral, les Vice-Présidents du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal fédéral des brevets, ainsi que des juges et représentants des secrétariats généraux de ces juridictions. L'EEG a aussi rencontré le Procureur général de la Confédération, le Procureur général suppléant, des représentants

du Ministère public de la Confédération et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Enfin, elle a eu des entretiens avec des représentants de la Commission d'éthique de l'Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire, de la Conférence des procureurs de Suisse, un membre du Barreau, un professeur de droit, des représentants de la presse et de Transparency International Suisse.

12. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la Suisse pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités suisses, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La Suisse devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

13. La Suisse est un pays fédéral, dont le fonctionnement des institutions se distingue à bien des égards des démocraties de type classique. L'indice de confiance du public envers ses institutions est grand, la Suisse figurant dans les premiers rangs du classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International (TI)¹, classée entre le 5^e et le 8^e rang entre 2010 et 2015 avec un score stable entre 85 et 88 sur 100. Les autres indices internationaux, comme le Control of Corruption Index et le Rule of Law Index de la World Bank confirment cette perception. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2013 de TI, les citoyens suisses jugent positivement l'action de leur gouvernement dans la lutte contre la corruption, puisque seuls 17% estiment qu'elle est peu ou pas efficace. S'agissant de la perception des institutions les plus touchées par la corruption, les partis politiques sont en tête de liste (43% des personnes interrogées estimant qu'ils sont touchés ou très touchés par la corruption), suivis des médias, du secteur privé et du Parlement (25%). Le pouvoir judiciaire fait partie des institutions perçues comme les moins touchées (14%) – l'indice de confiance du public en la justice étant même parmi les plus élevés des Etats membres du Conseil de l'Europe – même si, toujours selon ce baromètre, 6% des personnes interrogées étant entrées en contact avec des représentants du pouvoir judiciaire dans l'année écoulée avaient admis avoir versé un pot-de-vin.

14. Les instruments de démocratie directe, le consensus dans la prise de décision, le système de concordance, la culture de la confiance et de la discrétion font partie des ingrédients majeurs de la recherche d'équilibre qui caractérise la démocratie suisse. Il convient d'y ajouter une grande autonomie des cantons formant la Confédération, un parlement de milice et donc lobbyiste en son essence même, une magistrature souvent élue en tenant compte de critères politiques, donnant ainsi une esquisse plus précise du fonctionnement institutionnel de ce pays, fier de ses traditions et de son originalité assumée. A l'aube du troisième millénaire, la Suisse s'est néanmoins engagée dans une vaste réforme de son organisation judiciaire. Trois des quatre tribunaux de la Confédération sont de création récente : Tribunal pénal fédéral (2004), Tribunal administratif fédéral (2007), Tribunal fédéral des brevets (2012). En 2011, le statut et l'organisation du Ministère public de la Confédération ont été profondément modifiés.

15. En Suisse, les grandes affaires politico-judiciaires ayant trait à la corruption entendue au sens large sont rares, voire inexistantes. Les points faibles du système sont plutôt à rechercher du côté de pressions subtiles pouvant être exercées sur les acteurs politiques et judiciaires de par l'organisation même du système, ainsi que du côté du revers de la culture de confiance : le système semblant bien fonctionner, le besoin de remise en cause ou de garde-fous supplémentaires, au niveau déontologique par exemple, ne semble pas se faire sentir ou à tout le moins ne pas constituer une priorité.

¹ <http://www.transparency.org/qcb2013/country//?country=switzerland>

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

16. La Suisse est un Etat fédéral, dans lequel le pouvoir législatif fédéral est exercé par l'Assemblée fédérale, qui se compose de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats, qui siègent la plupart du temps séparément. Il s'agit d'un système bicaméral parfait, puisque les deux chambres disposent exactement des mêmes compétences et sont sur un pied d'égalité. L'Assemblée fédérale est « l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons », selon la Constitution (art. 148). Les Services du Parlement emploient environ 300 personnes et sont communs aux deux chambres.

17. Le droit parlementaire suisse se rapportant à l'intégrité des parlementaires est régi par :
 - a) La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., Etat le 1^{er} janvier 2016) ;
 - b) Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl) (Etat le 1^{er} mars 2016). Cette loi vise à déterminer notamment les droits et obligations des membres de l'Assemblée fédérale, les procédures applicables et les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux ;
 - c) Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (Etat le 30 novembre 2015) ;
 - d) Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (Etat le 1^{er} juin 2015) ;
 - e) Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (Etat le 1^{er} novembre 2015) ;
 - f) Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA) du 3 octobre 2003 (Etat le 7 septembre 2015) ;
 - g) Principes d'action de la Commission judiciaire concernant la procédure à suivre en vue de révocation et de non-réélection du 3 mars 2011 ;
 - h) Principes d'action de la Commission de l'immunité du Conseil national et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats concernant l'application des art. 17 et 17a de la LParl et de l'art. 14 de la loi sur la responsabilité des 27 juin et 15 novembre 2012 ;
 - i) Incompatibilités entre le mandat de conseiller national ou de conseiller aux Etats et d'autres mandats ou fonctions : Principes interprétatifs édictés par le Bureau du Conseil national et le Bureau du Conseil des Etats, destinés à faciliter l'application de l'art. 14, let. e et f, de la LParl du 17 février 2006 (Etat au 14 février 2014) ;
 - j) Dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption. Recommandations des Bureaux à l'attention des membres des conseils, du 1^{er} décembre 2015.

18. Le Conseil national se compose de 200 députés (art. 149 Cst.). Les sièges sont répartis entre les 26 cantons proportionnellement à l'effectif de leur population résidante, sur la base du relevé des registres effectué l'année suivant les dernières élections fédérales. Chaque canton dispose cependant d'au moins un siège. Les conseillers nationaux sont élus par le peuple au suffrage direct pour une période de quatre ans. L'élection a lieu au système proportionnel, sauf dans les cantons ne disposant que d'un siège (système majoritaire).

19. Le Conseil des Etats se compose de 46 députés des cantons (art. 150 Cst.). Chaque canton élit deux députés, à l'exception des cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-

Intérieures qui élisent chacun un député. L'élection des conseillers aux Etats est régie par le droit cantonal. L'élection a lieu dans tous les cantons au suffrage direct. Elle se fait selon le système majoritaire, sauf dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (système proportionnel). Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures est un cas particulier à double titre : d'une part, l'élection a lieu au cours d'une assemblée de tous les citoyens (« Landsgemeinde ») et non par un vote individuel secret ; d'autre part, l'assemblée se réunit au début de l'année, alors que dans tous les autres cantons l'élection a lieu en même temps que le renouvellement intégral du Conseil national (seconde moitié du mois d'octobre). Dans tous les cantons, les conseillers aux Etats sont désormais élus pour une période de quatre ans.

20. La Constitution fédérale interdit les mandats impératifs (art. 161). Les membres des deux conseils délibèrent et votent donc sans suivre de directives de partis politiques, groupes d'intérêts, cantons, citoyens, associations etc. Toujours selon cet article, les députés doivent rendre publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts. D'autre part, le système politique suisse ne connaît pas la déchéance du mandat parlementaire. Les députés peuvent renoncer à leur mandat, mais ne peuvent pas y être contraints.

Transparence du processus législatif

21. Outre le processus législatif parlementaire, le système politique suisse se caractérise par des instruments de démocratie directe. L'initiative populaire permet à 100 000 citoyens de demander qu'une modification totale ou partielle de la Constitution fédérale fasse l'objet d'une votation populaire (art. 138 et 139 Cst.). Le délai de récoltes des signatures est de 18 mois. Les autorités peuvent opposer un contre-projet – qui peut être plus nuancé – à une initiative populaire, dans l'espoir que le peuple et les cantons marquent leur préférence pour celui-ci. La Constitution prévoit d'autre part que certains actes sont soumis à référendum obligatoire (art. 140 Cst.). Il en est ainsi des révisions de la Constitution, de l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supra-nationales et des lois fédérales déclarées urgentes, qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité excède un an. Ces actes sont également soumis au vote des cantons. D'autres actes sont soumis au seul vote du peuple, à savoir les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution, les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale et du principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils. Enfin, un référendum facultatif (art. 141 Cst.) peut être organisé sur demande de 50 000 citoyens ou de huit cantons, concernant les lois fédérales, les lois fédérales urgentes d'une durée de validité supérieure à un an, des arrêtés fédéraux dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient et des traités internationaux qui, soit ne sont pas dénonçables, soit prévoient l'adhésion à une organisation internationale, soit entraînent une unification multilatérale du droit. Le référendum doit être demandé dans les 100 jours suivant la publication du texte dans la Feuille fédérale. Selon l'art. 142 de la Constitution, les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants. Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuve. Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci. Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.

22. L'article 147 de la Constitution prévoit l'organisation d'une procédure de consultation préalable à la procédure législative parlementaire pour tous les actes législatifs et traités importants, ainsi que pour tout autre projet de grande portée. Cette dernière notion est interprétée largement, de telle sorte que l'absence de consultation est exceptionnelle. Il existe une liste publique d'organismes qui sont systématiquement consultés. A ceux-ci s'ajoutent les organismes intéressés de manière sectorielle, qui sont consultés lorsque le projet touche leur domaine d'activité. Pour le reste, toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis. La consultation dure

en principe trois mois ; les exceptions doivent être motivées. Si l'urgence l'exige, la consultation peut exceptionnellement être menée sous forme d'une conférence, avec procès-verbal. Selon les résultats de la consultation, un projet peut être maintenu, modifié, voire retiré. Les projets mis en consultation et les résultats des consultations sont publiés sur Internet².

23. Les projets de loi définitifs que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, accompagnés d'un rapport explicatif intitulé « Message », sont publiés dans la Feuille fédérale³. Il en va de même des projets dont l'Assemblée fédérale prend l'initiative, qui sont accompagnés d'un rapport explicatif et de l'avis du Conseil fédéral.

24. Les séances des deux conseils sont publiques, sauf exceptions très rares qui ne se sont plus produites depuis plusieurs dizaines d'années. Les délibérations sont intégralement publiées dans le Bulletin officiel⁴ (art. 158 Cst., précisé par l'art. 4 de la LParl). Les modalités de la publication sont fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale⁵. Les visiteurs peuvent suivre les débats depuis les tribunes qui leur sont réservées et ceux-ci sont également retransmis en direct sur Internet. Selon l'art. 5 de la LParl, les conseils et leurs organes informent le public de leurs travaux en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. L'utilisation d'enregistrements audiovisuels des débats des conseils et l'accréditation des journalistes sont régies par des ordonnances de l'Assemblée fédérale ou par les règlements des conseils.

25. Les tâches des commissions et leur composition sont publiées sur Internet⁶. Les délibérations des commissions sont confidentielles (art. 47 LParl), tout comme le procès-verbal détaillé de la séance, mais l'ordre du jour est publié sur Internet et le public est systématiquement informé des décisions prises (art. 48 LParl). Il n'est que rarement fait usage de la possibilité prévue par la loi d'organiser des auditions publiques. Le principe de la confidentialité des délibérations des commissions concerne notamment « les positions défendues par les différentes personnes ayant participé aux séances, ainsi que la manière dont elles ont voté. » (art. 47 al. 1 LParl). L'idée est de donner aux parlementaires la possibilité d'élaborer ensemble des solutions ayant des chances de recueillir une majorité d'avis favorables, et cela aussi librement que possible, dans un certain calme, sans subir de pressions inutiles. Les autorités soulignent que cet aspect revêt une très grande importance en Suisse : aucun parti, aucun « bloc » politique, aucune « coalition », aucune « majorité » n'est à même d'imposer ses vues ; tout doit se discuter et se négocier, les majorités doivent se former pour ainsi dire au cas par cas. Elles estiment que la publicité des délibérations des commissions pourrait bien aller à fins contraires: les discussions « au calme » auraient toujours lieu, mais le centre de gravité se déplacerait en amont, vers des groupements informels, sans aucune structure, légitimité ni contrôle.

26. Comme indiqué ci-dessus, les résultats des votes lors des séances des commissions sont portés à la connaissance du public lors de l'information de la presse (conférence / communiqué), mais les votes exprimés par les parlementaires individuellement restent confidentiels. S'agissant des résultats des votes des conseils, ce sont les règlements de chacun qui précisent dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative (art. 82 LParl). En pratique, les résultats des votes des conseils sont publics dans la même mesure que les délibérations elles-mêmes. Le résultat d'un vote donné est communiqué par le président dès la fin de la procédure de vote ; on peut le lire aussi sur les écrans du système de vote électronique – soit en étant présent dans la salle, soit en consultant les images de la séance via Internet, en direct ou plus tard. Le vote exprimé par un parlementaire donné peut aussi se lire sur les écrans

² <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html>

³ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html>

⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin>

⁵ Ordonnance sur l'administration du Parlement du 3 octobre 2003 (OLPA)

⁶ <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions>

du système de vote électronique, qui reproduit un plan de la salle avec autant de pastilles de couleur (vert / rouge / blanc) que de votes exprimés – là aussi soit en étant présent dans la salle, soit en consultant les images de la séance via Internet, en direct ou plus tard. Au Conseil national, des listes nominatives sont publiées pour tous les votes ; on les retrouve dans le Bulletin officiel. Une banque de données des votes facilite en outre la consultation⁷. Au Conseil des Etats, où le vote électronique n'a été introduit que plus récemment (2014), une liste nominative n'est publiée que pour les votes importants, à savoir les votes à majorité qualifiée, les votes portant sur l'ensemble d'un projet à la fin de l'examen de détail de celui-ci, et les votes finaux qui ont lieu à la fin de la procédure d'adoption de l'acte (art. 44a al. 4 du Règlement du Conseil des Etats (RCE)).

27. La transparence du processus législatif en Suisse est assez large, en tous cas au niveau des conseils, et l'Assemblée fédérale communique efficacement sur ses activités. Les modalités de consultation publique sont également à saluer, les milieux intéressés étant associés très tôt à l'élaboration de la législation. L'usage fréquent des instruments de démocratie directe – initiatives populaires, referendums – est lui aussi à ranger parmi les points positifs. L'EEG estime par contre que la confidentialité des débats et des votes en commissions peut poser problème. Même si elle peut permettre, comme le soulignent ses partisans, la recherche du compromis nécessaire à la constitution d'une majorité, la confidentialité et en particulier la non-publication des votes de manière personnelle est susceptible d'occulter des conflits d'intérêts, voire une influence d'acteurs extérieurs. Certains des parlementaires rencontrés pendant la visite sur place ont d'ailleurs fait référence à ce sujet à l'article 8 de la LParl sur le secret de fonction, applicable aux députés, et qui vise notamment la protection « d'intérêts publics ou privés prépondérants en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas intervenir dans une procédure en cours ». Ils jugent cette notion de préservation d'intérêts privés potentiellement problématique, dans la mesure où elle contribuerait de fait à rompre partiellement le caractère non impératif du mandat parlementaire fédéral. Enfin, la confidentialité empêche également de vérifier l'application des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la récusation. Il faut toutefois relever qu'un certain contrôle est susceptible d'être exercé par les membres des commissions eux-mêmes, qui sont issus des différents groupes politiques du parlement. L'EEG estime que des améliorations dans le sens d'une plus grande transparence devraient être possibles et encouragées, sans qu'il ne soit nécessaire de toucher à l'essence même du processus législatif suisse et à son originalité. Enfin, l'EEG note que les modalités de publicité des votes au Conseil des Etats sont moins développées qu'au Conseil national⁸. Par conséquent, **le GRECO recommande d'envisager d'augmenter le degré de transparence (i) des débats et votes dans les commissions des deux conseils ainsi que (ii) des votes au Conseil des Etats.**

Rémunération et avantages matériels

28. Selon les statistiques officielles, le salaire moyen annuel en Suisse en 2014 était de 6 189 francs bruts par mois, soit 74 268 francs par an (soit environ 5 700 et 68 400 euros)⁹.

29. Conformément au système de « milice », les députés ne consacrent pas tout leur temps à leur mandat. La plupart ont donc une activité professionnelle en parallèle, même si ce principe doit être relativisé. D'une part, le temps qu'un parlementaire consacre à

⁷ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/abstimmungen/abstimmungs-datenbank-nr>

⁸ L'EEG note à ce sujet qu'une initiative [15.436](#) visant à publier les résultats des votes sous forme nominative au Conseil des Etats a recueilli le soutien de la Commission des institutions politiques du Conseil national, mais pas de son homologue du Conseil des Etats.

⁹ Les 10% des salariés les moins bien rémunérés gagnent moins de 4 178 francs par mois (3 846 euros) alors que les 10% les mieux payés gagnent plus de 10 935 francs par mois (10 067 euros). (Source : Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur le niveau et la structure des salaires 2014 ; cours du 4 janvier 2016 : 1 euro= 1.0862 franc).

son mandat dépend d'abord du nombre de commissions et délégations dont il est membre. Cela va d'une à deux au Conseil national et de trois à huit au Conseil des Etats. D'autre part, il n'est pas rare que l'activité professionnelle exercée en parallèle présente des liens, parfois directs et étroits, avec le mandat parlementaire. Certains parlementaires sont ainsi présidents des partis politiques nationaux, responsables « public affairs » de grandes entreprises, syndicalistes, responsables d'associations faitières ou membres d'exécutifs cantonaux ou communaux. La réalité que vivent les parlementaires est donc diverse. S'il est vraisemblablement difficile de consacrer au mandat de conseiller national moins de 40% de son temps, la moyenne doit être, selon les autorités, d'environ 50% pour cette chambre. Certains conseillers aux Etats sont quant à eux occupés à 60%, voire 80% par leur mandat parlementaire.

30. La rémunération des parlementaires est constituée pour partie de montants de base fixes et pour partie d'indemnités liées au nombre de séances (loi sur les moyens alloués aux parlementaires, du 18 mars 1988 (LMAP) et ordonnance y relative (OMAP), de la même date). Comme ce nombre peut varier fortement d'un député à l'autre (cf. ci-dessus), on ne peut donner que des indications moyennes. On trouvera un aperçu de la situation dans les tableaux ci-dessous¹⁰.

Indemnité	Montant	Païement
Indemnité annuelle versée au titre de la préparation des travaux parlementaires (LMAP art. 2)	26 000 francs imposable	Mensuel
Indemnité journalière (LMAP art. 3 et 8) versée pour chaque jour de présence aux séances en Suisse et à l'étranger (y compris en cas de maladie, d'accident et de maternité).	440 francs imposable	Mensuel
Contribution annuelle aux dépenses de personnel et de matériel (LMAP art. 3a)	33 000 francs imposable	Mensuel
Défraiement pour repas (LMAP art. 4 ; OMAP art. 3, al. 1) versé pour chaque jour de présence aux séances.	115 francs non imposable	Mensuel
Défraiement pour nuitée (LMAP art. 4 ; OMAP art. 3, al. 1 et 2) alloué pour chaque nuit séparant deux journées de séance consécutives. Elle n'est pas versée aux députés habitant dans un rayon de 10 km à vol d'oiseau ou d'un temps de voyage de 30 minutes avec les transports publics du lieu de séance.	180 francs non imposable	Mensuel
Défraiement pour repas et nuitées pour les activités à l'étranger (LMAP art. 4 ; OMAP art. 3, 3 ^e al.)	395 francs non imposable	Mensuel
Défraiement longue distance (LMAP art. 6 ; OMAP art. 6) alloué aux députés qui doivent effectuer des trajets particulièrement longs. Cette indemnité se compose pour deux tiers d'une indemnité de débours et pour un tiers d'une indemnité pour perte de gain.	22.50 francs par quart d'heure de voyage du domicile à Berne à compter d'une durée de voyage d'une heure et demie. 2/3 non imposable, 1/3 imposable	Mensuel
Frais de déplacement (LMAP art. 5 ; OMAP art. 4) Les députés ont le choix entre un abonnement général des entreprises suisses de transport, en première classe, ou une indemnité forfaitaire correspondant aux frais supportés par le Parlement pour cet abonnement. Les bureaux peuvent octroyer des indemnités supplémentaires pour couvrir des frais effectifs. Pour les réunions à l'étranger, la Confédération prend en charge les frais effectifs de voyage, à savoir, pour les déplacements en avion, les billets en classe économique ou les billets en classe affaires si le voyage dure plus de quatre heures.	4 640 francs non imposable	Annuel
Contribution au titre de la prévoyance (LMAP art. 7 ; OMAP art. 7). La contribution équivaut au double du versement maximum autorisé à des formes reconnues de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) pour les personnes au bénéfice du 2 ^e pilier ; la contribution est à la charge du député pour un quart.	13 536 par an imposable, en principe déductible	Trimestriel Versement à l'institution de prévoyance

¹⁰ Sauf indication contraire : état au 1er janvier 2015 ; documents internes, dont le contenu est publié sous une forme légèrement différente sur Internet : <https://www.parlament.ch/fr/organe/indemnités>.

Allocations familiales (LMAP art. 6a). Versement selon loi fédérale sur le personnel de la Confédération	Différence entre le plafond autorisé et les allocations déjà perçues	Mensuel
Indemnités versées aux présidents de commissions (LMAP art. 9). Une indemnité de présidence correspondant à une indemnité journalière est versée pour chaque séance de commission.	440 francs imposable	Mensuel
Indemnités versées aux rapporteurs (LMAP art. 9). Les députés qui font rapport au conseil sur mandat d'une commission reçoivent une demi-indemnité journalière pour chaque compte-rendu oral.	220 francs imposable	Mensuel
Suppléments pour les présidents (LMAP art. 11 ; OMAP art. 9). Un supplément annuel est versé aux présidents des deux conseils en couverture des frais qu'ils assument dans l'exercice de leur mandat.	44 000 francs non imposable	Mensuel
Suppléments pour les vice-présidents (LMAP art. 11 ; OMAP art. 9). Un supplément annuel est versé aux vice-présidents des deux conseils en couverture des frais qu'ils assument dans l'exercice de leur mandat.	11 000 francs non imposable	Mensuel
Indemnité spéciale (LMAP art. 10). Peut être allouée pour remplir des tâches spéciales pour le compte du collège présidentiel du conseil, des bureaux ou d'une commission.	Octroi et montant de la compétence du bureau du conseil.	

Revenus et indemnités de frais 2014	
Chiffres moyens par député	
Conseil national	
Indemnités (imposables)	
Indemnité annuelle	26 000
Indemnités journalières (y compris sessions)	40 205
Indemnités versées aux collègues présidentiels et aux rapporteurs	1 774
Défraiement longue distance (perte de gain 1/3)	465
Indemnités journalières par suite de maladie, d'accident ou de maternité	385
Allocation pour charge d'entretien	1 008
Frais	
Contribution annuelle	33 000
Défraiement pour repas	10 074
Défraiement pour nuitées	9 492
Défraiement pour repas et nuitées à l'étranger	1 475
Défraiement longue distance (débours 2/3)	929
Abonnement général	4 640
Prévoyance (imposable)	
Contribution au titre de la prévoyance	10 109

*(2014 : Session spéciale de 4 jours)

Conseil des Etats	
Indemnités (imposables)	
Indemnité annuelle	26 000
Indemnités journalières (y compris sessions)	47 702
Indemnités versées aux collègues présidentiels et aux rapporteurs	4 400
Défraiement longue distance (perte de gain 1/3)	756
Indemnités journalières par suite de maladie, d'accident ou de maternité	1 004
Allocation pour charge d'entretien	898
Frais	
Contribution annuelle	33 000
Défraiement pour repas	11 522
Défraiement pour nuitées	10 935
Défraiement pour repas et nuitées à l'étranger	2 897
Défraiement longue distance (débours 2/3)	1 511
Abonnement général	4 640
Prévoyance (imposable)	
Contribution au titre de la prévoyance	10 109

31. Outre les indemnités et défraiements mentionnés ci-dessus, les députés ont droit :

- au remboursement de frais pour des cours de langue ou des cours de méthodes de travail, à hauteur de 2 000 francs par an au maximum ;
- Informatique : les députés ont le choix entre un équipement standard (matériel + logiciels + soutien IT + environ 3 500 francs pour une législature de quatre ans) et un crédit correspondant à la valeur des prestations standard (environ 9 000 francs pour quatre ans) ;
- Télécommunications : chaque député reçoit 200 francs par mois pour ses frais y relatifs (téléphone cellulaire, accès Internet au domicile, etc.) ;
- A la fin de son mandat, un député peut demander une aide transitoire d'une durée maximale de deux ans s'il quitte le Parlement avant l'âge de 65 ans et ne peut obtenir un revenu correspondant aux indemnités qu'il percevait précédemment. Cette rente s'élève au plus au montant maximum de la rente annuelle de vieillesse (28 200 francs en 2015). Les demandes sont peu nombreuses.

32. Par contre, ne sont pas pris en charge l'assurance maladie et accidents en Suisse. Les parlementaires ne bénéficient pas non plus de logement de fonction, véhicule avec chauffeur (sauf très exceptionnellement, pour une course officielle déterminée), bureau de fonction. Seuls les présidents des conseils ont un bureau de fonction. Un certain nombre de places de travail (open space) sont mises à disposition dans le Palais du Parlement, mais il n'y en a pas autant que de députés. Les députés n'ont pas non plus de secrétariat ni de collaborateurs attitrés. Sur ce point, le soutien est limité à la contribution annuelle aux frais de personnel et de matériel mentionnée dans les tableaux ci-dessus. Si un député souhaite monter un véritable bureau, avec locaux et collaborateurs, il doit trouver d'autres sources de financement. Dans ce cas, il n'y a pas de limites fixées, ni d'obligation de déclarer.

33. Toutes les informations mentionnées ci-dessus sont publiées sur Internet¹¹. La presse donne assez souvent des informations à ce sujet, par exemple lors du renouvellement des conseils. La Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, qui se compose des trois membres de la présidence de chaque conseil, surveille la conduite des affaires et les finances des Services du Parlement. Lorsqu'il y a un doute quant au droit à une indemnité ou à un défraiement ou lorsqu'un député conteste l'exactitude d'un compte, elle tranche (art. 14, al. 3 LMAP).

34. Chaque groupe parlementaire dispose d'environ trois bureaux, dont l'un est en principe affecté aux réunions. Les groupes sont libres d'utiliser ces locaux comme ils l'entendent. Il est cependant courant de réserver une place de travail au président du parti national et une au responsable du groupe parlementaire. Une ou deux places de travail sont à la disposition du personnel administratif. Il est alloué aux groupes une contribution destinée à couvrir leurs frais de secrétariat, dont les modalités sont fixées par la LMAP. Chaque groupe reçoit (par année) un soutien financier public constitué d'un montant de base de 144 500 francs et de 26 800 francs par membre (art. 12 LMAP et 10 OMAP). Pour le plus grand groupe (UDC, 74 membres), cela représente 2 127 700 francs (un peu moins de 2 millions d'euros) et pour le plus petit groupe (Verts libéraux), 332 100 francs (un peu plus de 300 000 euros). Chaque année, au plus tard à la fin du mois de mars, les groupes remettent un rapport à la Délégation administrative sur l'utilisation des contributions reçues au cours de l'exercice précédent (art. 10 al. 2 OMAP).

35. De nombreux interlocuteurs de l'EEG ont souligné lors de la visite sur place le caractère limité des moyens dont disposent les parlementaires pour accomplir leur mandat. Cette limitation provient du fait que l'Assemblée fédérale, émanation du

¹¹ Voir note en bas de page n°10. Voir aussi la fiche d'information de la Bibliothèque du Parlement (<https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/faktenblatt-bezuege-f.pdf>), qui renseigne notamment sur l'évolution des montants au cours du temps.

système de milice, est conçue comme étant composée de députés non professionnels. Les députés peuvent toutefois bénéficier de l'aide des secrétariats des groupes politiques et des organes parlementaires – surtout les secrétariats des commissions parlementaires. En pratique, toutefois, la plupart des parlementaires ont la politique pour principale activité, mais l'insuffisance du budget dont ils disposent les empêche de s'entourer de collaborateurs personnels, si bien que leurs déclarations et interventions parlementaires sont parfois rédigées par des groupes de pression. Outre une plus grande transparence sur les liens d'intérêts des parlementaires, qui sera abordée ci-dessous, l'EEG encourage les autorités suisses à engager une réflexion sur les moyens offerts aux parlementaires, qui devraient être suffisants pour leur permettre de recueillir des informations indépendantes et de se livrer à une réflexion critique. Elle note que la Commission des Institutions politiques (CIP) du Conseil national a récemment donné suite à une initiative parlementaire¹² visant à mettre à disposition de chaque député un assistant parlementaire et une somme forfaitaire de 10 000 francs destinée à couvrir ses frais, en remplacement des 33 000 francs actuels de contribution aux frais de personnel des députés.

Principes éthiques et règles déontologiques

36. Il n'y a pas de code d'éthique à destination des parlementaires, ni de règles déontologiques formelles, mais certains principes. Les obligations des parlementaires sont fixées dans la législation, principalement la Constitution et la loi sur le Parlement d'une part, et d'autre part des recommandations et des principes contenus dans des prises de position des bureaux des deux conseils.

37. La Constitution fédérale interdit les mandats impératifs et exige des députés qu'ils rendent publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts (art. 161). Chaque membre de l'Assemblée fédérale prête serment ou fait la promesse solennelle avant d'entrer en fonction. La formule est la suivante : « Je jure devant Dieu tout-puissant/je promets d'observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de ma charge. » Les députés sont en outre tenus d'observer le secret de fonction.

38. L'EEG a appris qu'aucune discussion générale n'avait eu lieu, ni au sein du Conseil national, ni au sein du Conseil des Etats, sur l'opportunité de l'adoption d'un code ou de principes déontologiques. Seules certaines questions relatives à l'éthique ont été discutées au cas par cas, notamment la problématique des liens d'intérêts des parlementaires. Il ressort des entretiens menés sur place que les parlementaires suisses ne ressentent pas vraiment la nécessité de se doter d'un code de conduite et ne sont pas très sensibilisés à la matière.

39. L'EEG estime au contraire que l'adoption d'un code ou de règles déontologiques par et pour les parlementaires s'impose, comme le GRECO l'a souligné de façon constante dans ses rapports sur ce thème. C'est d'autant plus le cas en Suisse que les règles existantes auxquelles il est fait référence lui semblent lacunaires, notamment s'agissant des conflits d'intérêts (voir ci-dessous). Les partis politiques ne semblent pas non plus disposer de règles déontologiques internes qui pourraient pallier à la réglementation lacunaire au sein des deux conseils. Un code déontologique doit regrouper notamment, outre les règles comblant les lacunes précitées, également des règles concernant les relations des parlementaires avec les tiers susceptibles de vouloir influencer leurs activités, l'acceptation de cadeaux, invitations et autres avantages, les activités accessoires et intérêts financiers (assorties de commentaires et/ou d'exemples concrets). Le processus d'élaboration et de tenue à jour d'un code de déontologie donne également l'occasion aux parlementaires d'examiner ce qui est une conduite acceptable et ce qui ne l'est pas et ainsi de les sensibiliser davantage à ce que l'on attend d'eux. En outre, afin d'intégrer les règles déontologiques dans les habitudes de travail des parlementaires, il importe de les compléter par d'autres mesures, comme la fourniture

¹² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20150445>

d'une formation appropriée et spécialisée, de préférence dispensée à intervalles réguliers et/ou de conseils confidentiels sur les questions susmentionnées. C'est pourquoi, compte tenu des questions évoquées ci-dessus, **le GRECO recommande (i) qu'un code de déontologie, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, soit adopté à l'attention des membres de l'Assemblée fédérale et qu'il soit porté à la connaissance du public et (ii) qu'il soit complété par des mesures d'ordre pratique de sensibilisation et de conseil.**

Conflits d'intérêts

40. Il n'existe pas de définition légale et/ou typologie des conflits d'intérêts, mais les autorités suisses indiquent que plusieurs règles existent sur le thème général des conflits d'intérêts, à savoir des règles relatives aux incompatibilités, à la récusation, à l'obligation de signaler des intérêts, à l'immunité, ainsi que les dispositions pénales sur la corruption. Ces règles ne s'appliquent cependant qu'aux parlementaires et pas à leurs proches ou associés. Ces règles seront détaillées dans les sections pertinentes du rapport ci-dessous.

41. S'agissant de la récusation, la loi sur le Parlement règle les trois cas particuliers suivants :

- En matière de haute surveillance, les membres de commissions ou de délégations se récusent lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération ou que leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons (art. 11a). Le législateur a jugé bon de rappeler que « la défense d'intérêts politiques, notamment au nom de communautés, de partis ou d'associations, n'est pas un motif de récusation ». Dans les cas litigieux, la commission ou la délégation statue définitivement sur la récusation après avoir entendu le député concerné (art. 11a al.2).
- Tout député doit se récuser s'il siège au sein de la Commission de l'immunité du Conseil national ou de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats et que la commission examine une demande concernant la levée de son immunité parlementaire (art. 17a al.7).
- Lorsque la Commission judiciaire ouvre une procédure de révocation concernant un magistrat de l'ordre judiciaire qu'elle a élue, ses membres font état de tous les éléments qui seraient susceptibles de créer une apparence de prévention ou de partialité. Si certains éléments sont objectivement de nature à créer une apparence de prévention ou de partialité, le ou les membres concernés de la commission se récusent pour la durée de la procédure. Les motifs de récusation sont notamment les suivants : a) parenté ou alliance ; b) relations fortes, par exemple amitié étroite ou inimitié personnelle ; c) participation à des faits susceptibles d'être reprochés à la personne concernée. Ici aussi, le législateur juge bon de rappeler certains principes : « L'appartenance d'un membre de la commission au même parti que la personne concernée ne constitue pas un motif de récusation. » En cas de contestation sur la récusation d'un membre de la commission, celle-ci statue en dernier ressort.

42. Au-delà de ces obligations, chaque député peut à tout moment décider de ne pas participer à une discussion ou à un vote, pour éviter un conflit d'intérêts.

43. Une initiative parlementaire visant à obliger les parlementaires à se récuser en cas d'intérêt financier personnel direct dans une affaire lors des discussions confidentielles en commission a été rejetée en avril 2016 par la CIP du Conseil national, au motif qu'il serait quasiment impossible de distinguer, au cas par cas, la défense d'intérêts politiques des intérêts financiers personnels.

44. D'autre part, tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est néanmoins tenu de le signaler par oral lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission (art. 11 al. 3 LParl). Le Bureau du Conseil national définit la notion d'intérêt personnel et direct comme une décision favorisant directement le parlementaire, un de ses proches ou un de ses clients. Constituent donc des intérêts personnels aussi bien les intérêts économiques, professionnels et politiques que les liens familiaux et amicaux¹³. Dans le doute, il est conseillé de signaler l'intérêt, comme le rappelle la lettre du président du Conseil des Etats du 16 septembre 2013. Cette obligation de signalement ne vise cependant pas les liens d'intérêts publiés, qui sont réputés connus.

45. L'EEG note que le thème des conflits d'intérêts des parlementaires revient régulièrement dans le débat politique en Suisse. La frontière entre les liens d'intérêts des parlementaires et les conflits d'intérêts est très poreuse et il ressort des entretiens menés sur place que les parlementaires n'en ont pas toujours une vision très claire. Or, cette problématique s'avère cruciale au sein de l'Assemblée fédérale, dont les membres sont libres d'exercer toute activité accessoire, sous réserve des règles sur les incompatibilités – qui sont d'ailleurs interprétées de manière souple – et de détenir tout intérêt financier. En outre, en l'absence de financement public des partis politiques et des campagnes électorales et de règles relatives à la transparence de ce financement, les députés peuvent aussi recevoir des dons de la part de personnes physiques ou morales, sans aucune transparence de ce financement, comme constaté par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. Cette dépendance envers des financements privés pourrait encore accroître l'exposition des députés aux milieux économiques et les risques de conflits d'intérêts. Les liens d'intérêts doivent être déclarés et sont publics, mais aucun contrôle de l'exhaustivité des informations n'est réalisé, comme on le verra ci-dessous. De nombreux parlementaires ont des liens directs avec les milieux économiques, des associations ou des groupes d'intérêts et défendent ces intérêts au sein des commissions – où les travaux et les votes sont confidentiels – et des conseils. Les règles de récusation et l'obligation de signalement des intérêts personnels telles qu'elles sont définies à l'art. 11 LParl sont restreintes et n'empêchent pas qu'une majorité des membres des commissions sur la santé et l'énergie, par exemple, soient employés par des entreprises de ces secteurs. Il n'est pas rare que les positions défendues par certains parlementaires en commissions ou à la tribune des deux conseils soient rédigées directement par les groupes d'intérêts. L'EEG a aussi pris connaissance d'une pratique conduisant les députés membres d'une commission à céder leur place à d'autres membres du conseil sous prétexte que ceux-ci ont des intérêts à faire valoir dans le cadre d'un point de l'ordre du jour. Comme le mentionne l'initiative parlementaire susmentionnée, « il arrive fréquemment que des projets soumis par une commission au conseil dont elle est issue n'aillent pas dans le sens des intérêts de l'économie, c'est-à-dire de l'intérêt général, mais qu'ils entraînent des subventions ou des allègements généreux en faveur de secteurs spécifiques ou d'intérêts particuliers. »¹⁴ Un parlementaire a même reconnu faire profiter ses entreprises de certaines informations recueillies en commission¹⁵, quoique dans le cas d'espèce, le Bureau du Conseil national n'ait pas pris de mesure. Certains cantons ont d'ailleurs adopté des règles de récusation plus strictes, dont l'Assemblée fédérale pourrait utilement s'inspirer. En attendant, de l'avis de l'EEG, un degré satisfaisant de transparence du processus parlementaire ne pourra être obtenu qu'en exigeant de chaque député qu'il déclare publiquement tout conflit avec ses intérêts privés, même si celui-ci pourrait également être identifié grâce au registre des intérêts. Par conséquent, **le GRECO recommande d'élargir l'obligation de signalement des intérêts personnels à tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire – au sein des conseils ou en commission –**

¹³ Réponse du 17 septembre 2001 du Bureau du Conseil national à l'interpellation 01.3272 « Liens d'intérêts des députés. Publicité et contrôle » déposée par le Groupe écologiste.

¹⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150467>

¹⁵ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-bue-n-2015-05-08.aspx?lang=1036>

indépendamment du fait de savoir si un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre de l'examen du registre des intérêts.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

46. Les autorités font référence aux dispositions pénales sur la corruption (art. 322ter à 322octies du Code pénal (CP)), qui s'appliquent également aux députés. En particulier l'infraction d'acceptation d'avantages (art. 322sexies CP) a une portée large¹⁶, car elle n'exige pas un lien entre l'avantage indu et un acte concret et déterminé de l'agent public. Il suffit que l'avantage indu soit sollicité ou accepté pour accomplir les devoirs de sa charge. Cela permet notamment de couvrir aussi l'alimentation progressive (dès le premier avantage indu). Cela couvre aussi les cadeaux et dons de faible valeur, comme relevé par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. En droit pénal suisse, seuls les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux (ces deux conditions étant cumulatives) ainsi que les avantages autorisés par le règlement de service ne sont pas punissables. Toutefois, un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils (voir ci-dessous sous immunité).

47. Les Bureaux des deux conseils ont publié des recommandations qui s'adressent aux parlementaires et mettent en perspective l'acceptation des cadeaux, des invitations à participer à des événements ou des voyages. Ces recommandations ont été publiées sur Internet¹⁷. Elles rappellent qu'il appartient aux parlementaires d'apprécier si l'acceptation d'un cadeau ou d'un avantage porte ou non atteinte à leur indépendance et risque de leur valoir des poursuites pénales. Elles expliquent les notions d'« avantage indu » et d'« avantages de faible importance, conformes aux usages sociaux » et rappellent l'importance de la publicité des intérêts des députés.

48. En outre, il est interdit aux membres des conseils d'exercer une fonction officielle pour un Etat étranger et d'accepter des titres et décorations octroyés par des autorités étrangères (art. 12 LParl).

49. En dépit des règles et recommandations susmentionnées sur les cadeaux, certains députés ont indiqué à l'EEG se poser ou recevoir fréquemment de la part de collègues des questions sur le caractère acceptable de cadeaux ou d'invitations. L'EEG invite les autorités à préciser et à développer les règles et conseils en la matière, dans le cadre de la recommandation ii figurant au paragraphe 39.

Incompatibilités

50. La Constitution prévoit l'impossibilité de cumuler les fonctions de conseiller national, de conseiller aux États, de conseiller fédéral (membre du pouvoir exécutif fédéral) et de juge au Tribunal fédéral (art. 144). L'art. 14 LParl prévoit en outre que ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale :

- toutes les autres personnes qui ont été élues par elle ou dont la nomination a été confirmée par elle ;
- les juges des tribunaux fédéraux qui n'ont pas été élus par l'Assemblée fédérale ;
- les membres du personnel de l'administration fédérale, y compris les unités administratives décentralisées, des Services du Parlement, des tribunaux

¹⁶ Sa portée a été encore étendue à compter du 1^{er} juillet 2016 par une modification législative adoptée par le Parlement, selon laquelle les articles 322quinquies et 322sexies CP, qui incriminent respectivement l'octroi et l'acceptation d'un avantage, couvrent explicitement l'hypothèse dans laquelle l'avantage indu est destiné à un tiers.

¹⁷ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/information-korruptionsstrafrecht-2015-12-01-f.pdf>

fédéraux, du secrétariat de l’Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du Ministère public de la Confédération, de même que les membres des commissions extra-parlementaires avec compétences décisionnelles, pour autant que les lois spéciales n’en disposent pas autrement ;

- les membres du commandement de l’armée ;
- les membres des organes directeurs des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l’administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante ;
- les personnes qui représentent la Confédération dans les organisations ou les personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l’administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante.

51. Pour les deux derniers points, les bureaux des conseils ont adopté des principes interprétatifs¹⁸. Ces principes indiquent que les règles d’incompatibilité servent principalement à prévenir les conflits de loyauté ou d’intérêts et à assurer la séparation personnelle effective des pouvoirs. L’EEG note cependant qu’ils précisent immédiatement après qu’ « en cas de simple doute sur la compatibilité du mandat parlementaire avec l’exercice d’un quelconque autre mandat ou fonction, parce que cette double responsabilité pourrait éventuellement déboucher sur un conflit d’intérêts ou déloyauté, on privilégiera une interprétation souple de l’art. 14, let. e et f, de façon à autoriser le cumul en cause ». Même en tenant compte des spécificités du système de milice et de la volonté que l’Assemblée fédérale représente la diversité et les intérêts de la société suisse de la manière la plus large, l’EEG est d’avis que cette interprétation souple est discutable et contribue à entretenir le flou constaté précédemment entre les liens d’intérêts et les conflits d’intérêts. Elle invite les autorités à réexaminer cette question dans le cadre de la recommandation ii sur le développement de règles de déontologie.

52. Dans chaque conseil, le bureau vérifie régulièrement que les règles d’incompatibilité sont respectées. La fréquence et les modalités de ces contrôles ne sont toutefois pas précisées dans les textes régissant le travail parlementaire. L’examen des incompatibilités se fonde sur les déclarations des députés, que le bureau ne vérifie pas.

Activités accessoires, intérêts financiers, emploi après la cessation des fonctions

53. Conformément au système de milice, les députés sont libres d’exercer toute fonction accessoire et de détenir tout intérêt financier, sous réserve des incompatibilités citées précédemment et de l’obligation de signaler leurs intérêts personnels (voir paragraphe 44) et leurs liens d’intérêts (voir ci-dessous). Il n’existe pas de restrictions à l’emploi après la fin de leur mandat.

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

54. Il n’existe pas de règles spécifiques autres que celles relatives aux incompatibilités précédemment mentionnées.

Utilisation abusive d’informations confidentielles

55. Les députés « sont tenus d’observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours » (art. 8 LParl ; l’art. 47 prévoit la confidentialité des délibérations des commissions). La violation du secret de fonction est

¹⁸ www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/3093.pdf

sanctionnée par l'art. 320 CP (peine privative de liberté de trois ans au plus ou peine pécuniaire), sous réserve de l'autorisation des poursuites par les commissions compétentes des deux conseils.

Utilisation abusive de ressources publiques

56. Le droit pénal suisse ne connaît pas de dispositions spéciales réprimant des infractions commises en lien avec des ressources publiques ou commises par des députés, mais les règles générales sont applicables (infractions contre le patrimoine – art. 137 ss CP, infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels – art. 312 ss CP). On peut citer notamment l'art. 314 CP qui réprime la « gestion déloyale des intérêts publics » : « Les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, auront lésé dans un acte juridique les intérêts publics qu'ils avaient mission de défendre seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée. »

Contacts avec les tiers

57. Les députés ont la possibilité de faire établir une carte d'accès pour deux personnes – lobbyistes, collaborateurs personnels ou invités – qui désirent, pour une durée déterminée, accéder aux parties non publiques du Palais du Parlement. Le nom et les fonctions de ces personnes figurent sur un registre publié sur Internet¹⁹ (art. 69 al. 2 LParl).

58. Fin 2015, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées pour augmenter la transparence et réglementer le lobbying. Le Conseil des Etats et la CIP du Conseil national ont donné suite à une initiative parlementaire visant à instaurer un système d'accréditation sur la base de critères uniformes, qui restent à déterminer, et à compléter les données figurant au registre public des accrédités par l'indication de tous les mandats en vertu desquels les lobbyistes exercent au sein de l'Assemblée²⁰. L'EEG soutient cette initiative, qui va dans le sens d'une plus grande transparence.

59. Le Bureau du Conseil national a en outre soutenu ces interventions en appelant à une réflexion politique globale et approfondie, en vue d'une modification du droit parlementaire, portant non seulement sur la définition du lobbying et l'accès des lobbyistes au Palais du Parlement, mais aussi sur les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et l'acceptation d'avantages, une plus grande transparence concernant la nature exacte de l'activité des parlementaires, les activités incompatibles avec le mandat parlementaire, la rémunération perçue pour les activités soumises à l'obligation de signalement, les dons reçus et la récusation²¹. Les CIPs des deux conseils ont été chargées d'examiner les adaptations à la loi sur le Parlement.

60. L'EEG ne peut que s'associer à cet appel, qui vise de nombreux points évoqués dans ce rapport et soutenir les réflexions en ce sens au sein de l'Assemblée fédérale. De l'avis de l'EEG, il ne fait aucun doute que l'interaction entre parlementaires et lobbyistes doit gagner en transparence et faire l'objet d'une réglementation et de conseils dans le cadre des principes déontologiques dont l'adoption est recommandée au paragraphe 39. Ceci s'impose tout particulièrement dans le cas de la Suisse, compte tenu notamment des moyens et avantages limités dont bénéficient les parlementaires comparativement à ce qui existe dans d'autres pays et de l'absence de règles sur la transparence du financement des campagnes électorales, thème traité dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO. L'examen des liens d'intérêts déclarés par les parlementaires

¹⁹ Conseil national : <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-nr.pdf>; Conseil des Etats: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-sr.pdf>

²⁰ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2016-04-15.aspx>

²¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153453>

montre aussi que l'activité de lobbying augmente à chaque législature²², phénomène qui n'est pas propre à la Suisse. Le risque existe que des assistants parlementaires – ou les parlementaires eux-mêmes²³ – soient payés par des lobbyistes qui participeraient indirectement à la rédaction d'initiatives parlementaires. Certains parlementaires pourraient également voir leur indépendance menacée suite à l'acceptation d'invitations, moyennant rémunération, à des séminaires ou des conférences, par des personnes défendant des intérêts particuliers²⁴.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers

61. Les députés n'ont pas l'obligation de déclarer leur patrimoine, leurs revenus, leurs dettes ou les cadeaux reçus. L'art. 11 LParl oblige par contre les députés à inscrire dans un registre public tous leurs liens d'intérêt. Comme rappelé plus haut, cette obligation concerne les parlementaires, mais non leurs proches ou associés.

Art. 11 LParl

¹ Lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, tout député indique par écrit au bureau :

- a. ses activités professionnelles ;
- b. les fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ;
- c. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération ;
- d. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- e. les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.

² Les Services du Parlement établissent un registre public des indications fournies par les députés.

³ Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission.

⁴ Le secret professionnel au sens du code pénal est réservé.

62. Chaque député est responsable de l'exhaustivité des indications fournies. Les députés indiquent au bureau du conseil leurs intérêts lorsqu'ils entrent en fonction, puis chaque année, au début de l'année civile. En pratique, ils indiquent les changements intervenus au fur et à mesure. Le registre des intérêts est publié sur Internet²⁵ et actualisé chaque mois. La fiche biographique de chaque député, régulièrement mise à jour, indique aussi ses liens d'intérêts.

63. Selon les autorités, la publication des intérêts vise à garantir une transparence accrue face aux conflits d'intérêts susceptibles de se présenter entre État, économie et société ; les citoyens sont ainsi à même de juger si telle activité pourrait influencer un député dans ses décisions.

64. En outre, il convient de mentionner que la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) a été modifiée le 1er janvier 2016. La notion de « personnes politiquement exposées » (PPE) a été élargie aux personnes qui sont ou ont été chargées de fonctions publiques dirigeantes au niveau national en Suisse dans la politique, l'administration, l'armée ou la justice, ainsi qu'aux membres du conseil d'administration ou de la direction d'entreprises étatiques d'importance nationale (personnes politiquement exposées en Suisse, PPE nationales, art. 2a let. b LBA). Le Message accompagnant la loi précise que les parlementaires fédéraux figurent parmi les PPE nationales. Sont réputés proches de PPE nationales les personnes physiques qui, de manière reconnaissable, sont proches pour des raisons familiales, personnelles ou relevant de relations d'affaires (art. 2a al. 2 LBA).

²² <https://www.letemps.ch/suisse/2015/08/23/lobbies-marche-parlement>

²³ http://www.swissinfo.ch/fre/remous-au-parlement_une-histoire-de-lobbying-kazakh-qui-secoue-la-politique-suisse/41439424

²⁴ <http://www.hebdo.ch/les-blogs/bellini-quillaume-pas-perdus-pour-tout-le-monde/quand-le-greco-enqu%C3%AAte-en-suisse>

²⁵ Conseil national ; Conseil des Etats :

Le statut de PPE nationale tombe 18 mois après la cessation des fonctions. Il découle de ce statut, pour les intermédiaires financiers, un devoir de diligence accru, dès que certains critères de risques sont remplis.

65. Comme la question de la transparence du lobbying, celle de la transparence des liens d'intérêts des parlementaires revient régulièrement dans le débat politique et public. Plusieurs initiatives parlementaires visant à accroître cette transparence ont été déposées récemment et deux d'entre elles ont été approuvées en commission : la CIP du Conseil des Etats a décidé en novembre 2015 de donner suite à une initiative visant à obliger les députés à indiquer, non seulement leur profession, mais aussi le nom de leur employeur et les fonctions qu'ils exercent pour son compte, afin d'éviter les mentions creuses comme « consultant » ou « administrateur »²⁶. Quant à la CIP du Conseil national, elle a décidé en février 2016 de donner suite à une initiative parlementaire visant à indiquer si les fonctions mentionnées dans le registre des intérêts sont rémunérées ou non²⁷. Le droit parlementaire va donc être modifié dans ce sens. Par contre, des initiatives visant à indiquer le montant des revenus provenant d'activités déclarées dans le registre des intérêts ou des dons reçus en lien avec leur activité politique ont été rejetées.

66. Les demandes pour une transparence accrue visent également les voyages des parlementaires. Une initiative visant à ce que la loi oblige de fournir aux journalistes et aux personnes intéressées qui en font la demande toutes informations sur les déplacements effectués par les députés aux frais du contribuable a été approuvée par la CIP du Conseil National, mais rejetée par la CIP du Conseil des Etats. La CIP du Conseil National ayant confirmé sa décision initiale, le dossier doit revenir devant la CIP du Conseil des Etats, puis devant la plénière des deux conseils²⁸. Il ne sera procédé à une modification de la loi qu'en cas d'accord entre ces derniers.

67. L'EEG approuve les projets en cours allant dans le sens d'une plus grande transparence des liens d'intérêts des parlementaires, mais elle estime que, dans un système ayant choisi de régler les conflits d'intérêts en recourant à la transparence des liens d'intérêts et à la confiance mutuelle plutôt qu'en imposant des restrictions, il convient d'aller plus loin. Comme l'a souligné le GRECO à de nombreuses reprises dans ses rapports sur ce thème, les dettes et les créances significatives constituent un élément important des intérêts des parlementaires, de même que certaines informations sur la valeur approximative de leurs principaux actifs. De plus, en l'absence d'informations sur les intérêts des conjoints et des membres dépendants de la famille, le risque est grand de voir certains députés contourner l'obligation de déclaration en transmettant leurs avoirs à des parents proches. Dans ce domaine, l'EEG est parfaitement consciente des défis inhérents à un tel système sous l'angle du danger d'intrusion dans la vie privée des membres de la famille et pense que la solution ne passe pas forcément par la mise à la disposition du grand public de ces informations supplémentaires. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif dans le système de déclaration existant ; et (ii) d'envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

²⁶ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/legislaturueckblick?AffairId=20140472>

²⁷ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/legislaturueckblick?AffairId=20150437>

²⁸ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/legislaturueckblick?AffairId=20150442>

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

68. Les incompatibilités sont vérifiées régulièrement par les bureaux des conseils, sur la base des déclarations des députés – que les bureaux ne vérifient pas. Après le renouvellement intégral du conseil ou l'entrée en fonction d'un nouveau député, le conseil constate, sur la proposition du bureau, s'il y a incompatibilité ou pas. Si la question se pose en cours de législature, le bureau peut à tout moment procéder à un contrôle et soumettre une proposition à son conseil. L'art. 15 LParl règle la procédure : « 1. Toute personne appelée à choisir entre son mandat parlementaire et une fonction incompatible avec ce mandat en vertu de l'art. 14, let. a, déclare laquelle des deux charges elle entend exercer. 2. Toute personne appelée à choisir entre son mandat parlementaire et une fonction incompatible avec ce mandat en vertu de l'art. 14, let. b à f, est déchue automatiquement de son mandat dans les six mois qui suivent la date à laquelle l'incompatibilité a été établie si elle n'a pas renoncé entre-temps à la fonction concernée. » Il n'y a jamais eu de cas d'incompatibilité en pratique.

69. Les déclarations d'intérêts ne sont pas vérifiées en tant que telles, mais les bureaux des conseils ont la compétence de rappeler à l'ordre les députés qui n'auraient pas rempli leurs obligations (art. 13 LParl).

Sanctions

70. Les mesures disciplinaires prévues sont les suivantes :

Art. 13 LParl

¹ Si, malgré un premier rappel à l'ordre, un député persiste à enfreindre les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, le président de séance peut :

- a. lui retirer la parole ;
- b. l'exclure de la salle pour tout ou partie du reste de la séance.

² Si un député enfreint gravement les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, ou s'il viole le secret de fonction, le bureau du conseil concerné peut :

- c. lui infliger un blâme ;
- d. l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il est membre.

³ Si le député conteste le bien-fondé de la sanction, le conseil statue.

71. Les réponses au questionnaire indiquent que cet article s'applique en cas de non-respect par les députés de leurs obligations de déclaration, mais l'EEG n'a pas eu connaissance de cas dans lesquels il aurait été appliqué.

72. Comme évoqué plus haut, les dispositions générales du Code pénal, notamment celles relatives à la corruption, à l'acceptation d'avantages, à la violation du secret de fonction, ainsi que les infractions contre le patrimoine et les infractions contre les devoirs de fonctions et les devoirs professionnels s'appliquent aux parlementaires, sous réserve de l'autorisation des poursuites par les commissions compétentes des deux conseils.

73. Le non-respect des règles d'incompatibilité emporte déchéance automatique du mandat de député dans les six mois qui suivent la date à laquelle l'incompatibilité a été établie (art. 15 LParl). Sauf dans cette hypothèse, un député ne peut être déchu de son mandat.

74. L'EEG note qu'en l'absence de mécanisme de contrôle au sein de l'Assemblée fédérale du respect par les députés de leurs obligations, notamment concernant la déclaration de leurs liens d'intérêts, le contrôle est en l'état actuel sous-traité à la presse et à la société civile. Les affaires mettant en cause des parlementaires sont assez peu nombreuses, mais il arrive que certains omettent de déclarer tous leurs intérêts ou le

fassent de manière trop générale pour que les informations soient pertinentes. D'autres cas ont été signalés à l'EEG, comme celui d'un parlementaire ayant bénéficié d'un voyage tous frais payés, que son parti lui a demandé de rembourser²⁹, ou le cas précité d'une parlementaire ayant été approchée par une agence de lobbying pour déposer une prise de position³⁰.

75. L'EEG note aussi que l'élection étant vue comme l'expression d'une confiance du corps électoral envers les députés, l'accent est mis sur leur responsabilité individuelle de se comporter d'une manière éthique et que c'est aux électeurs qu'il revient de tirer les conséquences dans les urnes d'éventuels manquements. La population suisse a somme toute une assez grande confiance envers ses élus, mais aussi des attentes fortes en matière d'éthique et demande peu à peu plus de transparence. Compte tenu de cette approche de confiance, mais aussi des spécificités du parlement de milice, dans lequel les députés sont au centre de nombreux faisceaux d'intérêts, l'EEG est convaincue que le contrôle exercé par le public serait plus efficace s'il s'accompagnait de garanties administratives – destinées surtout à assurer au public un accès aux informations plus large. Ayant à l'esprit les recommandations formulées plus haut en vue de l'adoption d'un code de déontologie et d'un renforcement des obligations de déclaration des députés, l'EEG estime qu'il est parfaitement logique d'exiger, aux fins de l'application de ces règles, une certaine forme de contrôle et de mise en œuvre par un organe compétent au sein de l'Assemblée fédérale. Il appartient bien entendu aux autorités suisses elles-mêmes de décider comment organiser un tel mécanisme, tout en respectant la culture de confiance et le désir largement partagé d'éviter toute bureaucratie superflue ou coût excessif. Une telle initiative aurait également le mérite de prouver au public le désir de l'Assemblée fédérale d'adopter une démarche plus volontariste concernant le renforcement de l'intégrité de ses membres. Au vu des paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande l'adoption de mesures appropriées afin de renforcer le contrôle et l'application des obligations en matière de déclaration et des normes de conduite applicables aux membres de l'Assemblée fédérale.**

Immunité

76. Les députés bénéficient d'une immunité absolue (irresponsabilité) pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes (art. 162 al. 1 Cst., art. 16 LParl) : aucune sanction civile, pénale ou disciplinaire (hors Parlement) ne peut être prononcée à leur endroit. Cette immunité ne peut être levée.

77. Les députés bénéficient d'une immunité pénale relative (inviolabilité) : « Un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils. » (art. 17 al. 1 LParl ; pour la procédure, cf. art. 17a ss LParl). Ces dispositions ont été révisées en 2011 afin notamment de restreindre la portée de l'immunité relative et de transférer la compétence décisionnelle des conseils à leurs commissions respectives, afin que les décisions soient prises sur une base juridique et non politique.

78. La levée de l'immunité doit être approuvée par la Commission de l'immunité du Conseil national, composée de neuf membres, et par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, composée de treize membres. Les décisions des commissions sont motivées par écrit et publiées sur Internet. En cas de divergence entre les deux commissions, une procédure d'élimination des divergences est organisée. Le second refus manifesté par l'une des commissions est réputé définitif et est donc non susceptible de recours.

²⁹ Voir note en bas de page n°31.

³⁰ Voir note en bas de page n°23.

79. Des mesures conservatoires urgentes, même de nature coercitive, peuvent toutefois être prises avant l'octroi de l'autorisation (art. 303 al. 2 CPP). En outre, des mesures de surveillance ou d'autres mesures d'enquête et de poursuite visant à un premier examen des faits ou à la conservation des preuves avant la demande formelle de levée de l'immunité peuvent être prises sur autorisation du collège présidentiel des deux Conseils. Une majorité de cinq membres sur six de ce collège est nécessaire (art. 17a ss LParl). Aussitôt que ces mesures ont été prises, une autorisation formelle doit être requise pour la levée de l'immunité.

80. Cinq demandes de levée d'immunité ont été traitées après la révision de 2011 jusqu'en octobre 2015, dont l'une concernait un voyage d'information d'un député au Kazakhstan, payé par une personne privée³¹. Dans un cas, la commission compétente a estimé que les faits n'étaient pas couverts par l'immunité ; dans les quatre autres, les commissions ont décidé de ne pas lever l'immunité, pour l'essentiel au motif que les faits n'étaient pas d'une gravité telle que l'intérêt à la poursuite pénale l'emporte. L'EEG n'a toutefois pas eu connaissance d'indications laissant à penser que l'immunité serait détournée pour protéger des députés de poursuites judiciaires ordinaires.

Conseils, formation et sensibilisation

81. Les députés reçoivent tous le Manuel de l'Assemblée fédérale avec la législation pertinente³². Avant d'entrer en fonctions, ils reçoivent divers aide-mémoires et recommandations, concernant notamment les incompatibilités et la déclaration des liens d'intérêts, avec les coordonnées du Service juridique des services de l'Assemblée fédérale. Ces aide-mémoires ne sont pas publiés sur Internet, mais n'ont pas de caractère confidentiel. Ces informations se trouvent aussi sur le réseau accessible aux seuls parlementaires (extranet). En outre, les députés peuvent se renseigner auprès des secrétariats des conseils et des secrétariats des commissions. L'EEG renvoie à ce sujet à sa recommandation ii visant à adopter des mesures de sensibilisation et de conseil en matière de déontologie.

82. Toutes les informations sur les règles précitées et la conduite attendue des parlementaires sont publiées sur Internet³³ et ainsi accessibles au grand public.

³¹ Extrait du rapport de la Commission de l'immunité du 2 juillet 2015 : « Le conseiller national (...) [a] participé, en mai 2014, à un voyage de quatre jours à Astana, au Kazakhstan, tous frais payés. Dès que cette information a été connue, [il] a été prié par son parti de rembourser le coût de ce voyage. Lors de son audition par la commission, le conseiller national (...) a expliqué que c'était en sa qualité de membre de l'intergroupe parlementaire Suisse-Kazakhstan qu'il s'était rendu à Astana. Certes, il ne s'était alors pas suffisamment renseigné sur la nature du voyage, dont les frais auraient été assumés par un homme d'affaires kazakh. Il a par ailleurs informé la commission du programme de ce voyage, précisant que personne du côté kazakh n'avait pris contact avec lui, ni avant ni après son déplacement. Dans l'intervalle, il a remboursé les frais concernés, soit environ 3 000 francs. »

³² <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/fonctionnement-du-parlement/droit-parlementaire>

³³ Le droit fédéral suisse peut être intégralement consulté sur Internet : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html>.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

83. Le système judiciaire suisse est très marqué par le fédéralisme. Ainsi, la justice est encore une compétence largement cantonale. Même si le droit pénal et civil ainsi que les procédures qui s’y rapportent relèvent de la compétence fédérale, ce sont principalement les tribunaux cantonaux qui sont compétents pour l’organisation judiciaire et l’administration de la justice (art. 122 al. 2 et 123 al. 2 Cst.). De plus, si les tribunaux cantonaux sont bien entendu compétents pour l’application judiciaire du droit administratif cantonal, ils le sont également pour trancher les litiges de droit administratif fédéral, lorsque celui-ci a été appliqué par l’administration cantonale ou communale. La Suisse connaît en effet un fédéralisme d’exécution : les cantons sont chargés de mettre en œuvre le droit fédéral (art. 46 Cst.).

84. La Constitution suisse prévoit néanmoins des exceptions à ce principe de compétence cantonale et il existe dès lors également une justice fédérale. D’une part, le Tribunal fédéral (TF) est l’autorité judiciaire suprême suisse (art. 188 al. 1 Cst.). Il garantit une application uniforme du droit fédéral et la protection des droits fondamentaux des citoyens (juridiction constitutionnelle). D’autre part, des tribunaux de première instance ont été créés suite à une votation populaire tenue en 2000 : le Tribunal pénal fédéral (TPF) a été créé en 2004, le Tribunal administratif fédéral (TAF) en 2007 et le Tribunal fédéral des brevets (TFB) en 2012. Le TAF connaît des décisions prises par l’administration fédérale, alors que le TPF est compétent pour les affaires pénales relevant de la juridiction fédérale (génocide, financement du terrorisme, corruption, criminalité économique organisée, fausse monnaie). Quant au TFB, il connaît des litiges de droit civil dans le domaine spécifique des brevets. *Conformément à la méthodologie du GRECO, ce rapport et les réponses au questionnaire sur lequel il s’appuie se restreindront dès lors à la justice fédérale³⁴. Toutefois, certaines recommandations générales du GRECO peuvent également s’avérer utiles pour les autorités cantonales. C’est pourquoi l’EEG considère qu’il convient d’inviter les cantons à s’inspirer du présent rapport pour adapter, le cas échéant, leurs propres dispositifs.*

85. La Suisse ne connaît pas un corps unique de juges, d’abord en raison du fédéralisme. Chaque canton reste en effet compétent pour organiser sa justice et déterminer le statut de ses juges (cf. notamment art. 191b al. 1 Cst.). Même au niveau fédéral, chaque juge est élu à un tribunal déterminé (TF, TAF, TPF ou TFB), qui connaît ses propres règles sur le statut des juges.

86. Le TF compte 38 juges, dont 11 femmes, qui sont répartis dans sept cours situées à Lausanne et à Lucerne pour deux d’entre elles, spécialisées en droit social. Au regard du droit du personnel, les juges du TF ont le statut de magistrat. Le TAF, situé à St-Gall, compte 65 postes de juges à plein temps, mais beaucoup de juges travaillent à temps partiel. 72 juges y travaillent actuellement, dont 44 sont des hommes et 28 des femmes. Il est composé de six cours organisées selon la matière du contentieux. Le TPF est situé à Bellinzone et compte 18 juges ordinaires et trois juges suppléants. Cinq des juges sont des femmes. Il comprend une cour pénale et une cour des plaintes, chacune composée de neuf juges. La plupart des juges travaille à temps partiel. Le TFB, situé lui aussi à St-Gall, comprend 40 juges, mais seul l’un d’entre eux exerce à plein temps et un autre à 50%. Les autres juges ont été sélectionnés en fonction de leurs compétences techniques – 28 sont techniciens et 12 sont juristes – et de leurs langues de travail et ils exercent à temps très partiel, en fonction des litiges.

³⁴ La justice militaire relève également de la compétence fédérale, mais conformément à la pratique du GRECO, ce rapport n’en traite pas.

87. Certaines règles sont néanmoins communes, notamment le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est consacré à l'art. 191c de la Constitution et complété par une disposition constitutionnelle sur les incompatibilités.

Art. 191c Cst. : Indépendance des autorités judiciaires

Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi.

Art. 144 Cst. : Incompatibilités

¹ Les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des Etats, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles.

² Les membres du Conseil fédéral, de même que les juges au Tribunal fédéral assumant une charge complète, ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative.

³ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

88. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est rappelé dans les mêmes termes dans les lois respectives qui régissent le statut et le fonctionnement des tribunaux de la Confédération (art. 2 de la LTF³⁵; art. 2 de la LTAF³⁶; art. 2 de la LTFB³⁷). Quant au TPF, il s'agit d'une autorité pénale au sens du Code de procédure pénale (CPP³⁸), qui prévoit à son art. 4 al. 1 que « les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit ».

89. Ce principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est par ailleurs concrétisé dans d'autres normes, comme la loi sur le Parlement (art. 26 al. 4) qui précise que la haute surveillance exercée par l'Assemblée fédérale ne confère pas la compétence de contrôler sur le fond les décisions judiciaires ou les règles relatives à la révocation des juges.

Recrutement, carrière et conditions de service

90. Les juges du TF, du TAF, du TPF et du TFB sont élus par le Parlement (Assemblée fédérale) pour une période de fonction de six ans (art. 145 Cst., art. 9 LTF, art. 9 LTAF, art. 48 al. 2 LOAP³⁹ et art. 13 LTFB). Ce mandat est renouvelable. Les juges peuvent être réélus jusqu'à avoir atteint l'âge de la retraite, soit la fin de l'année civile pendant laquelle le juge atteint l'âge de 68 ans.

Recrutement

91. L'Assemblée fédérale élit les juges des tribunaux de la Confédération, sur proposition de la Commission judiciaire. L'Assemblée fédérale, siégeant en Chambres réunies, est composée de l'intégralité des parlementaires fédéraux, à savoir les 200 membres du Conseil national et les 46 membres du Conseil des Etats. Elle est présidée par le président (actuellement la présidente) du Conseil national (art. 157 al. 1 Cst.). La Commission judiciaire est composée de 12 membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des Etats. Chaque groupe parlementaire a droit au moins à un siège au sein de la commission (art. 40a al. 5 LParl). Les sièges sont répartis à la proportionnelle selon les forces en présence au sein de l'Assemblée fédérale. Les membres sont des parlementaires sélectionnés respectivement par chaque parti. La Commission judiciaire est présidée alternativement tous les deux ans par un membre du Conseil national et par un membre du Conseil des Etats, sur une base de rotation entre les partis.

³⁵ Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, RS 173.110.

³⁶ Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005, RS. 173.32.

³⁷ Loi sur le Tribunal fédéral des brevets du 20 mars 2009, RS. 173.41.

³⁸ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, RS 312.0.

³⁹ Loi sur l'organisation des autorités pénales du 19 mars 2010, RS 173.71.

92. Les bases légales pour les différents tribunaux sont les suivantes :

Tribunal fédéral
Art. 143 Cst. : Eligibilité Tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral est au Tribunal fédéral.
Art. 145 Cst. : Durée de fonction Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans.
Art. 168 al. 1 Cst. : Elections ¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général.
Art. 5 LTF : Election ¹ L'Assemblée fédérale élit les juges. ² Quiconque a le droit de vote en matière fédérale est éligible.
Tribunal administratif fédéral
Art. 5 al. 1 LTAF : Election ¹ L'Assemblée fédérale élit les juges. ² Quiconque a le droit de vote en matière fédérale est éligible.
Tribunal pénal fédéral
Art. 42 al. 1 LOAP : Election ¹ L'Assemblée fédérale élit les juges. ² Quiconque a le droit de vote en matière fédérale est éligible.
Tribunal fédéral des brevets
Art. 8 LTFB : Composition du tribunal ¹ Le Tribunal fédéral des brevets se compose de juges ayant une formation juridique et de juges ayant une formation technique. Les juges doivent disposer de connaissances attestées en droit des brevets. ² Le Tribunal fédéral des brevets se compose de deux juges ordinaires et d'un nombre suffisant de juges suppléants. La majorité des juges suppléants doivent avoir une formation technique.
Art. 9 LTFB : Election ¹ L'Assemblée fédérale élit les juges. ² Quiconque a le droit de vote en matière fédérale est éligible. ³ L'Assemblée fédérale et la Commission judiciaire veillent à une représentation équitable des domaines techniques et des langues officielles. ⁴ L'IPI, les organisations spécialisées et les milieux intéressés actifs dans le domaine des brevets peuvent être consultés lors de la préparation de l'élection.

93. Les postes vacants sont mis au concours public par la Commission judiciaire. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité. Une sous-commission de la Commission judiciaire composée de sept membres – un par groupe politique – examine les dossiers des candidats et décide de ceux qui seront entendus en entretien par la Commission plénière. Les candidats non invités sont prévenus par courrier, mentionnant le nombre de candidats présélectionnés. A l'issue des entretiens, la Commission judiciaire émet une recommandation d'élection à l'intention des groupes parlementaires, puis recueille leur avis; elle prend ensuite sa décision définitive concernant les propositions à faire à l'Assemblée fédérale après avoir pris connaissance de ces avis. Les candidats proposés par la Commission judiciaire ont jusqu'à présent toujours été élus par l'Assemblée fédérale.

94. En pratique, les dossiers de candidature doivent comprendre un curriculum vitae, une copie des diplômes et certificats de travail, les coordonnées de personnes de référence (dont au moins deux références professionnelles), une liste des publications, un extrait du registre des poursuites et du casier judiciaire ainsi qu'une photo format passeport. La Commission judiciaire prend contact avec les personnes de référence des candidats qu'elle invite pour une audition.

95. Concernant les critères de sélection, la loi exige seulement que les candidats aient la nationalité suisse. Dans la pratique, des critères professionnels (formation juridique et expérience professionnelles) et des critères personnels (personnalité, méthodes de travail, extrait du registre des poursuites pour dettes et du casier judiciaire) ainsi que des critères linguistiques entrent également en ligne de compte. De plus, la Commission

judiciaire veille à une représentation équilibrée des sexes et des forces politiques (les partis sous-représentés au moment de l'élection sont mentionnés dans l'annonce publique), sauf pour le TFB, pour lequel l'appartenance politique n'est pas un critère d'élection. Cette représentation équilibrée des forces politiques, qui n'exclut pas l'élection de juges sans couleur politique, se base sur un principe non-écrit de la démocratie suisse.

96. A l'issue de chaque mandat de six ans, les juges sont réélus par l'Assemblée fédérale. C'est aussi la Commission judiciaire qui est compétente pour préparer les réélections. Elle demande aux tribunaux concernés quels sont les juges qui se représentent pour une nouvelle période administrative. Elle vérifie aussi auprès des Commissions de gestion (commissions parlementaires exerçant la haute surveillance) et de la Délégation des finances (délégation des commissions parlementaires qui exercent la haute surveillance financière) si elles ont fait des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle d'un juge (art. 40a al. 6 LParl). A la fin de chaque période administrative, l'Assemblée fédérale procède ainsi au renouvellement intégral du tribunal concerné pour la nouvelle période administrative, sur proposition de la Commission judiciaire.

97. La proposition de ne pas réélire un juge est traitée par la Commission judiciaire selon la même procédure que pour une révocation (voir ci-dessous). Concernant les conséquences financières d'une non-réélection ou d'une révocation, une indemnité se montant jusqu'à un an de salaire peut être accordée par l'organe compétent du tribunal concerné. L'indemnité est notamment exclue lorsque la non-réélection ou la révocation sont motivées par une violation grave des devoirs de fonction (art. 15a OJuges⁴⁰ qui n'est applicable qu'aux juges des tribunaux de première instance de la Confédération).

98. L'EEG s'est longuement entretenue pendant la visite sur place du système d'élection des juges par l'Assemblée fédérale. Les juges étaient autrefois élus par le peuple et ils sont toujours vus comme des représentants du peuple et de ses langues, cultures et forces politiques. La philosophie du système, rappelée par l'ensemble des interlocuteurs de l'EEG, est aussi que, puisque l'on ne peut pas éviter que les opinions personnelles ou politiques des juges aient un certain effet sur leurs décisions dans l'application et l'interprétation des normes, il importe d'équilibrer ces influences et qu'elles soient transparentes aux yeux de tous. Ce système d'élection semble accepté par le public et par la doctrine. L'histoire et la tradition politiques de la démocratie suisse permettent donc de comprendre ce système d'élection des juges par les forces politiques représentées au Parlement et réunies au sein de la Commission judiciaire, selon des principes non écrits d'équilibre entre les partis.

99. Le système n'en est pas moins perfectible, aux yeux de l'EEG. De l'aveu même de la Commission judiciaire, si elle s'efforce de faire en sorte que des candidats compétents soient proposés à l'élection, le choix est toujours le résultat d'un équilibre dans lequel l'appartenance politique des candidats est un critère déterminant. Il pourrait donc arriver que la compétence des juges élus s'en ressente. Le système rend aussi très difficile, voire impossible, l'élection de juges sans affiliation politique connue, quelle que soit leur compétence⁴¹. Cette contrainte semble être intégrée par le milieu juridique, les candidats souhaitant faire carrière adhérant en général très tôt à un parti, ou au plus tard après leur élection⁴². Certains candidats semblent même changer d'appartenance politique pour augmenter leurs chances d'être élus. Un lien avec le pouvoir politique peut ainsi être créé, nonobstant les opinions personnelles des candidats. De l'avis de l'EEG, il est nécessaire, car davantage compatible avec les exigences d'une société démocratique moderne, de formaliser les principes de recrutement des juges par écrit et de les préciser. Tout d'abord, il s'agit de faciliter l'accès des candidats les plus compétents, et

⁴⁰ Ordonnance sur les juges du 13 décembre 2002, RS 173.711.2.

⁴¹ <http://www.nzz.ch/problematische-kuer-der-richter-in-der-schweiz-1.4405029>

⁴² Katrin Marti, La commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, Richterzeitung 2010/1.

non les plus recommandés, aux fonctions judiciaires. Ensuite, pour mieux ouvrir les juridictions aux candidats n'ayant aucun soutien politique, mais dotés d'une forte compétence, il est nécessaire de les inciter à se présenter, en créant les conditions d'une représentation plus équilibrée au sein des tribunaux de la Confédération entre ceux qui sont plus ou moins proches de partis politiques et ceux qui ne le sont pas. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises afin de renforcer et de rendre plus effectives la qualité et l'objectivité du recrutement des juges au sein des juridictions de la Confédération.**

100. Un grand nombre des interlocuteurs de l'EEG ont affirmé qu'à l'issue de l'élection, l'étiquette politique des juges ne jouait plus aucun rôle dans l'exercice de leur mission et dans la suite de leur carrière. Plusieurs constats de l'EEG amènent à nuancer cette affirmation. Bien qu'il ne semble pas que les juges des tribunaux de la Confédération subissent des pressions politiques directes dans leur activité professionnelle, ils conservent bien des liens avec les forces politiques au travers de leur réélection, ainsi que de la pratique largement répandue dans les juridictions de la Confédération consistant pour les juges à verser une partie fixe ou un pourcentage de leur traitement au parti qui les a soutenus. S'agissant de cette dernière pratique, même si les juges rencontrés par l'EEG ont souligné qu'elle avait lieu sur la base du volontariat, c'est une forme de rétrocession clairement contraire au principe d'indépendance et à celui qu'il implique d'impartialité. Ces versements, que certains interlocuteurs de l'EEG ont qualifiés de « cotisation syndicale » ou d' « impôt sur le traitement », sont d'ailleurs discutés au sein de la société civile et de la doctrine.

101. La brièveté relative du mandat des juges des tribunaux de la Confédération – six ans – et la nécessité de réélection par l'Assemblée fédérale, par l'intermédiaire de la Commission judiciaire, place en outre les juges, déjà membres d'une juridiction lors de leur renouvellement, dans un rapport avec le pouvoir politique dont la compatibilité avec les garanties qui doivent entourer l'exercice des fonctions judiciaires est très discutable. Il faut aussi remarquer que, si les juges des tribunaux de la Confédération ont jusqu'à présent toujours été réélus en bloc, certains des juges du TF et du TAF n'ont récemment pas recueilli l'unanimité des voix de l'Assemblée fédérale. Les scores de réélection étant publics, il s'agissait pour l'un des groupes politiques de marquer sa désapprobation envers certaines des décisions prises par ces juges au cours de leur mandat, notamment en matière d'asile. De l'avis de l'EEG, cette remise en cause du fond des décisions judiciaires est clairement contraire à l'indépendance de la justice. En outre, en cas de polarisation plus grande du débat politique à l'avenir, on pourrait craindre que de telles pratiques ne s'étendent et ne fassent peser un risque sur la réélection des juges. Néanmoins, la stabilité du système, le principe de concordance et le mode d'élection du parlement à la proportionnelle constituent jusqu'à présent des garde-fous importants et effectifs. En somme, s'il faut reconnaître une légitimité, en raison de l'histoire et la tradition helvétiques, traversées par « l'esprit de concordance », au principe de désignation des juges par le parlement, en fonction des forces politiques en présence, il est en revanche difficile d'admettre que le déroulement de la carrière des juges demeure lié, en dehors de l'exercice des libertés reconnues à chaque citoyen – notamment celle d'être membre d'un parti – à la vie ou aux décisions de la formation politique à laquelle les juges sont affiliés. **Le GRECO recommande donc (i) de supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux de la Confédération à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques ; (ii) de veiller à ce qu'aucune non-réélection des juges des tribunaux de la Confédération par l'Assemblée fédérale ne soit motivée par les décisions prises par ces juges et (iii) d'envisager de réviser ou de supprimer la procédure de réélection de ces juges par l'Assemblée fédérale.**

Carrière

102. Les juges étant élus à une fonction déterminée au sein d'un tribunal, il n'y a pas à proprement parler de plan de carrière pour la fonction de juge en Suisse, ni de système

de promotion au sein du système judiciaire fédéral. On peut néanmoins considérer comme promotion l'élection à la présidence ou la vice-présidence d'un tribunal ou la nomination à la présidence d'une cour (subdivision d'un tribunal) ou d'une chambre (subdivision d'une cour).

103. L'élection à la présidence ou à la vice-présidence du TF et du TPF est effectuée par l'Assemblée fédérale parmi les juges ordinaires de ces tribunaux, à l'exclusion des juges suppléants. L'élection à la présidence ou à la vice-présidence du TAF est effectuée par l'Assemblée fédérale parmi les juges du TAF (celui-ci ne comprend pas de juges suppléants). Les présidents et vice-présidents sont élus pour deux ans et peuvent être reconduits une fois dans leur fonction.

104. La Cour plénière de chaque tribunal, composée de tous les juges ordinaires de chacun de ces tribunaux soumet une proposition de candidats à l'Assemblée fédérale pour l'élection à la présidence et à la vice-présidence. Cette proposition est examinée au préalable par la Commission judiciaire, qui fait elle-même une proposition à l'Assemblée fédérale. D'après les informations recueillies par l'EEG, le choix de la Cour plénière est respecté en règle générale, mais pas forcément dans tous les cas.

105. Le président du TFB est élu par l'Assemblée fédérale, pour une période de fonction entière (six ans) parmi l'un des deux juges ordinaires. Le mandat est renouvelable indéfiniment. Le vice-président du TFB, ainsi que, le cas échéant, le troisième membre de la direction du tribunal est nommé par la Cour plénière (art. 19 et 20 LTFB).

106. Au sein des tribunaux de la Confédération, la nomination à la présidence d'une cour est effectuée, pour une durée de deux ans, par la Cour plénière de chaque tribunal, sur proposition de la Commission administrative du tribunal concerné (la commission administrative est composée du président, du vice-président et de trois juges au plus, désignés par la Cour plénière). La fonction de président d'une cour ne peut être exercée plus de six ans.

107. Au sein du TAF, il existe également des chambres au sein des cours. La présidence d'une chambre revient au président de la cour. L'ensemble des juges de la cour désigne la présidence des autres chambres (art. 25 al. 3 RTAF⁴³).

108. S'agissant de la mobilité, la Cour plénière de chaque tribunal constitue les cours (sauf pour le TFB qui n'est pas subdivisé en cours permanentes). Les juges du TF ont mentionné qu'il était tenu compte à cette occasion de l'appartenance politique des juges, afin d'éviter que des juges de la même couleur politique n'aient la majorité absolue dans les cours. L'EEG n'a pas pu vérifier que cette bonne pratique était également suivie au sein des autres tribunaux de la Confédération et elle les invite à s'en inspirer le cas échéant. Les cours sont constituées pour deux ans. La Cour plénière rend publique leur composition. Au TF et au TAF, lorsqu'un poste de juge devient vacant, les juges ont généralement la possibilité de changer de cour avant que le poste ne soit mis au concours.

Conditions de service

109. Le traitement brut annuel des juges ordinaires du TF se monte à 356 130 francs (soit 327 868 euros, ce qui correspond à 80 % du traitement des membres du Conseil fédéral (gouvernement). Ce montant ne varie pas au cours de la carrière du juge, mais il est ajusté selon l'inflation, à l'instar du salaire de tous les employés de la Confédération⁴⁴. Le président du TF touche une indemnité présidentielle (art. 1 al. 3 de la Loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats,

⁴³ Règlement du Tribunal administratif fédéral du 17 avril 2008, RS 173.320.1.

⁴⁴ Art. 1 et 1a de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.121.1).

RS 172.121) qui se monte à 30 000 francs (27 619 euros) par année. Les juges du TF ne bénéficient pas d'avantages supplémentaires.

110. Le traitement annuel brut des juges du TAF, TPF et TFB correspond à la classe 33 du personnel de la Confédération. Le traitement initial correspond à 70 % au moins du montant maximal de cette classe. Il est ainsi de 166 141 francs (152 956 euros) en début de carrière (à 36 ans ou moins) et augmente de 7 120 francs (6 555 euros) par année pendant 10 ans (3% du maximum) jusqu'au maximum de la classe, à savoir 237 344 francs (218 509 euros)(art. 5 OJuges). Des allocations présidentielles et des indemnités de fonction sont prévues, à savoir 30 000 francs par an pour les présidents de tribunaux, 20 000 francs (18 413 euros) pour les vice-présidents et 10 000 francs (9 206 euros) pour les autres membres des Commissions administratives. Les présidents de cours reçoivent une allocation présidentielle de 10 000 francs par an et les présidents de chambre reçoivent 5 000 francs (4 603 euros) par année. Ces allocations ne sont pas cumulables et un juge qui exerce plusieurs fonctions présidentielles ne reçoit que l'allocation la plus élevée.

111. A l'instar du personnel de la Confédération, les juges du TAF, du TPF et du TFB touchent une indemnité de résidence et, le cas échéant, une allocation pour charge d'assistance. L'indemnité de résidence vise à atténuer les disparités régionales en matière de coût de la vie et varie selon le lieu de travail. Elle se situe dans une fourchette de 424 à 5 507 francs (390 à 5 070 euros) par année. L'allocation pour charge d'assistance (ou allocation familiale) est versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans. Pour les enfants suivant une formation et les enfants présentant une incapacité de gain, elle est versée jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 25 ans au maximum. Elle varie entre 2 834 et 4 388 francs (2 609 et 4 040 euros) par année et par enfant. S'agissant de l'indemnisation forfaitaire des heures supplémentaires (qui ne peuvent pas être compensées), de l'indemnisation des frais professionnels et des prestations de retraite, les règles applicables aux employés de la Confédération s'appliquent par analogie aux juges du TAF, du TPF et du TFB.

112. Ces prestations et indemnités découlent de dispositions légales qui sont publiques. Elles ne sont versées que pendant la période de fonction des juges des tribunaux de première instance de la Confédération. Les règles usuelles applicables aux employés de la Confédération pour déterminer le droit à une indemnité et son montant s'appliquent également dans le cas des juges de ces tribunaux.

Révocation

113. Les juges du TF ne peuvent pas être révoqués. Par contre, l'Assemblée fédérale peut révoquer un juge du TPF, du TAF ou du TFB avant la fin de sa période de fonction, mais uniquement dans deux hypothèses, précisées dans la loi (art. 10 LTAF, art. 49 LOAP, art. 14LTFB):

- s'il a violé gravement ses devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave ou
- s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

114. Ces décisions sont préparées par la Commission judiciaire (art. 40a LParl). Afin de régler la procédure de manière détaillée, la commission judiciaire s'est dotée en 2011 de « principes d'action concernant la procédure à suivre en vue de révocation et de non-réélection, du 3 mars 2011 ». Ces règles ont été publiées dans la Feuille fédérale (FF 2012 1091) et sur Internet⁴⁵. Elles précisent notamment que la procédure de révocation ne doit pas porter atteinte à l'indépendance et à la réputation du pouvoir judiciaire et des autorités de poursuite pénale et que la personne concernée doit bénéficier d'une procédure équitable et conforme aux principes d'un Etat de droit, en lui garantissant en particulier les droits constitutionnels suivants :

⁴⁵ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/1091.pdf>

- le droit de la personne concernée à voir sa cause traitée équitablement (art. 29 al. 1 Cst.) ;
- le droit à voir sa cause jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst.) ;
- le droit d’être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) ;
- le droit à ne pas faire l’objet d’un traitement arbitraire (art. 9 Cst.) ;
- le droit à la protection de la sphère privée (art. 13 al. 1 Cst.).

115. Ces principes d’action définissent également les différentes étapes de la procédure et les possibilités de la personne concernée de faire valoir son droit d’être entendu ainsi que les règles de récusation applicables aux membres de la commission judiciaire (voir paragraphe 41). A la fin de la procédure, si la Commission judiciaire constate que les conditions autorisant la révocation sont remplies, elle soumet par écrit à l’Assemblée fédérale une proposition motivée de révocation, qui doit comprendre :

- une présentation des travaux de la Commission judiciaire ;
- une présentation exhaustive des faits ;
- une présentation par ordre d’importance des considérations qui ont conduit la Commission judiciaire à soumettre sa proposition ;
- une présentation fidèle de la prise de position de la personne concernée.

116. Cette proposition est distribuée et publiée environ deux semaines avant le vote de l’Assemblée fédérale.

117. La législation ne prévoit pas de possibilité d’appel contre la décision de révocation prise par l’Assemblée fédérale. Aucune procédure de révocation ou de non-renouvellement n’a été initiée depuis l’entrée en vigueur de ces règles.

118. Comme mentionné ci-dessus, la proposition de ne pas réélire un juge – hypothèse qui ne s’est pas encore présentée en pratique – serait traitée par la Commission judiciaire de la même façon qu’une procédure de révocation. L’EEG renvoie à ses considérations concernant l’absence de procédure disciplinaire et à la recommandation figurant au paragraphe 180.

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires

119. En vertu de l’article 22 LTF, le TF fixe dans un règlement les modalités de la répartition des affaires entre les cours selon les domaines juridiques, de la composition des cours appelées à statuer et du recours aux juges suppléants. Le président de la cour dirige lui-même la procédure ou est compétent pour désigner un juge qui dirige la procédure au titre de juge instructeur jusqu’au prononcé de l’arrêt (art. 32 LTF). En vertu de l’article 40 al. 2 RTF⁴⁶, les critères suivants sont pris en compte pour la désignation du juge rapporteur et des autres juges composant le collège chargé de statuer :

- équilibre de la charge de travail des juges ;
- langue (la langue du juge rapporteur doit si possible correspondre à celle du procès) ;
- participation de membres des deux sexes lorsque la nature du litige paraît le justifier ;
- connaissances spécifiques d’un juge dans un domaine déterminé ;
- participation d’un juge à des décisions antérieures dans la même matière ;
- absences dues notamment à la maladie, aux vacances etc.

Le troisième juge, ainsi que, dans les affaires jugées à cinq juges, les quatrième et cinquième juges composant le collège chargé de statuer sont désignés de manière impartiale par un programme informatique, intégrant les critères de l’art. 40 al. 2 RTF énumérés ci-dessus.

⁴⁶ Règlement du Tribunal fédéral du 20 novembre 2006, RS 173.110.131.

120. Toute modification apportée à la cour appelée à statuer, y compris celle du juge chargé de l'instruction de l'affaire, est dûment enregistrée et motivée. Le président de cour est habilité à effectuer de telles modifications pour les motifs énumérés à l'art. 40 al. 2 RTF précité. Ce n'est que dans 5,1% des affaires que la composition attribuée automatiquement a été modifiée en 2015, principalement pour les raisons suivantes : récusation, participation à des décisions antérieures et absence.

121. Concernant le TAF, les affaires qui entrent sont d'abord attribuées à une cour à raison de la matière. Suivant l'organisation interne des cours, ces dernières peuvent être subdivisées en deux chambres qui ont chacune leurs domaines de spécialisation. Il existe également une cour (Cour II) organisée selon huit domaines de spécialisation; chaque juge de cette Cour est compétent pour plusieurs domaines de spécialisation. Les affaires entrantes sont ensuite attribuées par le président de cour ou le président de chambre parmi les juges de la cour, de la chambre compétente ou parmi les juges spécialisés. Les règlements de cour fixent les règles applicables au sein de chaque cour. Afin de garantir une répartition adéquate parmi les juges disponibles selon les critères de spécialisation, de langue et en fonction du taux d'occupation, le TAF utilise une application informatique spécialement élaborée à cet effet, le Bandlimat, qui garantit une répartition impartiale parmi les juges disponibles à l'aide d'un générateur de hasard. Le système désigne le juge instructeur qui est chargé d'administrer les preuves et d'instruire l'affaire ainsi que les deux autres membres du collège. Il n'est intervenu sur la répartition effectuée automatiquement par le Bandlimat que dans 5% des cas environ, pour des raisons d'efficacité, afin par exemple de regrouper les cas similaires auprès d'un seul collège de juges (lien de connexité), en cas d'urgence ou en raison de connaissances linguistiques. Il peut aussi arriver qu'un collège soit modifié pour éviter qu'il soit composé de juges de la même couleur politique, notamment dans des affaires sensibles. La charge de travail peut également être prise en compte dans des cas particuliers. Un changement de collège de la part du président de cour suppose d'une manière générale l'existence de justes motifs tels qu'une absence de longue durée. Le président de cour pourra désigner un autre juge instructeur ou remplacer un autre membre du collège. Il est aussi envisageable d'effectuer un changement sur une base consensuelle, avec l'accord du juge visé, afin de le décharger.

122. Au sein du TPF, l'attribution aux différentes compositions est décidée par le président de la cour concernée – Cour des affaires pénales ou Cour des plaintes – selon les art. 35 ss, 58 LOAP et l'art. 15 al. 1 et al. 3 ROTPF⁴⁷. Selon l'art. 15 al. 2 ROTPF, lors de la répartition des affaires et de la constitution des cours appelées à statuer, les présidents des cours tiennent compte notamment des critères suivants: langue de l'affaire, taux d'occupation des juges et charge de travail occasionnée par leur participation à des organes du tribunal, connaissances professionnelles, participation à de précédentes décisions dans le même domaine, connexité avec d'autres cas, absences. Les présidents des cours peuvent dessaisir un juge d'une affaire en cas de force majeure, notamment pour cause d'absence prolongée ou de démission. Les juges du TPF ont informé l'EEG durant la visite que le plenum du tribunal avait discuté de l'adoption d'un système de répartition aléatoire similaire au Bandlimat utilisé par le TAF. Cette idée n'a pas été retenue du fait du volume très variable des affaires entrantes. L'EEG fait remarquer à ce sujet que l'expérience du GRECO dans d'autres pays a montré que certains systèmes de répartition aléatoire permettent de tenir compte de cet élément. Elle encourage le TPF à poursuivre ses réflexions à ce sujet.

123. Quant au TFB, le président détermine la composition du collège appelé à statuer. Les juges ayant une formation technique sont désignés en fonction de leur domaine d'expertise (art. 21 LTFB, art. 3 lit. e et 7 RTFB⁴⁸). Le président peut remplacer un juge dans un cas de force majeure, par exemple pour cause de maladie.

⁴⁷ Règlement sur l'organisation du TPF du 31 août 2010, RS 173.713.161.

⁴⁸ Règlement du TFB du 28 septembre 2011, RS 173.413.1.

Délai raisonnable

124. Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Ce droit est garanti constitutionnellement (art. 29 al. 1 Cst.) et peut être invoqué dans un recours devant l'instance supérieure. Ainsi, les justiciables du TAF, du TFB et de la Cour des plaintes du TPF ont la possibilité d'intenter un recours auprès du Tribunal fédéral pour déni de justice ou retard injustifié (art. 94 LTF). Si la Cour des affaires pénales du TPF est saisie de l'affaire, le recours pour motifs de déni de justice ou de retard injustifié est ouvert à la Cour des plaintes du TPF (art. 37 al. 1 LOAP et art. 393 al. 2 let. a CPP).

125. Hormis cette garantie judiciaire, il existe des mécanismes internes de contrôle au sein des tribunaux, décrits ci-dessous. De plus, l'évolution de la charge de travail au sein du TAF, TPF et TFB fait l'objet de la surveillance administrative et de la haute surveillance parlementaire.

126. En tant qu'autorité de surveillance, le Tribunal fédéral (par le biais de sa Commission administrative) exerce la surveillance administrative sur la gestion du TAF, du TPF et du TFB. Dans ce cadre, la question de la liquidation des dossiers et le contrôle de la marche des affaires sont également examinés.

127. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale par le biais notamment des Commissions de gestion (CdG) exerce la haute surveillance. Sur la base d'informations de justiciables (requêtes au sens de l'art. 129 LParl), les CdG peuvent procéder à des vérifications auprès des tribunaux en relation avec des retards dans la marche de la justice. Elles sont toutefois liées par le principe de la séparation des pouvoirs. La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision. Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires (art. 26 al. 4 LParl).

128. Le TF dispose des statistiques permettant de contrôler la durée des affaires et d'intervenir en cas de risque de délai excessif de procédure. Un rapport écrit est demandé pour toute affaire dépassant deux ans depuis son enrôlement. Le TF possède une durée moyenne de procédure d'environ quatre mois. Ces dernières années, il comptait moins de dix affaires enregistrées depuis plus de deux ans pour un volume annuel de près de 8 000 affaires ; il s'agissait soit d'affaires suspendues, soit d'affaires particulièrement complexes.

129. S'agissant du TAF, il existe un système de contrôle interne, au moyen de statistiques, pour s'assurer de la liquidation des cas en souffrance et éviter qu'ils s'accumulent. Pour cela, des objectifs sont fixés pour chaque cour. Un reporting mensuel est effectué et les chiffres sont passés en revue avec la Commission administrative du TAF et les présidents de cours. Le TAF vient également d'adopter une révision de son règlement qui octroie notamment aux présidents de cours la responsabilité de veiller à ce que les affaires soient traitées avec diligence.

130. En cas de surcharge chronique ou d'accumulation des cas non traités, un large éventail de mesures de décharge peuvent être prises au niveau organisationnel comme la prise en charge définitive ou temporaire d'un certain nombre de cas par un ou plusieurs juges d'une autre cour ou le transfert de ressources en personnel à titre temporaire ou de manière définitive.

131. Pour le TPF, le contrôle du respect du principe de célérité prévu à l'art. 5 CPP relève de la vigilance administrative qui incombe au président de la cour concernée.

132. Enfin, pour le TFB, c'est le président ou le juge instructeur qui mène la procédure et veille à ce que les affaires soient traitées avec diligence.

Transparence

133. TF : les débats, délibérations et votes en audience ont lieu en séance publique. Le TF peut ordonner le huis clos total ou partiel si la sécurité, l'ordre public ou les bonnes mœurs sont menacés, ou si l'intérêt d'une personne en cause le justifie. Le TF met le dispositif des arrêts qui n'ont pas été prononcés lors d'une séance publique à la disposition du public pendant 30 jours à compter de la notification (art. 59 LTF). En outre, le TF publie tous ses arrêts (sauf rares exceptions pour des motifs de protection des données personnelles) sur son site Internet, en règle générale sous une forme anonymisée. Le TF peut aussi statuer par voie de circulation lorsqu'il y a unanimité, sauf si le président de la cour ordonne des délibérations en audience ou si un juge en fait la demande (art. 58 LTF).

134. TAF : les débats d'instruction ne sont en principe pas publics. Néanmoins, la tenue de débats publics est obligatoire dans les affaires relevant du domaine d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH, pour autant qu'une partie en fasse la demande ou qu'un intérêt public important le justifie (art. 40 al. 1 LTAF). Dans les affaires ne relevant pas du domaine d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH, les débats publics sont facultatifs. La compétence d'en décider est donnée au président de cour ou, dans le cas de son ressort, au juge unique (art. 40 al. 2 LTAF). S'agissant des délibérations, le TAF statue en règle générale par voie de circulation. Les délibérations ne sont publiques que si la cour statue à cinq juges et qu'il n'y a pas d'unanimité et à la condition que le président de la cour l'ordonne ou qu'un juge le demande (art. 41 LTAF). Le TAF met à disposition du public le dispositif de tous ses arrêts pendant 30 jours à compter de leur notification (art. 42 LTAF). Par ailleurs, le TAF publie ses arrêts matériels dans une banque de données consultable sur Internet. Les arrêts formels sont aussi publiés s'ils présentent un intérêt pour le public⁴⁹. Les arrêts sont publiés dans leur intégralité et, en principe, sous forme anonymisée (art. 29 al. 2 LTAF).

135. TPF : les débats devant la Cour des affaires pénales du TPF sont publics (art. 69, al. 1 CPP). La Cour peut restreindre partiellement la publicité de l'audience ou ordonner le huis clos si la sécurité publique et l'ordre public ou les intérêts dignes de protection d'une personne participant à la procédure, notamment ceux de la victime, l'exigent, ou en cas de forte affluence. En cas de huis clos, le prévenu, la victime et la partie plaignante peuvent être accompagnés de trois personnes de confiance au maximum. La Cour peut, à certaines conditions, autoriser les chroniqueurs judiciaires et d'autres personnes justifiant d'un intérêt légitime à assister à des débats à huis clos (art. 70 CPP). Par contre, la procédure devant la Cour des plaintes du TPF n'est pas publique (art. 69 al. 3 let. c CPP et art. 57 PA⁵⁰). Le TPF met à disposition du public tous ses jugements pendant 30 jours à compter de leur notification⁵¹. Par ailleurs, le tribunal publie ses décisions finales dans une banque de données consultable sur Internet. Les autres prononcés sont aussi publiés s'ils se révèlent d'intérêt public. Les arrêts sont publiés dans leur intégralité et, en principe, sous forme anonymisée (art. 63 al. 2 LOAP).

136. TFB : les débats sont en principe publics, sauf les procédures de conciliation. Le huis clos total ou partiel peut être ordonné lorsque l'intérêt public ou un intérêt digne de protection de l'un des participants à la procédure l'exige (art. 54, al. 1 et 3 Code de procédure civile). Les délibérations ne sont pas publiques (art. 12 RTFB). Le TFB publie ses décisions finales sur Internet. Les décisions d'instruction peuvent aussi être publiées⁵².

⁴⁹ Art. 4ss du Règlement du Tribunal administratif fédéral du 21 février 2008 relatif à l'information, RS 173.320.4.

⁵⁰ Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968, RS 172.021.

⁵¹ Art. 3 al. 3 du Règlement du TPF sur les principes de l'information du 24 janvier 2012, RS 173.711.33.

⁵² Art. 3 al. 1 du Règlement du TFB relatif à l'information du 28 septembre 2011 (Rinfo-TFB), RS 173.413.4.

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

137. De façon générale, les autorités font référence aux valeurs fondamentales mentionnées dans la Constitution et qui s'appliquent entre autres aux juges, comme l'indépendance des autorités judiciaires, la légalité, le respect et la protection de la dignité humaine, l'égalité des droits et le droit des personnes à être traitées par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. La Constitution assure également certaines garanties fondamentales dans les affaires judiciaires et administratives qui conditionnent le comportement des juges et leur façon de gérer les affaires. Ces garanties fondamentales sont traduites dans la loi, qui contient des dispositions spécifiques relatives notamment aux incompatibilités, à la récusation et aux conflits d'intérêts (voir ci-dessous). Avant leur entrée en fonction, les juges s'engagent en outre, par un serment ou une promesse solennelle, à remplir consciencieusement leurs devoirs.

138. S'agissant des règles déontologiques applicables aux juges des tribunaux de la Confédération, le TF fait référence à la LTF qui, dans son chapitre relatif aux juges, contient des règles relatives aux incompatibilités.

139. Le TAF dispose d'une Charte éthique⁵³ qui a été élaborée par un groupe de travail composé d'un panel de juges et adoptée par sa Cour plénière le 26 mai 2011. L'ensemble des juges du tribunal ont été consultés afin d'identifier des valeurs communes. La Charte éthique n'est pas un code et ne contient aucune norme obligatoire dont la violation déboucherait sur des sanctions. Elle vise davantage à promouvoir une série de valeurs partagées et à favoriser les compétences juridiques, gestionnaires et comportementales, en particulier par le dialogue, l'information et la formation.

140. Le TPF dispose d'une « Ligne directrice » du Tribunal pénal fédéral, qui a été élaboré et adopté par la Cour plénière le 25 janvier 2005. Ce texte, qui vise lui aussi à promouvoir certaines valeurs, n'est pas directement applicable et n'a pas force de loi.

141. Il n'est pas fait état de règles déontologiques spécifiques concernant le TFB, mais le tribunal dispose néanmoins de Directives concernant l'indépendance, qui traitent largement de la problématique des conflits d'intérêts (voir ci-dessous).

142. De façon générale, l'EEG a constaté que le niveau de sensibilisation des juges de la Confédération rencontrés aux questions d'éthique et de déontologie était assez bas, ce qui a été confirmé par les représentants de la société civile et certains juges eux-mêmes. Seul le TAF dispose d'une Charte éthique substantielle et le processus de consultation des juges ayant présidé à son élaboration est à saluer. Même ce document mériterait toutefois d'être développé et complété par des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets. Les représentants du TAF rencontrés par l'EEG se sont montrés ouverts à un tel développement de la Charte et ont relevé le besoin de conseils supplémentaires sur les relations entre la justice et les médias, suite à un incident récent. Ils ont aussi souligné que cet exercice ne pourrait pas être imposé « d'en haut ». L'EEG marque son accord avec cette position, le GRECO ayant souligné à maintes reprises dans ses rapports concernant d'autres Etats membres que le processus de préparation et de consultation sur des normes éthiques par ceux auxquels elles ont vocation à s'appliquer est un élément moteur d'une sensibilisation réussie à cette problématique.

143. Les juges des autres tribunaux de la Confédération se sont montrés plus dubitatifs quant à l'utilité du développement de normes déontologiques, n'en voyant pas la valeur ajoutée. Selon la formule de l'un des juges rencontrés pendant la visite, « on sait ce qu'est un bon juge qui fait bien son travail ». L'EEG estime au contraire que de telles positions démontrent la nécessité d'accroître la prise de conscience de l'importance de la déontologie et des défis spécifiques de la profession, d'autant qu'en Suisse, les juges

⁵³ Disponible sur Internet depuis la page d'accueil du tribunal : <http://www.bvger.ch/index.html?lang=fr>

viennent d'horizons divers, ne suivent pas de formation obligatoire spécifique et que l'exercice d'activités accessoires autres que bénévoles ou d'enseignement et de recherche juridiques est assez développé⁵⁴, exposant plus particulièrement aux risques de conflits d'intérêts. Au-delà de l'élaboration de normes déontologiques, par et pour les juges des tribunaux de la Confédération, l'EEG souligne l'utilité de mesures complémentaires, comme une formation spécifique et pratique, de préférence dispensée à intervalles réguliers et la dispense de conseils personnalisés à titre confidentiel, en cas de dilemme éthique. L'Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire offre déjà la possibilité à ses membres de la contacter de façon anonyme pour des conseils, mais cette possibilité est peu connue et certains des juges rencontrés ont estimé que le secret de fonction ne leur permettrait pas d'y avoir recours. Il importe donc de clarifier cette question et/ou de mettre en place un dispositif similaire au sein même des juridictions de la Confédération. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que les règles déontologiques applicables aux juges des tribunaux de la Confédération soient développées et accompagnées de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets portant notamment sur les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité, telles que les cadeaux, les invitations, les relations avec des tiers, etc. et que ces règles soient portées à la connaissance du public et (ii) que des mesures complémentaires de mise en œuvre soient prises, notamment l'offre de conseils confidentiels et de formation d'ordre pratique, à l'attention des juges de la Confédération.**

144. Il n'existe pas de définition légale et/ou typologie des conflits d'intérêts, mais les autorités suisses indiquent que les règles relatives aux incompatibilités, à la récusation et les règles sur les activités accessoires visent à prévenir les conflits d'intérêts. Ces règles seront détaillées dans les sections pertinentes du rapport ci-dessous.

145. L'EEG a noté avec intérêt l'attention portée par les juges du TFB à la problématique des conflits d'intérêts, qu'ils ont qualifiée de plus grand défi du tribunal, compte tenu de sa composition. La plupart des juges sont en effet des experts dans leur domaine et/ou des avocats qui continuent d'exercer leur activité à titre principal et sont soumis au secret professionnel. Les juges procèdent à un auto-examen de possibles conflits d'intérêts sur la base de Directives concernant l'indépendance datant de 2011, mises à jour en cas de besoin, et à la lumière des garanties de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les Directives contiennent une série de motifs de récusation et de déclaration, la procédure à suivre et une période de latence empêchant les juges de représenter une partie pendant un an après la fin du litige. Les juges du TFB ont fait part à l'EEG d'une tendance préoccupante consistant pour certaines entreprises à confier de petites affaires aux cabinets d'avocats auxquels appartiennent les juges qu'ils souhaitent éviter lors d'un litige, afin de les placer en position de devoir se récuser. L'EEG encourage les autorités à suivre cette tendance pour en tirer les conséquences nécessaires, tout en insistant sur la nécessité de ne pas diluer les règles relatives aux conflits d'intérêts.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

146. En droit pénal suisse, les juges sont considérés comme des agents publics, soumis aux dispositions pénales incriminant la corruption (art. 322ter à 322octies du Code pénal (CP)). Comme expliqué dans la partie de ce rapport relative aux parlementaires, l'infraction d'acceptation d'avantages (art. 322sexies CP) a une portée large⁵⁵, car elle n'exige pas un lien entre l'avantage indu et un acte concret et déterminé de l'agent

⁵⁴ Cette affirmation ne vaut pas pour le TF, qui ne connaît pas le statut de juge à temps partiel et dont le régime d'autorisation est très restrictif (voir paragraphe 153).

⁵⁵ Comme expliqué dans la partie du rapport relative aux parlementaires, sa portée a encore été étendue à compter du 1^{er} juillet 2016 par une modification législative adoptée par le Parlement.

public. Il suffit que l'avantage indu soit sollicité ou accepté pour accomplir les devoirs de sa charge. Cela permet notamment de couvrir aussi l'alimentation progressive (dès le premier avantage indu). Cela couvre aussi les cadeaux et dons de faible valeur, comme relevé par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. En droit pénal suisse, seuls les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux (ces deux conditions étant cumulatives) ainsi que les avantages autorisés par le règlement de service ne sont pas punissables.

147. Mais les principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité (art. 30 al. 1 Cst.) restreignent encore bien davantage les possibilités d'accepter des cadeaux dans la pratique. Les juges doivent ainsi décliner toute invitation susceptible de restreindre leur indépendance et leur liberté d'action. Pour cette raison, l'usage est très restrictif en ce qui concerne l'acceptation de dons ou d'avantages. La question de savoir dans quelle mesure les invitations à des repas ou des offres à assister gratuitement à des formations continues peuvent être considérées comme acceptables, doit être examinée au cas par cas. Certains des juges avec lesquels l'EEG a pu s'entretenir lors de la visite sur place ont cependant marqué des hésitations quant à l'attitude à adopter en pratique face à des invitations. L'EEG estime que des indications plus précises à ce sujet seraient bienvenues et renvoie à la recommandation de développer les règles déontologiques figurant au paragraphe 143.

Incompatibilités

148. La Constitution et la loi prévoient certaines incompatibilités à raison de la fonction (art. 144 al. 1 et 2 Cst., art. 6 LTF, art. 44 LOAP, art. 10 LTFB). Les juges du TF, du TAF, du TPF et du TFB, qu'ils exercent leurs fonctions à temps complet ou à temps partiel, ne peuvent pas être membres du parlement fédéral ou du gouvernement fédéral. De plus, ils ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'exercice de leur fonction de juge, à l'indépendance du tribunal ou à sa réputation. Ils ne peuvent en outre pas exercer des fonctions officielles pour un Etat étranger.

149. Les juges du TF, du TAF et du TPF ne peuvent pas non plus accepter de titre ou de décoration octroyés par des autorités étrangères ni exercer d'autres fonctions au sein de la Confédération.

150. Les juges du TAF et du TPF ainsi que les juges ordinaires du TFB ne peuvent pas représenter des tiers à titre professionnel devant les tribunaux. Pour les juges suppléants du TF, cette interdiction est restreinte au TF. Cette interdiction ne vaut pas, par contre, pour les juges suppléants du TFB, dont certains exercent des fonctions de représentation à titre d'activité principale. Les possibles conflits d'intérêts pouvant en résulter sont réglés par le biais des règles sur la récusation figurant dans les Directives concernant l'indépendance mentionnées ci-dessus.

151. La loi prévoit également certaines restrictions qui s'appliquent seulement aux juges à plein temps. Ainsi, les juges à plein temps du TF, du TAF, du TPF et du TFB ne peuvent pas non plus exercer de fonction au service d'un canton, ni aucune autre activité lucrative. Ils ne peuvent pas non plus être membres de la direction, de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de révision d'une entreprise commerciale.

152. Enfin, la loi prévoit des incompatibilités à raison de la personne (art. 8 LTF, art. 8 LTAF, art. 43 LOAP, art. 12 LTFB), qui empêchent les conjoints, membres de la famille, et alliés d'un juge du TF, TAF, TPF et TFB d'être en même temps juge dans le même tribunal.

Activités accessoires

153. Juges à plein temps du TF (art. 7 LTF, art. 18 à 23 RTF): certaines activités accessoires peuvent être autorisées par la Commission administrative du tribunal, mais la

pratique est très restrictive et l'autorisation n'est accordée que pour des mandats très limités dans le temps. Sont autorisés : a. mandat d'arbitre, collaboration à des organes juridictionnels et à des commissions d'experts ainsi que mandats de médiation et d'expertise, pour autant qu'il existe un intérêt public ; b. enseignements ponctuels, publication de commentaires, de séries et de revues spécialisées ; c. participation à des organes d'associations, de fondations ou d'autres organisations sans but économique. Aucune autorisation n'est exigée pour la rédaction d'ouvrages et d'articles, la présentation d'exposés ou la participation à des congrès et à des journées juridiques. La Commission administrative peut demander aux juges des renseignements sur le temps utilisé et sur les indemnités reçues. Si le total des rétributions, défraiements compris, provenant d'activités accessoires excède 10 000 francs par an, l'excédent doit être versé à la caisse du TF.

154. Les principales activités accessoires en cours à fin 2015 sont :

- 14 activités épisodiques d'enseignement, la plupart consistant en moins de 5 heures de cours par an ;
- 17 participations à des comités de rédaction ou d'édition de publications juridiques ;
- 25 participations comme membre de comité d'associations ou de fondations à but non lucratif, le plus souvent en relation avec le domaine juridique, judiciaire ou académique.

155. Juges à temps partiel ou à plein temps du TAF (art. 7 LTAF, art. 28 RTAF et Directives internes édictées par la Cour plénière) : l'exercice d'activités accessoires est soumis à autorisation de la Commission administrative et ne doit pas empêcher le juge de se consacrer pleinement à sa fonction. Un registre est tenu par le Secrétariat général, accessible sur le site intranet du tribunal, mais non publié sur Internet. La direction du tribunal peut exiger en tout temps de la part d'un juge des renseignements sur ses activités accessoires.

156. En date du 11 décembre 2015, sur un effectif total de 72 juges (dont 36 à temps partiel), 19 exerçaient une ou plusieurs activités accessoires ou charges publiques. Cela représente 19 procédures d'autorisation depuis le 1er janvier 2013.

157. Juges à temps partiel ou à plein temps du TPF (art. 45 LOAP et règlement spécifique RAATFP⁵⁶ adopté par la Cour plénière) : les activités accessoires sont soumises à autorisation de la Commission administrative. L'enregistrement des activités accessoires est du ressort du Secrétariat général. Les éventuelles violations du règlement peuvent donner lieu à l'intervention de la Commission administrative, voire à l'information de l'autorité de surveillance.

158. L'art. 2 RAATPF énonce le principe que les activités accessoires et fonctions publiques du juge ne doivent pas nuire à l'accomplissement des tâches du tribunal, à son indépendance, à son impartialité ou à sa bonne réputation, ni à celle du membre concerné. Parmi les activités accessoires qui ne satisferaient pas à ces exigences, l'art. 2 RAATPF cite notamment les activités liées à un mandat commercial qui est exécuté en faveur du tribunal ou que le tribunal aura à attribuer dans un futur proche. Il cite même toute activité qui donne au juge concerné l'apparence de la prévention.

159. Le règlement fait par ailleurs la différence entre juges à temps plein et juges à temps partiel. Aux premiers, peuvent être autorisées notamment les activités accessoires rémunérées et fonctions publiques qui sont énumérées dans le règlement, soit la participation à des tribunaux arbitraux constitués dans l'intérêt public, à des institutions juridictionnelles ou à des commissions et mandats de médiation ou d'expertise ainsi qu'aux organes de sociétés, de fondations ou d'autres organismes à but idéal. Peuvent aussi être autorisées les fonctions publiques communales, les charges d'enseignement ponctuelles, l'édition de commentaires, de série d'ouvrages ou de périodiques spécialisés.

⁵⁶ Règlement du Tribunal pénal fédéral sur les activités accessoires, du 28 septembre 2010, RS 173.713.151.

Le juge qui a des activités accessoires rémunérées ne peut conserver pour lui-même qu'une somme annuelle maximale de 10 000 francs.

160. Pour les juges à temps partiel, le règlement prévoit que peuvent être autorisées plus d'activités que celles qui peuvent l'être aux juges à temps plein. Comme exemples d'activités susceptibles d'être autorisées aux premiers, l'art. 4 RAATPF énonce les suivants: la participation à des tribunaux arbitraux, à des commissions et mandats de médiation ou d'expertise, et à des organes de sociétés ainsi que la participation à des fondations ou à d'autres organisations à but économique. Peuvent aussi être autorisées notamment les fonctions judiciaires cantonales à temps partiel, les fonctions publiques cantonales, les engagements à temps partiel par un canton ou une entreprise commerciale privée, les activités lucratives indépendantes, le conseil juridique à titre professionnel. Enfin, l'art. 6 RAATPF permet à la Commission administrative d'accorder des autorisations conditionnelles, assorties de charges ou limitées dans le temps.

161. A fin 2015, sur un total de 18 juges du TPF, six juges exerçaient des activités épisodiques d'enseignement et deux participaient comme membre à des comités d'associations ou autres, en relation avec le domaine juridique.

162. Juges ordinaires à temps partiel du TFB (art. 11 LTFB): les activités lucratives accessoires sont soumises à l'autorisation de la direction du tribunal. A fin 2015, un juge ordinaire exerçait une activité d'enseignement et était membre du comité d'une association de juges.

Récusation

163. Les règles sur la récusation concrétisent des garanties constitutionnelles et internationales (en particulier l'art. 30 Cst. sur les garanties de la procédure judiciaire et l'art. 6 CEDH). Elles couvrent également les intérêts privés ou personnels et les liens familiaux. Elles prévoient par ailleurs une clause générale de récusation, une obligation d'informer pour le juge qui se trouve dans un cas de récusation et une procédure pour trancher les demandes de récusation émanant d'une partie (art. 34 à 38 LTF, qui s'appliquent aux juges et aux greffiers du TF, ainsi qu'aux juges du TAF par analogie ; art. 56 à 60 CPP et art. 10 PA⁵⁷ pour les juges du TPF). La récusation des juges du TFB est régie par le Code de procédure civile, avec une règle spéciale relative aux juges suppléants (art. 28 LTFB). Le TFB a par ailleurs adopté des directives déjà mentionnées dans ce rapport au sujet de la récusation (« Directives concernant l'indépendance »).

Intérêts financiers

164. Il n'existe pas de restrictions spécifiques concernant la détention d'intérêts financiers.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

165. La seule restriction applicable après la fin de l'activité de juge concerne les juges du TFB, qui ne peuvent conseiller une partie au procès qu'un an au plus tôt après la fin du litige, y compris la fin d'une éventuelle procédure de recours (art. 10 des Directives concernant l'indépendance). Aucune sanction n'est cependant prévue en cas de non-respect de cette règle.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

166. Les informations concernant les litiges et dossiers dont s'occupent les juges sont protégés par le secret de fonction (art. 15 Ojuges). Leur révélation à des tiers est une infraction pénale réprimée à l'art. 320 CP sur la violation du secret de fonction. Elle menacerait par ailleurs l'impartialité du juge. Le juge peut être libéré du secret de

⁵⁷ Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968, RS 172.021.

fonction uniquement par l'autorité supérieure compétente, à savoir la Commission administrative ou la direction du tribunal. Le secret de fonction ne peut pas non plus être opposé aux commissions du Parlement dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance. Le TF, TAF, TPF et TFB ont, de plus, adopté des règles écrites sur la communication officielle.

167. TF : Les juges ne s'expriment pas au sujet des affaires en cours en vertu de l'article 14 al. 3 LTF qui prévoit que le président du TF représente le tribunal à l'extérieur et, à ce titre, est chargé de la communication externe du TF. Les demandes concernant des procédures en cours sont, en principe, traitées par le personnel des chancelleries ou par le secrétariat général du TF. Le TF dispose par ailleurs de Directives détaillées sur l'information du public⁵⁸.

168. TAF : La Charte éthique du TAF aborde cette thématique à son art. 7, selon lequel, en principe, les juges ne se prononcent pas sur les affaires en cours et s'abstiennent de tout comportement de nature à influencer le déroulement équitable du procès ou pouvant créer une apparence de partialité. Dans la pratique, les juges du TAF s'abstiennent de toute communication. Les demandes des médias sont centralisées par l'intermédiaire du responsable de la communication du TAF. En principe, s'agissant de procédures en cours ou sur des questions plus générales, seuls le président du tribunal et le responsable de la communication s'adressent aux médias. Dans des cas exceptionnels, il peut également s'agir du juge instructeur. Le TAF dispose par ailleurs d'un Règlement détaillé sur l'information du public⁵⁹.

169. TPF : Les art. 8 et 10 ROTPF fixent les compétences du président du tribunal et du secrétaire général s'agissant des contacts avec les tiers. Pour les cas pendants, les présidents des différentes cours sont également impliqués. Pour le surplus, les juges ne devraient pas communiquer directement avec des tiers. Le TPF dispose par ailleurs d'un Règlement détaillé sur l'information du public⁶⁰.

170. Le TFB dispose également d'un Règlement détaillé sur l'information du public⁶¹.

171. Il n'existe pas de règles spécifiques relatives à l'utilisation abusive d'informations confidentielles. Les dispositions du Code pénal, en particulier l'art. 320 sur la violation du secret de fonction, s'appliquent.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

172. Il n'existe pas de mécanisme de déclaration applicable à ces domaines, en dehors des règles citées précédemment sur les incompatibilités, la récusation et les activités accessoires et de la déclaration fiscale des revenus, patrimoine et dettes qui s'applique à tous les contribuables.

173. En outre, comme évoqué dans le chapitre relatif aux parlementaires, la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) a été modifiée le 1er janvier 2016. La notion de « personnes politiquement exposées » (PPE) a été élargie aux personnes qui sont ou ont été chargées de fonctions publiques dirigeantes au niveau national en Suisse dans la politique, l'administration, l'armée ou la justice, ainsi qu'aux membres du conseil d'administration ou de la direction d'entreprises étatiques d'importance nationale (personnes politiquement exposées en Suisse, PPE nationales, art. 2a let. b LBA). Le Message accompagnant la loi précise que les juges du TF figurent parmi les PPE nationales. Sont réputés proches de PPE nationales les personnes physiques qui, de manière reconnaissable, sont proches pour des raisons familiales, personnelles ou relevant de

⁵⁸ Directives concernant la chronique judiciaire du Tribunal fédéral du 6 novembre 2006, RS 173.110.133.

⁵⁹ Règlement du TAF relatif à l'information du 21 février 2008, RS. 173.320.4.

⁶⁰ Règlement du TPF sur les principes de l'information du 24 janvier 2012, RS. 173.711.33.

⁶¹ Règlement du TFB relatif à l'information du 28 septembre 2011 (Rinfo-TFB), RS 173.413.4.

relations d'affaires (art. 2a al. 2 LBA). Le statut de PPE nationale tombe 18 mois après la cessation des fonctions. Il découle de ce statut, pour les intermédiaires financiers, un devoir de diligence accru, dès que certains critères de risques sont remplis.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

174. Le régime des activités accessoires est géré par les tribunaux eux-mêmes, qui accordent les autorisations, effectuent les contrôles, demandent, le cas échéant, des renseignements complémentaires et prononcent le retrait des autorisations. La liste des activités accessoires est transmise au TF en tant qu'autorité de surveillance administrative et est également examinée par le Parlement dans le cadre de la haute surveillance.

175. De manière plus générale, le TF exerce la surveillance administrative sur la gestion du TPF, du TAF et du TFB (art. 34 al. 1 LOAP, art. 3 al. 1 LTAF et art. 3 al. 1 LTBF). Un Règlement⁶² (RTSF) concrétise cette surveillance. D'après les informations recueillies par l'EEG, des réunions ont lieu à cette fin deux fois par an, l'une réunissant tous les tribunaux fédéraux de première instance au TF et l'autre auprès de chacun des tribunaux. La marche générale des affaires et le respect du délai raisonnable sont notamment contrôlés à cette occasion. Si l'autorité de surveillance constate que l'ouverture d'une procédure de révocation contre un juge paraît indiquée, la Commission administrative du TF informe la Commission judiciaire du Parlement.

176. Quant au Parlement, il exerce la haute surveillance sur le TF, le TAF, le TPF et le TFB par l'intermédiaire de ses commissions de gestion (CdG) et de sa Délégation des finances. La haute surveillance parlementaire ne comprend pas un contrôle systématique de l'intégrité personnelle des juges ; elle est axée sur le fonctionnement légal, opportun et efficace des tribunaux et porte notamment sur les questions de budget, de gestion et les questions pratiques. En cas d'indication concrète à propos d'un comportement corrompu d'un juge, les CdG peuvent toutefois procéder à des enquêtes. Si elles font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire (art. 40a al. 6 LParl).

177. Ce dispositif a été appliqué dans un cas en 2012-2013, à l'occasion de la plainte d'un avocat auprès de la Commission judiciaire contre huit juges du TAF. La Commission judiciaire a transmis la plainte aux CdG, qui elles-mêmes l'ont transmise au TF. La Commission de surveillance du TF⁶³ a examiné la plainte dans le cadre de la surveillance administrative. A cette occasion, les juges mis en cause ont été entendus et ont pu faire valoir leur position. Un rapport motivé a été adressé par le TF aux CdG, qui ont conclu qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une procédure de révocation contre les juges. D'autres mesures organisationnelles demandées par le plaignant ont également été examinées par la Commission de surveillance du TF.

Sanctions

178. S'agissant de la responsabilité pénale des juges de la Confédération, les dispositions générales du Code pénal, notamment celles relatives à la corruption, à l'acceptation d'avantages et à la violation du secret de fonction, ainsi que les infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels s'appliquent aux juges, sous réserve de l'autorisation des poursuites.

⁶² Règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral du 11 septembre 2006, RS 173.110.132.

⁶³ La surveillance est une tâche exercée par la Commission administrative du TF, composée de son Président, de son Vice-président et d'un troisième juge ordinaire.

179. Il n'existe pas, par contre, de régime disciplinaire applicable aux juges de la Confédération. La seule sanction formelle existante est la révocation par le Parlement des juges du TAF, du TPF et du TFB, dont les conditions sont très restrictives. Les questions de personnel relèvent, néanmoins, de la surveillance exercée par le TF sur les tribunaux de première instance de la Confédération (art. 2 RSTF). Celui-ci peut, en particulier, ordonner une enquête pour élucider des faits. Les membres et le personnel des tribunaux concernés sont tenus de donner les renseignements demandés. Le résultat de l'enquête fait l'objet d'un rapport ; le tribunal concerné et, le cas échéant, les personnes touchées, peuvent se déterminer sur ce rapport (art. 7 RSTF).

180. L'absence d'un dispositif spécifique permettant de sanctionner des manquements aux règles déontologiques – telles qu'elles devront être développées conformément à la recommandation figurant au paragraphe 143 – ou aux devoirs professionnels moins graves que ceux donnant lieu à révocation pose problème aux yeux de l'EEG⁶⁴. D'après les informations recueillies pendant la visite sur place, les manquements de ce type se règlent à l'heure actuelle informellement par le président du tribunal concerné ou dans les cas plus graves par la Commission judiciaire dont les membres, selon la formule employée par l'un d'entre eux, « assurent le service après-vente » des juges de leur couleur politique. Les juges concernés sont encouragés à ne pas solliciter un nouveau mandat. Ce système est marqué par son opacité, ne permet pas d'assurer le respect des droits des juges mis en cause et peut donner l'impression que les juridictions de la Confédération ne sont pas en mesure de faire respecter les règles dans leurs propres rangs faute d'infractions susceptibles d'être poursuivies. Dans le cas évoqué plus haut de la plainte contre les huit juges du TAF, s'il a été établi que les manquements allégués n'étaient pas suffisants pour donner lieu à révocation, il est permis de s'interroger sur le point de savoir s'ils auraient pu ou dû donner lieu à des sanctions moins graves. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) la mise en place d'un système disciplinaire visant à sanctionner les éventuels manquements des juges des tribunaux de la Confédération à leurs devoirs professionnels par d'autres sanctions que la révocation et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant ces juges, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.** L'EEG précise que ce dispositif n'a pas vocation à remettre en cause la compétence du parlement de révoquer les juges des tribunaux de première instance de la Confédération en cas de manquements graves ou d'inaptitude à exercer les fonctions judiciaires.

Immunité

181. Les juges sont soumis aux mêmes procédures pénales que tout citoyen. Néanmoins, les juges du TF, du TAF, du TPF et du TFB bénéficient d'une immunité relative pour les actes qui ont un rapport direct avec leurs fonctions ou activités officielles. Une autorisation préalable est donc nécessaire pour ouvrir à leur encontre des poursuites pénales en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle, selon la même procédure que celle déjà décrite pour les parlementaires (voir paragraphe 78).

182. Des mesures conservatoires urgentes, même de nature coercitive, peuvent toutefois être prises avant l'octroi de l'autorisation (art. 303 al. 2 CPP). En outre, des

⁶⁴ Voir à ce propos l'avis n°3 du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité. Selon cet avis, « tous les systèmes juridiques doivent être dotés d'une forme de système disciplinaire », qui devrait définir, avec le plus de précision possible, les fautes pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires, ces sanctions, ainsi que la procédure à suivre. Cette procédure devrait être soumise à une autorité ou à une juridiction indépendante devant laquelle les droits de la défense soient pleinement garantis et la procédure devrait prévoir la possibilité d'un appel de la décision prononcée par le premier organe disciplinaire.

mesures de surveillance ou d'autres mesures d'enquête et de poursuite visant à un premier examen des faits ou à la conservation des preuves avant la demande formelle de levée de l'immunité peuvent être prises sur autorisation du collège présidentiel des deux Conseils. Une majorité de cinq membres sur six de ce collège est nécessaire (art. 14 et suivants LResp⁶⁵). Aussitôt que ces mesures ont été prises, une autorisation formelle doit être requise pour la levée de l'immunité.

183. De plus, si des circonstances particulières le justifient, les commissions compétentes peuvent charger les autorités pénales de la Confédération d'instruire et de juger les infractions qui relèvent de la juridiction cantonale. Enfin, l'Assemblée fédérale (chambres réunies) peut élire un procureur général extraordinaire (art. 17 LParl).

Conseils, formation et sensibilisation

184. Il n'existe pas au niveau fédéral en Suisse de formation initiale ou continue obligatoire à l'intention des juges. Certains cantons imposent toutefois une formation obligatoire postgrade en cours d'emploi aux candidats à la magistrature. De manière générale, il est attendu des juges en fonction qu'ils connaissent la doctrine et la jurisprudence relatives aux obligations éthiques inhérentes à la profession de juge, en particulier celles contenues dans le droit procédural.

185. Il existe depuis quelques années un diplôme post-universitaire en magistrature. Il s'agit d'une formation facultative, qui n'est en aucun cas un prérequis obligatoire pour pouvoir être nommé juge. Cette formation peut également être fréquentée après l'élection. Un module spécifique y est donné sur l'éthique et le rôle du juge.

186. Par ailleurs, les juges ont la possibilité de suivre des séminaires de formation continue sur des thèmes spécifiques mis sur pied, par exemple, par les facultés de droit des universités, la Fondation sur la formation continue des juges suisses ou l'Académie suisse de la magistrature.

187. Le TAF a établi depuis le 1er octobre 2015 un programme d'introduction pour les juges nouvellement élus, dont un module obligatoire porte sur le « comportement conforme au rôle » et aborde les questions évoquées dans ce rapport. La charte éthique fait également l'objet d'une présentation dans ce cadre.

188. Il n'existe pas de dispositif spécifique permettant aux juges d'obtenir des conseils sur les règles mentionnées précédemment. Les juges peuvent toutefois s'adresser à leurs pairs, en premier lieu aux présidents de cours mais également, en cas de besoin, au président ou aux membres de la Commission administrative de leur tribunal.

189. Comme évoqué ci-dessus, l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire a par ailleurs mis sur pied en 2014 une commission d'éthique, afin de promouvoir la discussion concernant l'éthique professionnelle des juges et de susciter un débat transparent sur les principes éthiques relatifs à la charge judiciaire. Cette commission prévoit de délivrer, sur demande, des prises de position relatives à des cas concrets soulevant des questions d'éthique judiciaire. Elle peut être contactée par e-mail. Lors de la visite sur place, les membres de l'association ont indiqué qu'une prise de position sur les activités accessoires était en préparation.

190. L'EEG est d'avis que des mesures complémentaires peuvent être prises pour introduire un dispositif de conseils et développer la formation adaptée d'ordre pratique sur les notions d'éthique et d'intégrité. Elle fait référence à la recommandation à cet effet figurant au paragraphe 143.

⁶⁵ Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRCF, RS 170.32).

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public de la Confédération

191. Le Ministère public de la Confédération (ci-après MPC) est une autorité de poursuite pénale indépendante qui n'est pas rattachée à un tribunal (art. 16 du Code de procédure pénale (CPP) et art. 1 et 2 al. 1 let. b LOAP⁶⁶). Alors que jusqu'en 2011, les procureurs fédéraux étaient élus par le Conseil fédéral, le mécanisme d'élection a été modifié avec l'entrée en vigueur du CPP unifié le 1er janvier 2011 et tout lien avec l'exécutif a été supprimé. Cette modification visait à garantir une indépendance totale de l'institution. De plus, une autorité de surveillance spécifique au MPC a été instaurée.

192. Dans le cadre du procès pénal, le MPC est, tout comme les tribunaux, indépendant dans l'application du droit et n'est soumis qu'aux règles du droit (art. 4 al. 1 du CPP). Partant, il est absolument exclu que les autorités politiques puissent s'immiscer dans l'activité concrètement exercée par le Ministère public en matière de poursuites pénales⁶⁷.

193. Le MPC s'administre lui-même, constitue ses services, engage le personnel nécessaire et tient sa propre comptabilité. Il emploie à l'heure actuelle 220 à 240 employés sur quatre sites, y compris 42 procureurs, dont 10 sont des femmes. Le procureur général soumet chaque année son budget, qui est d'environ 60 millions de francs (environ 55 millions d'euros), ses comptes ainsi qu'un rapport d'activité à son autorité de surveillance, à l'intention de l'Assemblée fédérale. C'est au Département fédéral des finances (DFF) qu'il incombe de mettre à disposition du MPC les bâtiments dont il a besoin, de les gérer et de les entretenir. Les modalités de collaboration entre le MPC et le DFF reposent sur les mêmes bases que celles qui ont été prévues pour le Tribunal fédéral. Par contre, il appartient au MPC de couvrir de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique (art. 16 à 18 LOAP).

194. Le procureur général de la Confédération dirige le MPC. Son rôle consiste, avec l'aide de ses deux suppléants et des autres membres de la direction, notamment à assurer le professionnalisme et l'efficacité de la poursuite pénale dans les affaires qui relèvent de la compétence fédérale, à mettre en place une organisation rationnelle et à en assurer le fonctionnement et à veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure (art. 9 LOAP). L'organisation du MPC a été réformée le 1^{er} février 2016, dans un but de simplification et de gain en efficacité. Les divisions pour le traitement des procédures ont été réduites à quatre :

- Protection de l'Etat, Terrorisme et organisations criminelles : unité opérationnelle spécialisée dans le traitement des procédures relatives à des employés fédéraux (y compris la corruption nationale), ou touchant la Confédération et sa sécurité, au terrorisme et aux organisations criminelles ;
- Criminalité économique : unité opérationnelle spécialisée dans le traitement des procédures de blanchiment d'argent, de corruption internationale, de criminalité économique de grande ampleur, des délits boursiers et de cybercriminalité ;
- Entraide judiciaire, Droit pénal international : unité opérationnelle spécialisée dans le traitement des procédures d'entraide judiciaire passives en matière pénale, pour les affaires de compétence fédérale, et dans le traitement des procédures relatives aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre ;
- Analyse financière forensique : unité de spécialistes financiers qui soutient les équipes opérationnelles dans la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et autres infractions sous-jacentes.

⁶⁶ Loi sur l'organisation des autorités pénales du 19 mars 2010, RS 173.71.

⁶⁷ Message CPP, FF 2006 1057, p. 1105 et art. 26 al. 4 LParl.

195. Les trois premières divisions, chargées de mener les procédures, sont chacune dirigées par un procureur en chef et dotées de procureurs responsables de domaine, qui ont pour mission de guider les procureurs dans leurs procédures, d'assurer une unité de doctrine et de servir de personnes de référence.

196. Quatre unités administratives renforcent l'efficacité des enquêtes :

- Etat-major opérationnel du procureur général (OAB) : unité chargée de l'examen de la compétence fédérale en matière de blanchiment d'argent, financement du terrorisme et infractions sous-jacentes, en cas de doute par rapport à la compétence des autorités judiciaires cantonales ;
- Etat-major de la gestion des ressources (SAR) : unité composée de représentants du MPC et de la police judiciaire fédérale afin d'assurer l'attribution des ressources policières nécessaires à l'accomplissement d'enquêtes satisfaisantes dans le cadre des politiques nationales de blanchiment d'argent et financement du terrorisme ;
- Traitement centralisé des annonces de soupçon de blanchiment d'argent (ZAG) : unité opérationnelle pour renforcer le traitement optimal et unifié, ainsi que le suivi des communications du MROS (FIU Suisse) ;
- Service « Exécution des jugements et gestion des biens » : unité d'appui pour les procureurs dans les mesures de séquestre et de confiscation.

197. Deux procureurs généraux suppléants assistent le procureur général dans la direction du MPC. Ils assurent notamment le « *controlling* » opératif des procédures menées par les procureurs et dirigent des procédures sur mandat du procureur général. Dans le cadre de ce contrôle, les procureurs généraux suppléants, assistés des procureurs en chef, rencontrent régulièrement les procureurs afin de faire le point sur leurs procédures, aussi bien sous l'angle de la stratégie, de la planification et du suivi des délais, que sous l'angle de la charge de travail. La fréquence de ces rencontres, au minimum de trois par année et par procureur, est généralement augmentée en fonction de la complexité des affaires. Le *controlling* pour les affaires particulièrement délicates est également assumé directement par le procureur général. Les ordonnances de classement, de non-entrée en matière ou de suspension de la procédure sont soumises à l'approbation du procureur en chef, lorsqu'elles sont rendues par un procureur, et du procureur général, lorsqu'elles sont rendues par un procureur en chef (art. 13 et 14 LOAP). Les actes d'accusation doivent être approuvés par le procureur en chef et par l'un des procureurs généraux suppléants, qui veillent à une unité de doctrine. En cas de désaccord, un procureur peut s'adresser au procureur général. Il peut également s'adresser à l'autorité de surveillance, dont il rencontre une délégation lors de l'inspection annuelle. En outre, les parties à la procédure, dont la partie plaignante, disposent de la faculté de recourir au Tribunal pénal fédéral contre une décision de classement.

198. Le procureur général, ses deux suppléants et les procureurs en chef sont seuls habilités à donner des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, au soutien de l'accusation ou à l'exploitation des voies de recours (art. 13 LOAP et 17 ROA-MPC⁶⁸). Le procureur général dispose en outre de la faculté d'édicter des directives plus spécifiques nécessaires à l'administration et à la conduite des procédures (art. 13 LOAP et 17 ROA-MPC). Par principe, le procureur général communique par écrit ses directives opérationnelles dans des cas individuels (instructions de procédure, changements de main). Dans les cas d'urgence et lorsqu'un consentement peut être trouvé avec le procureur concerné, le procureur général lui communique ses directives opérationnelles par oral. Des directives ou instructions organisationnelles ou personnelles, qui ne touchent pas aux activités opérationnelles du MPC, sont rendues sans exception par écrit.

⁶⁸ Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération, du 11 décembre 2012, RS 173.712.22.

199. Le MPC est une autorité qui jouit d'une très large indépendance, mais fait néanmoins l'objet d'une surveillance sous trois angles d'approche différents. D'une part, la haute surveillance du MPC, comme celle des tribunaux de la Confédération, est assurée par l'Assemblée fédérale. D'autre part, le Parlement a désigné une autorité de surveillance spécifique au MPC. Enfin, les tribunaux peuvent être saisis par les parties à la procédure de recours contre les ordonnances du MPC ou d'éventuels dénis de justice.

200. L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance du MPC et de son Autorité de surveillance. Elle dispose de la faculté d'examiner le respect par le MPC des critères de légalité, de régularité, d'opportunité, d'efficacité et d'efficience économique. La haute surveillance ne confère pas le droit d'annuler ou de modifier une décision, ni d'exercer un contrôle sur le fond des décisions judiciaires ou des décisions du MPC (art. 26 LParl). La Loi sur l'Assemblée fédérale organise cette haute surveillance par le biais de deux commissions : la commission des finances et la commission de gestion. La commission des finances s'occupe de la gestion financière de la Confédération ; elle procède à l'examen préalable de la planification financière, du budget et de ses suppléments et du compte d'Etat (art. 50 al. 1 LParl). La commission de gestion exerce ses activités de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité (art. 52 al. 2 LParl). Les commissions désignent des délégations spécifiques pour chaque institution fédérale, dont le MPC.

201. Elue par l'Assemblée fédérale, l'autorité de surveillance du MPC (AS-MPC) est composée de sept membres, dont un juge du Tribunal fédéral et un juge du Tribunal pénal fédéral, deux avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats et trois spécialistes qui n'appartiennent pas à un tribunal de la Confédération et qui ne sont pas inscrits dans un registre cantonal des avocats. L'AS-MPC ne peut être composée de membres de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral ou de personnes exerçant une fonction au service de la Confédération. S'ils sont inscrits dans un registre cantonal des avocats, ils ne peuvent représenter une partie devant les autorités pénales de la Confédération (art. 23 et 24 LOAP).

202. L'autorité de surveillance peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. Sont exclues toutes instructions dans un cas d'espèce (art. 29 LOAP). L'autorité de surveillance peut exiger du MPC qu'il lui fournisse des renseignements ou des rapports supplémentaires sur son activité et procéder à des inspections. Pour garantir l'exercice de leurs tâches, ses représentants peuvent ainsi avoir accès aux dossiers de procédure. En revanche, ils ne peuvent utiliser les informations dont ils ont eu connaissance que sous une forme générale et anonyme pour établir leurs rapports ou recommandations (art. 30 LOAP).

203. En cas de violation des devoirs de fonction du procureur général ou procureurs généraux suppléants, l'autorité de surveillance peut prendre des mesures disciplinaires à leur encontre (voir ci-dessous sous contrôle et mise en œuvre). Les dispositions du CPP relatives à la récusation s'appliquent par analogie aux membres de l'autorité de surveillance (art. 28 LOAP).

Recrutement, carrière et conditions de service

Procureur général de la Confédération et ses suppléants

204. L'Assemblée fédérale (chambres réunies) élit le procureur général de la Confédération et les deux procureurs généraux suppléants pour une période administrative de quatre ans, sur proposition de la Commission judiciaire (dont la composition est mentionnée au paragraphe 91). Ils peuvent être réélus jusqu'à avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite (fin de l'année civile pendant laquelle le procureur atteint l'âge de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes).

205. La Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale est compétente pour préparer les réélections. Elle demande aux personnes concernées si elles se représentent pour une

nouvelle période administrative et demande aux Commissions de gestion (commissions de surveillance) et à la Délégation des finances si elles ont fait des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle de ces personnes. A la fin de chaque période administrative, l'Assemblée fédérale (chambres réunies) procède à la réélection du procureur général et de ses deux suppléants pour la nouvelle période administrative, sur proposition de la Commission judiciaire.

206. La proposition de ne pas réélire le procureur général ou ses suppléants est traitée par la Commission judiciaire selon la même procédure que pour une révocation. La procédure et les conditions de révocation ou de non-renouvellement de la direction du MPC sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux juges de la Confédération (voir chapitre IV). Concernant les conséquences financières d'un non-renouvellement ou d'une révocation, une indemnité se montant jusqu'à un an de salaire peut être accordée par l'autorité de surveillance. L'indemnité est notamment exclue lorsque la non-réélection ou la révocation est motivée par une violation grave des devoirs de fonction (art. 14a OProcureurs⁶⁹).

207. Concernant la procédure d'élection, la Commission judiciaire met au concours public les postes vacants. Après avoir sélectionné les candidats et en avoir entendu un certain nombre, elle émet une recommandation d'élection à l'intention des groupes parlementaires ; elle prend sa décision définitive concernant les propositions à faire à l'Assemblée fédérale après avoir pris connaissance des avis des groupes parlementaires.

208. Les dossiers de candidature doivent comprendre un curriculum vitae, une copie des diplômes et certificats de travail, les coordonnées de personnes de référence (dont au moins deux références professionnelles), une liste des publications, un extrait du registre des poursuites et du casier judiciaire ainsi qu'une photo format passeport. La Commission judiciaire prend contact avec les personnes de référence des candidats qu'elle invite pour une audition.

209. S'agissant des critères de sélection, la loi exige que les candidats aient la nationalité suisse. Dans la pratique, des critères professionnels (formation juridique, expérience professionnelle, compétences de management et de négociation) et des critères personnels (méthodes de travail, extrait du registre des poursuites pour dettes et du casier judiciaire) ainsi que des critères linguistiques entrent également en ligne de compte. Pour ce qui a trait au Ministère public, les critères politiques ne jouent aucun rôle pour le choix des candidats⁷⁰.

210. L'EEG apprécie les éléments du renforcement de l'indépendance du MPC intervenus en 2011, en particulier le changement du mode d'élection du procureur général et de ses suppléants et la création d'une autorité de surveillance spécifique. Tout lien avec le pouvoir exécutif a ainsi été rompu. S'agissant de la relation avec le pouvoir législatif, le MPC est dans une situation comparable à celle des tribunaux de la Confédération, sa direction étant élue et réélue par le Parlement sur proposition de la Commission judiciaire. Les critères de sélection, s'ils ne sont pour la plupart pas prévus par la loi, sont néanmoins transparents et connus des candidats et du public. Contrairement aux juges, l'appartenance politique des candidats ne joue aucun rôle, comme l'ont confirmé les interlocuteurs de l'EEG. Ceci est à saluer et met en principe le MPC à l'abri d'éventuelles pressions politiques en cas de poursuites dans des affaires de corruption ou d'autres affaires politico-financières impliquant des responsables politiques. De telles affaires n'ont cependant pas été jugées en Suisse jusqu'à présent. Le mandat à durée déterminée et la réélection périodique du procureur général et de ses suppléants peuvent en théorie menacer leur indépendance, les candidats à leur réélection pouvant

⁶⁹ Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants, du 1er octobre 2010, RS 173.712.23.

⁷⁰ Cf. les informations générales relatives aux postes mis au concours, sur le site internet de la Commission judiciaire: <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions/autres-commissions/commission-cj/postes-qq>

être tentés de s'autocensurer pour ne pas gêner le pouvoir politique. L'EEG n'a toutefois entendu aucune controverse à ce sujet. A titre d'exemple, le MPC a formulé en mai 2015 deux demandes de levée d'immunité relatives à des parlementaires. Cela n'a pas empêché le procureur général en fonction d'être réélu par l'Assemblée fédérale en juin 2015 avec un excellent score (195 voix sur 216). Il effectue ainsi actuellement son second mandat. Son prédécesseur⁷¹ n'avait, quant à lui, certes pas été réélu malgré la proposition de la Commission judiciaire, mais cette non-réélection n'avait semble-t-il pas eu lieu sur la base de considérations de nature politique.

Procureurs fédéraux

211. Les procureurs fédéraux sont nommés par le procureur général pour une période renouvelable de quatre ans, qui débute le 1er janvier suivant le début de la période de législature du Conseil national (art. 20 al. 3 LOAP). Il n'y a aucune limitation de la durée d'activité, les procureurs fédéraux ont la possibilité d'être confirmés dans leurs fonctions jusqu'à l'âge de la retraite. Ils sont tacitement reconduits dans leurs fonctions à moins que le procureur général ne rende une décision de non renouvellement, au plus tard six mois avant l'échéance de leur période d'activité (art. 22 al. 2 LOAP en lien avec l'art. 14 al. 2 let. c de la LPers⁷²). Un renouvellement n'exige donc pas une décision formelle. Conformément à la pratique mise en place par le MPC, les procureurs renouvelés dans leurs fonctions reçoivent une confirmation écrite. Un non-renouvellement peut être décidé lorsqu'il existe des motifs objectivement suffisants, comme par exemple en cas de violation grave d'obligations légales ou contractuelles, de manquements dans les prestations ou dans le comportement, d'aptitudes, de capacités ou de volonté insuffisantes pour effectuer le travail convenu dans le contrat (une liste non-exhaustive de motifs est prévue à l'art. 10 al. 3 LPers). Le procureur général revêt la qualité d'employeur des procureurs fédéraux selon le droit du personnel de la Confédération (art. 3 al. 1 let. f LPers). En cette qualité, c'est également lui qui est compétent en matière de promotion et de transfert des procureurs nommés.

212. Les postes de procureurs vacants font généralement l'objet d'une mise au concours publique (art. 7 LPers). Des exceptions à ce principe sont possibles, par exemple lorsqu'un poste est pourvu à l'interne (art. 22 al. 2 de l'OPers⁷³). Les exigences pour les postes de procureurs sont décrites de manière transparente dans la mise au concours. La procédure de sélection est la même pour un recrutement initial ou une promotion, les collaborateurs du MPC pouvant postuler pour les postes vacants au même titre que des candidats extérieurs.

213. Le procureur général, le procureur dirigeant une division et le service du personnel participent au processus de sélection des procureurs fédéraux, notamment lors d'entretiens permettant de mesurer l'aptitude des candidats à exercer la fonction. Les critères de sélection comprennent : expérience et capacité professionnelles, formations et diplômes, formations continues effectuées, prestations (qualitative et quantitative), compétences sociales et de direction, aptitude et compétence des candidats à exercer la nouvelle fonction et connaissances linguistiques. Les candidats sont aussi soumis à un « *assessment* ». Il s'agit de l'établissement d'un profil psychologique, conduit par des psychologues appartenant à une entreprise externe et spécialisée, qui a pour but de déterminer si les candidats sont aptes à exercer la fonction. Les résultats des *assessments* sont pris en considération dans la procédure de nomination et sont dans tous les cas communiqués au candidat. Enfin, pour les candidats internes, les connaissances recueillies lors du *controlling* permanent des procédures exercé par les deux procureurs généraux suppléants et les procureurs en chef, ainsi que les résultats de l'entretien personnel d'évaluation qui a lieu une fois par an, sont pris en compte (art. 15 OPers).

⁷¹ Il avait été désigné par le Conseil fédéral (gouvernement), sous l'ancien système, et non par le parlement.

⁷² Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000, RS 172.220.1.

⁷³ Ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3 juillet 2001, RS 172.220.111.3.

214. Les candidats à un poste comportant une fonction dirigeante au MPC sont soumis à un *assessment* spécial de conduite. Celui-ci est conduit par une entreprise externe et aide le procureur général à déterminer si les candidats disposent des capacités de conduite suffisantes.

215. De manière à vérifier son intégrité, un candidat à un poste de procureur est soumis à un contrôle personnel de sécurité élargi, qui comprend une audition (art. 12 al. 1 OCSP⁷⁴). Celle-ci est menée par le service spécialisé chargé de la sécurité au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Service spécialisé CSP DDPS). Le Service spécialisé CSP DDPS recueille les données à partir des sources suivantes (art. 20 LMSI⁷⁵):

- les registres des organes de sûreté et de poursuite pénale de la Confédération et des cantons ainsi que du casier judiciaire ;
- les registres des offices cantonaux de poursuites et faillites, ainsi que des contrôles de l'habitant ;
- des enquêtes sur les personnes soumises au contrôle effectuées par les polices cantonales compétentes sur mandat des autorités de contrôle ;
- en demandant aux organes de poursuite pénale compétents des renseignements relatifs à des procédures pénales en cours, closes ou classées ainsi que les dossiers judiciaires et d'instruction concernant ces procédures ;
- par le biais de l'audition de la personne concernée et, si la personne concernée y a consenti, par l'audition de tiers.

216. Le contrôle consiste à recueillir des données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie de la personne concernée, notamment ce qui a trait à ses liaisons personnelles étroites et à ses relations familiales, à sa situation financière, à ses rapports avec l'étranger ou d'autres activités qui pourraient présenter un risque pour l'autorité de nomination. Doit notamment être déterminé s'il existe des liens de dépendance négatifs ou s'il existe des risques qui pourraient exposer la personne à un problème de corruption. Le contrôle de sécurité est répété tous les cinq ans et concerne tous les collaborateurs du MPC, sauf le procureur général et ses suppléants. Ces derniers peuvent également demander le contrôle spécifique d'un collaborateur.

217. Les procureurs sont soumis à une évaluation annuelle effectuée par les procureurs en chef, sur la base de critères écrits. Les questions de conduite des procédures, de célérité et de comportement (qui peuvent également être l'objet du *controlling*), sont discutées à ces occasions. Les personnes évaluées peuvent faire des observations et/ou contester le contenu de leur évaluation auprès du procureur général.

218. C'est également le procureur général – après consultation du procureur en chef et des membres de la direction et après avoir discuté avec le procureur concerné – qui décide d'un transfert de lieu de travail ou d'unité opérationnelle, en vertu de sa responsabilité de mettre en place une organisation rationnelle, d'en assurer le bon fonctionnement et de veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure (art. 9 al. 2 LOAP).

219. Au même titre que pour le non renouvellement de fonctions, le procureur général, en sa qualité d'autorité de nomination, dispose de la faculté d'ordonner une révocation. Il peut ainsi révoquer un procureur fédéral avant la fin de sa période de fonction si ce dernier a commis une violation grave de ses devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave ou s'il n'est durablement plus capable d'exercer sa fonction (art. 21 LOAP).

⁷⁴ Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes du 4 mars 2011, RS 120.4

⁷⁵ Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure du 21 mars 1997, RS 120.

220. En cas de litiges liés aux rapports de travail et dans l'hypothèse où aucun accord n'intervient, le procureur général rend une décision (art. 34 al. 1 LPers). Une telle décision de l'employeur peut être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral (art. 36 al. 1 LPers).

221. Il ressort clairement de la description ci-dessus que le procureur général, en sa qualité d'employeur du personnel du MPC, est celui qui prend la décision finale concernant la nomination, la carrière et le non-renouvellement de fonctions ou la révocation des procureurs fédéraux. Certains des interlocuteurs de l'EEG ont exprimé la préoccupation selon laquelle donner la responsabilité de décider de la carrière des procureurs à une seule personne est susceptible de créer un système clos et comporte des risques d'abus. Même si le procureur général assume de telles décisions de par la loi, dans la pratique le processus de non-renouvellement découle des propositions effectuées par les procureurs en chef, sur la base des appréciations formulées durant leur entretien annuel avec les procureurs, et des constats qui sont effectués par les procureurs généraux suppléants et par les procureurs en chef à l'occasion du *controlling*. Même si cela n'a pas été le cas jusqu'à présent, une telle décision pourrait également se fonder sur les constats effectués durant le contrôle de sécurité d'un procureur. Il s'agit en outre d'une décision collégiale, prise par les différents membres de la direction. Au cours de la visite sur place, la non-reconduction dans leurs fonctions de cinq procureurs fédéraux en 2015 a été discutée. Cette décision a été prise notamment à raison de manquements dans les prestations (art. 10 al. 3 LPers). Le cas a été examiné par l'AS-MPC dans le cadre de son rôle de surveillance et par le Tribunal administratif fédéral (TAF), saisi par l'une des procureures écartées. Si la procédure prévue par la loi a été respectée, l'AS-MPC a relevé que cette non-reconduction « n'a pas toujours été comprise » et a « généré certaines incertitudes et craintes chez les collaborateurs à tous les niveaux du MPC »⁷⁶. Quant au TAF, il a considéré que la non-reconduction était justifiée compte tenu des manquements reprochés à la requérante, mais a condamné le MPC au motif qu'il ne l'avait pas avertie préalablement et que son droit à être entendue dans le cadre de la procédure de non-renouvellement n'avait été accordé que pour la forme, la décision ayant déjà été prise⁷⁷. Comme le montre cet arrêt du TAF, un recours judiciaire est possible contre la décision de non-reconduction, le tribunal examinant non seulement les griefs formels, mais également la validité matérielle de la décision de non-reconduction.

Conditions de service

222. A l'instar de celui des juges des tribunaux fédéraux de première instance, le traitement des procureurs se base sur le système de classes de salaire de la Confédération (art. 15 LPers et 36 OPers). Le traitement du procureur général correspond à la classe 36 et celui de ses suppléants, à la classe 33. Pour les procureurs fédéraux, le traitement est celui des classes 29 à 31. Au moment de l'engagement, les procureurs n'obtiennent pas automatiquement le maximum de leur classe de traitement. Leur salaire est fixé en tenant compte de leur formation, de leur expérience professionnelle et extra-professionnelle, ainsi que du marché de l'emploi (art. 37 OPers).

223. Le salaire annuel brut minimum d'un procureur au moment de son engagement se monte à 160 000 francs (147 302 euros). Le montant maximum de la classe 29 est de 187 008 francs (172 167 euros) et celui de la classe 31 de 209 800 francs (193 150 euros). Quant au montant maximal pour le procureur général, il est de 293 717 francs (270 408 euros), et de 237 344 francs (218 509 euros) pour les procureurs généraux suppléants.

224. La durée du temps de travail des employés de la Confédération est de 41,5 heures, pour un taux d'occupation à 100% (art. 64 OPers). Les heures supplémentaires sont compensées en temps libre d'une durée égale et, en cas d'impossibilité, par une

⁷⁶ Rapport de gestion 2015 de l'AS-MPC.

⁷⁷ Arrêt du TAF du 15 février 2016.

indemnité en espèce pour un maximum de 150 heures par année civile (art. 65 OPers). Pour les collaborateurs dans les classes salariales 30 à 38, un régime d'horaire à la confiance a été mis en place. Ceux-ci sont dispensés d'enregistrer leurs heures supplémentaires et ne peuvent plus les compenser. Ils reçoivent une indemnité en espèce correspondant à 6% de leur salaire annuel, ou, à titre exceptionnel et avec l'accord de leur supérieur hiérarchique, soit un congé supplémentaire de 10 jours soit une bonification de 100 heures pour un congé sabbatique (art. 64a OPers). Les collaborateurs dans les classes 24 à 29 peuvent, en accord avec leur supérieur hiérarchique, appliquer l'horaire de travail fondé sur la confiance avec le même régime de compensation.

225. Le salaire évolue en fonction de l'évaluation des prestations du procureur, sur la base d'un entretien annuel, dirigé par leur procureur en chef (art. 15 Opers). Une augmentation de 0% à 2,5% du maximum de leur classe de traitement est offerte aux collaborateurs chaque année, selon la pratique mise en place par le MPC (art. 39 OPers). Pour le procureur général et ses suppléants, une règle spéciale s'applique et l'augmentation annuelle est de 3%, à l'instar de celle pour les juges des tribunaux de première instance de la Confédération.

226. Les procureurs fédéraux ainsi que le procureur général et ses suppléants bénéficient des mêmes avantages que les juges des tribunaux de première instance de la Confédération et correspondent aux avantages légaux offerts à l'ensemble des employés fédéraux. Ils touchent ainsi une indemnité de résidence et, le cas échéant, une allocation pour charge d'assistance⁷⁸. L'indemnité de résidence vise à atténuer les disparités régionales en matière de coût de la vie et varie selon le lieu de travail. Elle se situe dans une fourchette de 424 à 5507 francs par année (390 à 5 070 euros). L'allocation pour charge d'assistance (ou allocation familiale) est versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans. Pour les enfants suivant une formation et les enfants présentant une incapacité de gain, elle est versée jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 25 ans au maximum. Elle varie entre 2 834 et 4 388 francs (2 609 et 4 040 euros) par année et par enfant.

227. En outre, des primes de prestation, variant entre 1 500 et 4 000 francs (1 381 et 3 683 euros) au MPC, peuvent être attribuées aux procureurs, pour des engagements particuliers ou des prestations supérieures à la moyenne, ou des primes spontanées, d'un montant maximal de 500 francs (460 euros), pour un engagement ponctuel. La décision d'octroyer une prime est de la compétence du procureur en chef.

228. Une prime de fidélité est octroyée aux employés du MPC après 10 années de travail, puis tous les 5 ans, jusqu'à ce que l'employé ait accompli 45 années de travail. Elle consiste en la moitié du salaire mensuel après 10 années et 15 années de travail et en un salaire mensuel après chaque nouvelle tranche de 5 années de travail. La prime de fidélité peut être convertie en congé payé, à titre exceptionnel et avec l'accord du supérieur hiérarchique. Elle peut être réduite ou supprimée sur décision du procureur général pour les employés dont les prestations ou le comportement ne donnent que partiellement satisfaction.

229. Comme l'ensemble des employés de la Confédération, les procureurs fédéraux reçoivent un abonnement demi-tarif des chemins de fer fédéraux suisses, qui leur permet de voyager à moitié prix avec les transports publics, à titre professionnel mais également à titre privé.

230. Ces prestations et indemnités découlent de dispositions légales qui sont publiques. Elles ne sont versées que pendant la période de fonction des procureurs. Les règles usuelles applicables aux employés de la Confédération pour déterminer le droit à une

⁷⁸ Art. 6 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants du 1^{er} octobre 2010, RS 173.712.23.

indemnité et son montant s'appliquent également dans le cas des procureurs. Ceux-ci ne bénéficient d'aucun logement de fonction, d'aucun régime fiscal particulier et d'aucun autre avantage.

Gestion des affaires et procédure

Attribution des affaires

231. Les principes régissant l'attribution des affaires sont notamment contenus à l'art. 12 du ROA-MPC. En substance, le procureur général reçoit les nouvelles affaires et les attribue aux unités organisationnelles pour qu'elles les traitent. Toutes les données relatives aux affaires sont enregistrées dans la base de données du MPC. Le procureur général dispose de deux unités spécialisées pour l'assister dans l'attribution des affaires pour garantir une meilleure efficacité. Premièrement, et en cas de doute sur la compétence (fédérale) du MPC, l'état-major opérationnel du procureur général (OAB) tranche la question ; en cas de conflit entre le MPC et les autorités judiciaires cantonales, c'est le Tribunal pénal fédéral qui statue (art. 28 CPP).

232. Deuxièmement, toutes les communications du MROS (FIU suisse), les dénonciations et plaintes de particuliers et les dénonciations de la police relevant de la compétence fédérale sont traitées de manière systématique par le ZAG (*Zentrale Aufbereitung Geldwäschereverdachtsmeldung* / unité de traitement central des communications de soupçons en matière de crimes économiques). Les buts de cette unité sont le traitement uniforme des communications et dénonciations en matière de criminalité économique, la détection optimale des infractions et l'affectation des ressources nécessaires en fonction des priorités et des buts visés par l'enquête (saisies, confiscations et condamnations). Les décisions du ZAG sont prises au terme de conférences téléphoniques (en général deux fois par semaine), dirigées par le procureur général ou l'un de ses suppléants, auxquelles participent les représentants des diverses unités opérationnelles du MPC, y compris les représentants de la division entraide judiciaire. Dans un but d'optimisation, les ordonnances de non-entrée en matière sont rendues directement par le ZAG. Dans la mesure où l'ouverture d'une enquête semble justifiée (soupçon suffisant), la communication de la dénonciation est transmise à un procureur, en tenant compte de son expérience, de sa spécialité, de sa disponibilité et de la langue de la procédure.

233. Au sein de l'unité organisationnelle compétente, le chef de division attribue l'affaire en veillant à une répartition équitable entre les procureurs. Le chef de division est en contact direct avec les procureurs et les connaît bien. Au moment d'attribuer un dossier, il prend en considération la charge de travail des procureurs, leur expérience dans un domaine de spécialité, mais également le fait qu'il faut éviter tout conflit d'intérêt et autant que faire se peut éviter une trop grande proximité entre le lieu de commission des infractions présumées et le domicile du procureur. Le respect d'un tel critère est facilité par l'obligation faite aux procureurs d'annoncer à leur supérieur hiérarchique tout conflit d'intérêt qui pourrait surgir, sous peine de violer leurs obligations contractuelles et d'encourir des sanctions disciplinaires (art. 94a al. 3 OPers). Dans le contexte du *controlling* opérationnel, les éventuelles questions de réattribution de dossiers sont également passées en revue. Par conséquent, si en cours de traitement des procédures un motif éventuel de récusation devait apparaître, il devra donner lieu à une signalisation du procureur à son chef direct et conduira à une réattribution de la procédure.

234. La compétence de dessaisir un procureur de la direction d'une procédure appartient en premier lieu au procureur général (art. 9 al. 2 et 13 al. 1 let. a LOAP). Les chefs de division disposent également de la faculté de réattribuer une procédure dans le cadre de leur division (art. 13 al. 1 let. b LOAP). En fonction de la sensibilité de l'affaire, ceux-ci en discutent au préalable avec le procureur général.

235. Le motif pour un dessaisissement ou une réattribution peut notamment être : la volonté de diminuer la charge de travail excessive du procureur ou le manque de connaissances particulières des procureurs qui n'était pas nécessairement apparu ou envisageable au moment de l'ouverture de la procédure et qui survient au cours du développement de l'affaire. De plus, toute personne exerçant une fonction au sein d'une autorité pénale est notamment tenue de se récuser lorsqu'elle a un intérêt personnel dans l'affaire ou lorsqu'elle a agi à un autre titre dans la même cause, en particulier comme membre d'une autorité, conseil juridique d'une partie, expert ou témoin (art. 56 CPP). Un changement de main demeure l'exception car il implique presque toujours une prolongation de la procédure en raison du temps nécessaire à la prise de connaissance du dossier par le nouveau procureur.

Délai raisonnable

236. Le MPC a mis en place un *controlling* à différents niveaux, qui prévoit un contrôle systématique des procédures dirigées par les procureurs. Cet instrument de conduite opérationnel vise à garantir un traitement identique (unité de doctrine) et une qualité plus élevée ainsi qu'une meilleure efficacité au sein du MPC. Parmi les buts principaux, le *controlling* vise à assurer un traitement des procédures conformément à la loi et en particulier à garantir le respect du principe de la célérité de la poursuite (art. 5 CPP). Les questions relatives au respect des règles de prescription sont également examinées dans ce contexte. Compte tenu du fait que le MPC conduit de nombreuses procédures complexes internationales, dont le succès dépend fréquemment de l'octroi et du traitement rapide des procédures d'entraide judiciaire par des autorités étrangères, il n'est pas rare que les procédures s'étalent sur plusieurs années.

237. Le *controlling* des procédures comprend deux niveaux, à savoir celui exercé directement par le procureur en chef dans sa division et le contrôle supérieur exercé par les procureurs généraux suppléants, hors du cadre des divisions. Le procureur général représente l'échelon le plus élevé en cas de contestation. Pour les affaires présentant une complexité particulière, le *controlling* est directement assuré par le procureur général. Il a notamment pour but de vérifier que les procédures avancent normalement et sans retard injustifié. Les procureurs en charge de procédures complexes sont invités à planifier leurs procédures, à indiquer dans quel délai ils entendent accomplir tel ou tel acte d'instruction, à expliquer tout retard, à signaler toute surcharge de travail qui pourrait nuire au bon traitement de leurs dossiers ainsi qu'à définir une véritable stratégie d'enquête.

238. L'autorité de surveillance AS-MPC vérifie également la légalité et l'efficacité des actes du MPC. Il lui incombe notamment d'examiner les questions de durée de la procédure et de prescription.

239. Enfin, en complément des mesures internes visant à garantir la célérité de la procédure, les parties à la procédure peuvent également contribuer au respect du principe de célérité puisqu'elles peuvent se plaindre de sa violation auprès de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 393 al. 2 let. a CPP).

Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

240. Les valeurs fondamentales consacrant l'Etat de droit, présentées dans le chapitre IV relatif aux juges, s'appliquent également aux procureurs. Le CPP contient, quant à lui, des règles fondamentales spécifiques à la procédure pénale, comme le respect de la dignité et le procès équitable (art. 3 CPP).

241. Avant leur entrée en fonction, le procureur général et ses suppléants s'engagent en outre, par un serment ou une promesse solennelle, à remplir consciencieusement leurs devoirs.

242. Les procureurs sont par ailleurs soumis aux devoirs du personnel de la Confédération. Depuis 2012, ces devoirs ont été complétés (art. 89 ss OPers). Ils comprennent désormais une obligation d'annoncer également les activités non rétribuées, si le risque de conflit d'intérêt ne peut être exclu, une réglementation plus détaillée relative à l'acceptation de dons et autres avantages, une réglementation relative aux invitations, des règles supplémentaires relatives à la récusation et à l'imposition de délais de carence, ainsi que des règles relatives aux opérations pour leur propre compte. Ces règles de comportement ont été concrétisées notamment par l'adoption d'un nouveau Code de comportement de l'administration fédérale, qui est entré en vigueur le 15 septembre 2012⁷⁹, en remplacement d'un code précédent datant de 2000. Il a été communiqué par l'Office fédéral du personnel à tous les collaborateurs du MPC peu après son adoption. Le procureur général a rappelé dans une directive d'organisation interne du 1^{er} mai 2013 relative aux opérations pour propre compte, publiée sur le site intranet du MPC, que le Code de comportement s'applique aux procureurs et aux autres employés du MPC.

243. Le MPC est en train de développer des règles déontologiques propres, compte tenu de la particularité de son activité, dans le cadre d'un groupe de travail créé en 2013. En outre, les procureurs francophones et italophones ont été sensibilisés à la problématique de l'éthique durant une matinée de formation en septembre 2014, lors de l'assemblée générale de la Conférence latine des procureurs à Bellinzone. Cela a débouché en 2015 sur la création d'un groupe de travail, composé de procureurs du MPC et de différents cantons, qui mène des réflexions sur le sujet de l'éthique, dans le but d'unifier les règles et d'adopter un standard minimum qui pourrait s'appliquer tant aux cantons qu'à la Confédération. La Conférence des procureurs, qui réunit tous les procureurs de Suisse dans le but d'une harmonisation des pratiques, attend de voir le résultat des travaux de la Conférence latine avant de s'engager le cas échéant sur le sujet. Il convient en outre de rappeler ici que l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire, évoquée dans la partie du rapport relative aux juges (voir paragraphe 189), a créé en 2014 une commission d'éthique, qui prend position sur des questions d'éthique. Cette association peut également être saisie par les procureurs qui en sont membres.

244. L'EEG est d'avis qu'une attention accrue doit être accordée à la sensibilisation des procureurs aux questions de déontologie et d'éthique professionnelle. Elle approuve les travaux en cours en vue du développement de règles déontologiques spécifiques aux procureurs et estime qu'il est temps que ces travaux portent leurs fruits. L'élaboration de règles déontologiques dédiées pour le MPC aurait une valeur ajoutée certaine pour guider les jeunes procureurs et leurs collègues plus expérimentés sur les questions éthiques spécifiques à leur activité, accroître leur prise de conscience et informer le public sur les normes en vigueur⁸⁰. Il serait utile qu'un tel document de référence comprenne des consignes et/ou des exemples spécifiques concernant les conflits d'intérêts et les questions connexes, comme les activités accessoires, la récusation, les cadeaux, les contacts avec les tiers et la confidentialité. En outre, il convient de compléter le développement de règles déontologiques spécifiques par des mesures complémentaires comme la dispense de conseils personnalisés à titre confidentiel et une formation spécifique et pratique, de préférence dispensée à intervalles réguliers. Compte tenu de ce

⁷⁹ Code de comportement du personnel de l'administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques (Code de comportement de l'administration fédérale), du 15 août 2012 ([FF 2012 7307](https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/documentation/publications.html)). Il a également été publié sous forme de brochure sur le site Internet de l'administration fédérale :

<https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/documentation/publications.html>

⁸⁰ Voir à ce propos le principe 35 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale qui demande aux États « de veiller à ce que l'exercice des fonctions de membre du ministère public soit régi par un 'code de conduite' ». L'exposé des motifs de ladite recommandation explique en outre qu'un tel code de conduite ne doit pas être un document formel et statique, mais plutôt « un ensemble de prescriptions assez souples concernant la manière de faire, et visant de manière claire à marquer les limites de ce qui est et de ce qui n'est pas acceptable dans la conduite professionnelle des membres du ministère public ».

qui précède, **le GRECO recommande (i) que les travaux en vue de l'adoption de règles déontologiques pour les membres du Ministère public de la Confédération soient menés à terme, que ces règles soient accompagnées de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et qu'elles soient portées à la connaissance du public et (ii) que des mesures complémentaires de mise en œuvre soient prises, notamment l'offre de conseils confidentiels et de formation d'ordre pratique à l'attention des procureurs fédéraux.**

245. Il n'existe pas de définition légale et/ou typologie des conflits d'intérêts, mais les autorités suisses indiquent que les règles relatives à la récusation, aux activités accessoires, à l'acceptation de cadeaux et d'invitations, aux opérations pour comptes propres et à l'imposition de délais de carence visent à prévenir les conflits d'intérêts. Ces règles seront détaillées dans les sections pertinentes du rapport ci-dessous.

246. L'EEG souhaite évoquer le cas particulier des membres de l'autorité de surveillance du MPC, l'AS-MPC. Comme mentionné plus haut, elle est composée de sept membres, dont un juge du Tribunal fédéral et un juge du Tribunal pénal fédéral, deux avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats et trois spécialistes qui n'appartiennent pas à un tribunal de la Confédération et qui ne sont pas inscrits dans un registre cantonal des avocats. Dans un souci d'efficacité de la surveillance exercé par cet organe, ses membres sont des spécialistes très proches du domaine de compétence du MPC qui ont accès, dans le cadre de leur activité de contrôle, aux procédures en cours et peuvent donner des instructions à caractère général au MPC concernant notamment l'organisation du service, la gestion interne et le déroulement des procédures. Il est donc primordial d'éviter tout conflit d'intérêt de ses membres et la LOAP prévoit à cet effet que ceux de ses membres qui sont inscrits dans un registre cantonal des avocats ne peuvent représenter une partie devant les autorités pénales de la Confédération (art. 23 et 24). Malheureusement, en pratique, cette règle fait que les avocats qui pourraient avoir vocation à rejoindre l'AS-MPC ne sont pas intéressés à le faire compte tenu, semble-t-il, des limitations que cela engendre pour leur activité professionnelle principale. Se basant sur un avis de l'AS-MPC, les commissions des affaires juridiques des deux chambres du Parlement fédéral ont donc respectivement proposé et approuvé le principe d'une révision de cette règle de la LOAP⁸¹. Tout en étant consciente que cette règle d'incompatibilité empêche en pratique l'AS-MPC de recruter certains avocats pénalistes, dont l'expertise peut s'avérer utile pour son activité, l'EEG souligne le risque potentiel de sa révision ou de sa suppression sur le plan des conflits d'intérêts et de l'impartialité de la justice. Par conséquent, **le GRECO recommande de s'assurer que, en cas de révision, les règles et procédures relatives à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération prennent en compte de manière adéquate les potentiels conflits d'intérêts de ceux de ses membres qui mènent des procédures devant les autorités pénales de la Confédération.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

247. Comme les juges, les procureurs sont considérés en droit pénal suisse comme des agents publics, soumis aux dispositions pénales incriminant la corruption (art. 322ter à 322octies du Code pénal (CP)). Comme expliqué dans la partie de ce rapport relative aux parlementaires, l'infraction d'acceptation d'avantages (art. 322sexies CP) a une portée large⁸², car elle n'exige pas un lien entre l'avantage indu et un acte concret et déterminé de l'agent public. Il suffit que l'avantage indu soit sollicité ou accepté pour accomplir les devoirs de sa charge. Cela permet notamment de couvrir aussi l'alimentation progressive (dès le premier avantage indu). Cela couvre aussi les cadeaux et dons de faible valeur,

⁸¹ [Initiative 15.473](#)

⁸² Comme expliqué dans la partie du rapport relative aux parlementaires, sa portée a encore été étendue à compter du 1^{er} juillet 2016 par une modification législative adoptée par le Parlement.

comme relevé par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. En droit pénal suisse, seuls les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux (ces deux conditions étant cumulatives) ainsi que les avantages autorisés par le règlement de service ne sont pas punissables. Mais, en vertu du droit du personnel, les procureurs ne doivent en principe pas accepter de dons ou d'avantages, car ils participent à un processus de décision (art. 93 al. 2 OPers) et décliner les invitations qui sont en relation avec le processus.

248. Hors du cadre d'une procédure pénale, les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux (ces deux conditions étant cumulatives) sont autorisés. L'avantage de faible importance comprend tout don en nature dont la valeur marchande n'excède pas 200 francs (184 euros ; art. 93 al. 1 OPers). Les dons qui vont au-delà des avantages de faible importance conformes aux usages sociaux mais qui ne peuvent pas être refusés pour des raisons de politesse (p. ex. dans les affaires consulaires ou diplomatiques) doivent être remis par les employés à l'autorité compétente. L'acceptation d'avantages ou d'invitations ne doit ni restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des employés dans l'exercice de leur activité professionnelle, ni éveiller la moindre suspicion de vénalité ou de partialité des employés. De manière générale, les invitations à l'étranger sont à décliner, sauf autorisation écrite du supérieur (art. 93a al. 1 OPers).

249. Si la licéité d'un présent ou d'un quelconque avantage (art. 93 OPers) ou d'une invitation (art. 93a OPers) est discutable, le procureur fédéral concerné se doit d'en parler avec ses supérieurs.

Incompatibilités et activités accessoires

250. De manière générale, les procureurs ne peuvent pas exercer pour un tiers une activité rémunérée qui violerait leur devoir de fidélité envers la Confédération (art. 20 al. 2 LPers). Il leur est interdit d'exercer une fonction officielle pour un Etat étranger ainsi que d'accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères (art. 21 al. 4 LPers).

251. Les procureurs sont par ailleurs soumis à des règles détaillées sur les activités accessoires. Les devoirs professionnels des procureurs fédéraux leur imposent d'annoncer toutes les charges publiques et activités exercées contre rémunération en dehors de leur relation de travail (art. 91 OPers). Les activités exercées à titre gratuit sont aussi soumises à une obligation d'annonce si tout risque de conflit d'intérêts ne peut être écarté.

252. Selon l'art. 92 OPers, les employés de la Confédération doivent en principe rétrocéder à la Confédération tout produit d'une activité exercée au profit de tiers en qualité d'employé de la Confédération, si ce produit additionné au salaire dépasse annuellement le 110% du maximum de l'échelle salariale atteignable en application du contrat de travail. Ils doivent faire toutes les indications nécessaires à établir cet état de fait. La fixation du revenu déterminant et les modalités de rétrocession sont réglées à l'art. 60 O-OPers.

253. Dans ses directives internes relatives à l'application des principes prévus à l'art. 91 OPers, le procureur général a en outre astreint tous les procureurs à soumettre à son autorisation leurs activités accessoires, rétribuées ou non. En novembre 2016, sur un total de 43 procureurs, six exerçaient une activité accessoire. Il s'agit exclusivement de tâches d'enseignement, très marginales, les procureurs ayant pour mission de se concentrer sur leur activité principale.

Récusation

254. Dans le cadre de la procédure pénale, les procureurs sont soumis aux règles sur la récusation du CPP, qui concrétisent des garanties constitutionnelles et internationales (en particulier l'art. 30 Cst. sur les garanties de la procédure judiciaire et l'art. 6 CEDH). Elles couvrent également les intérêts privés ou personnels et les liens familiaux. Elles prévoient par ailleurs une clause générale de récusation, une obligation d'informer pour le procureur qui se trouve dans un cas de récusation et une procédure pour trancher les demandes de récusation émanant d'une partie.

255. Les procureurs sont également soumis aux règles de récusation prévues par l'art. 94a OPers, qui prévoit que les employés se récusent lorsqu'ils ont un intérêt personnel dans une affaire ou risquent d'être partiaux pour d'autres motifs. L'apparence de partialité suffit à motiver la récusation. Sont réputés être des motifs de partialité notamment :

- toute relation de proximité particulière, d'amitié ou d'inimitié personnelle entre l'employé et une personne physique ou morale impliquée dans un dossier ou participant à un processus de décision ou concernée par celui-ci;
- l'existence d'une offre d'emploi d'une personne physique ou morale impliquée dans un dossier ou participant à un processus de décision ou concernée par celui-ci.

256. Les employés doivent informer leur supérieur en temps utile de tout motif inévitable de partialité. En cas de doute, il appartient au supérieur de décider de la récusation. En outre, les employés annoncent à leur supérieur toutes les charges publiques et les activités rétribuées qu'ils exercent en dehors de leurs rapports de travail. Les activités non rétribuées doivent être annoncées si le risque de conflit d'intérêts ne peut être exclu (art. 91ss OPers).

257. Enfin, le Code de comportement de l'administration fédérale explicite lui aussi que, dans l'exercice de leur activité professionnelle, les employés défendent les intérêts de la Confédération. Ainsi, ils doivent remplir leurs tâches en faisant abstraction de leurs intérêts personnels. Ils évitent tout conflit entre leurs intérêts privés et ceux de la Confédération et ne font rien qui puisse restreindre leur indépendance ou leur liberté d'action. Si un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un tel conflit est inévitable, ils doivent en informer leur supérieur. S'il y a partialité ou apparence de partialité d'un employé dans une affaire (p. ex. intérêts personnels, lien de parenté, amitié ou inimitié, relation de dépendance), l'employé doit se récuser.

Intérêts financiers

258. Il n'existe aucune règle interdisant aux procureurs de détenir des intérêts financiers. En revanche, l'art. 94c OPers réglemente la question des opérations pour compte propre. Cette disposition vise à proscrire toute utilisation d'information non rendues publiques dont les employés ont connaissance dans l'exercice de leur fonction pour obtenir des avantages pour eux-mêmes ou pour un tiers. Cette interdiction vise également les opérations pour compte propre sur des valeurs mobilières ou des devises.

259. Le 1er mai 2013, le procureur général a édicté une directive organisationnelle relative aux opérations pour compte propre, afin d'attirer tout particulièrement l'attention des collaborateurs du MPC sur l'importance de cette disposition.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

260. L'art. 94b OPers prévoit la possibilité de convenir avec certains types d'employés d'un délai de carence après la fin des rapports de travail s'il est à craindre que leur activité future, rémunérée ou non, mènerait à un conflit d'intérêt.

261. Les procureurs sont en outre soumis à un délai de résiliation de trois à quatre mois. Dès l'annonce de leur démission, il est loisible au procureur général de les

décharger de toute direction de procédures, s'il estime que la nouvelle activité pourrait présenter un éventuel conflit d'intérêt. Cela a été fait dans un cas concret, en 2013.

262. Les procureurs du MPC sont soumis au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fonction dont les modalités sont décrites ci-dessous. L'obligation de garder le secret subsiste après la fin des rapports de travail (art. 320 al. 2 CP et art. 94 Opers).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

263. Le CPP impose une obligation de garder le secret aux membres des autorités pénales et à leurs collaborateurs, ainsi qu'aux experts commis d'office pour les faits qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leur activité (art. 73 CPP). Cette obligation est tempérée par la possibilité d'informer le public dans le contexte d'une procédure pénale et à des conditions particulières (art. 74 CPP). Une violation de ces règles peut être constitutive de violation de secret de fonction (art. 320 CP) ou d'exploitation d'informations d'initiés (art. 154 LIMF⁸³) et entraîner l'ouverture d'une procédure pénale et d'une procédure disciplinaire.

264. Comme expliqué ci-dessus, les employés du MPC sont en outre soumis au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fonction tel que prévu par le droit du personnel (art. 94 Opers). Ils ne transmettent des informations sur les affaires de service non rendues publiques que dans la mesure où l'exécution de leurs tâches le permet et l'exige. Ils sont tenus de garder le secret même après la fin de leurs rapports de travail au sein de l'administration fédérale. Il est interdit aux employés de la Confédération d'utiliser des informations non rendues publiques pour en tirer des avantages personnels ou à des tiers. De même, la communication de telles informations ou de recommandations basées sur ces dernières à des tiers est proscrite. Cette règle s'applique en particulier lorsque la divulgation d'informations non rendues publiques peut influencer le cours de valeurs mobilières et de devises de manière prévisible (art. 94c Opers).

265. Par ailleurs, le procureur général a émis une directive spécifique concernant l'information du public sur les procédures pendantes, qui s'applique à tous les collaborateurs du MPC, entrée en vigueur le 1er janvier 2011 (art.19 LOAP). Ainsi, le MPC informe les médias et le public, de manière objective, compte tenu des intérêts de la poursuite pénale – en respectant notamment le principe de la présomption d'innocence – dans les meilleurs délais. C'est le procureur général qui assume la haute responsabilité de l'information au MPC. En pratique, cette responsabilité est exercée (conception, pratique, coordination) par la direction du Service de presse et de communication du MPC, qui collabore étroitement, à cette fin, avec le procureur général, ses suppléants et, en cas de besoin, avec les directeurs de procédure. Selon les informations recueillies par l'EEG, 5000 demandes d'informations sont reçues chaque trimestre de la part d'organes de presse.

266. Il n'existe pas de règles spécifiques relatives à l'utilisation abusive d'informations confidentielles. Les dispositions du Code pénal, en particulier l'art. 320 sur la violation du secret de fonction, ainsi que l'infraction incriminant l'exploitation d'informations d'initiés (art. 154 LIMF) s'appliquent.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

267. Il n'existe pas de mécanisme de déclaration applicable à ces domaines, en dehors des règles citées précédemment sur la récusation, les activités accessoires et l'acceptation de cadeaux et d'invitations. La déclaration fiscale des revenus, patrimoine et dettes s'applique aux procureurs comme à tous les contribuables.

⁸³ Loi sur l'infrastructure des marchés financiers du 19 juin 2015, RS 958.1

268. En outre, comme évoqué dans le chapitre relatif aux parlementaires, la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) a été modifiée le 1er janvier 2016. La notion de « personnes politiquement exposées » (PPE) a été élargie aux personnes qui sont ou ont été chargées de fonctions publiques dirigeantes au niveau national en Suisse dans la politique, l'administration, l'armée ou la justice, ainsi qu'aux membres du conseil d'administration ou de la direction d'entreprises étatiques d'importance nationale (personnes politiquement exposées en Suisse, PPE nationales, art. 2a let. b LBA). Le Message accompagnant la loi précise que les procureurs fédéraux figurent parmi les PPE nationales. Sont réputés proches de PPE nationales les personnes physiques qui, de manière reconnaissable, sont proches pour des raisons familiales, personnelles ou relevant de relations d'affaires (art. 2a al. 2 LBA). Le statut de PPE nationale tombe 18 mois après la cessation des fonctions. Il découle de ce statut, pour les intermédiaires financiers, un devoir de diligence accru, dès que certains critères de risques sont remplis.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

269. Le régime des activités accessoires est géré par le MPC lui-même, qui accorde les autorisations, effectue les contrôles, demande, le cas échéant, des renseignements complémentaires et prononce le retrait des autorisations.

270. De manière plus générale, le procureur général et le MPC sont subordonnés à la surveillance technique et administrative de l'AS-MPC, une autorité indépendante dont les sept membres sont élus par l'Assemblée fédérale (art. 23ss LOAP). Comme évoqué plus haut, l'AS-MPC vérifie la légalité, la régularité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficience économique de l'action du MPC. Elle conduit des inspections annuelles, aborde régulièrement des thèmes relatifs à la surveillance avec le procureur général et peut exiger à tout moment des informations et des rapports au MPC sur son activité. En pratique, l'AS-MPC demande deux fois par an un compte-rendu de toutes les procédures en cours et les analyse sous l'angle notamment de la stratégie de poursuite, du respect des délais et de la procédure de classement. Les membres de l'AS-MPC se réunissent sur une base mensuelle et rencontrent à cette occasion le procureur général et ses suppléants. Si l'AS-MPC constate une carence systémique, elle peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses fonctions. Sont exclues toutes instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours. L'AS-MPC peut être saisie par des membres du public, ce qui arrive fréquemment en pratique.

271. Quant au Parlement, il exerce la haute surveillance sur le MPC, en la personne du procureur général et de ses suppléants, par l'intermédiaire de ses commissions de gestion (CdG) et de sa Délégation des finances. Celles-ci contrôlent la légalité, la régularité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficience économique de la gestion du MPC. En pratique, le Parlement s'intéresse à d'éventuels problèmes de fonctionnement qui ne seraient pas réglés au niveau de la surveillance de l'AS-MPC, ainsi qu'aux projets, activités et réformes en cours. La haute surveillance parlementaire ne comprend pas la compétence de modifier ou d'abroger des décisions, ni le contrôle du contenu des décisions du MPC. En cas d'indication concrète à propos d'un comportement corrompu d'un procureur, les CdG peuvent toutefois procéder à des enquêtes. Si elles font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général ou de ses suppléants, elles les communiquent à la Commission judiciaire (art. 40a al. 6 LParl).

272. Concernant les procureurs fédéraux, le procureur général dispose d'un pouvoir disciplinaire, conformément à la législation sur le personnel (art. 3 al. 1 let. f LPers et art. 22 al. 2 LOAP). Dans l'hypothèse où un procureur commet un manquement aux obligations professionnelles – qui peut être dénoncé par des personnes internes ou

externes au Ministère public – le procureur général dispose de la faculté – pour autant qu’un avertissement écrit placé dans le dossier personnel ne suffise pas – d’ouvrir une procédure disciplinaire. Il désigne la personne qui en sera chargée, étant précisé que cela peut être également une personne qui n’appartient pas à l’administration fédérale. La direction du MPC, dans son ensemble, est impliquée dans le processus de décision.

273. Les procureurs fédéraux donnent par ailleurs des indications concernant leur situation financière (patrimoine, dettes) dans le cadre des enquêtes et des auditions effectuées tous les cinq ans lors de leur contrôle de sécurité (voir paragraphes 215-216). Si la personne est jugée comme présentant un risque pour la sécurité, l’autorité chargée du contrôle rend une déclaration de risque. Il incombe au procureur général de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux risques et, le cas échéant, de décider la fin des rapports de travail.

Sanctions

274. En ce qui concerne le procureur général et ses suppléants, l’AS-MPC peut soumettre à l’Assemblée fédérale, le cas échéant, une proposition de révocation (art. 31 al. 1 LOAP). En cas de violation de leurs devoirs de fonction, elle peut leur infliger un avertissement ou un blâme ou ordonner une réduction de leur salaire (art. 31 al. 2 LOAP). Durant la période de 2011 à 2015, l’AS-MPC n’a pas dû prendre de telles mesures⁸⁴.

275. Dans le cadre de son pouvoir disciplinaire sur les procureurs fédéraux, le procureur général peut prendre les mesures suivantes lorsque la procédure disciplinaire confirme le manquement aux obligations professionnelles (art. 99 OPers) :

- en cas de négligence : un avertissement ou le changement du domaine d’activité ;
- en cas de négligence grave ou de manquement intentionnel d’un procureur à ses obligations : réduction du salaire de 10% au maximum durant un an, amende jusqu’à 3 000 francs (2 762 euros), changement du temps de travail ou changement du lieu de travail.

276. Si l’exécution correcte des tâches est compromise, le procureur général peut ordonner la suspension du procureur (art. 103 OPers). Dans les cas de violation grave des devoirs de fonction (intentionnelle ou par négligence grave), le procureur général peut prononcer la révocation avant la fin de la période de fonction (art. 21 let. a LOAP).

277. Si le procureur a violé ses obligations professionnelles et que ce comportement est également pénalement répréhensible (par exemple par une violation de son secret de fonction au sens de l’art. 320 CP), l’affaire est transmise à l’autorité de surveillance AS-MPC qui désigne un collaborateur du MPC ou nomme un procureur extraordinaire (externe), souvent choisi parmi les procureurs cantonaux, pour diriger la procédure pénale (art. 67 al. 1 LOAP). Ce dernier cas est le plus fréquent, la désignation d’un collaborateur étant réservée aux cas où il est constaté d’emblée que la dénonciation est manifestement téméraire. Si les mêmes faits donnent lieu à une enquête disciplinaire et à une procédure pénale, la décision relative aux mesures disciplinaires est ajournée jusqu’à la fin de la procédure pénale (art. 98 al. 4 OPers). L’affaire au pénal est jugée par le Tribunal pénal fédéral, autorité compétente pour toutes les infractions commises par des employés fédéraux dans le cadre de leurs fonctions. Le Tribunal pénal fédéral a ainsi condamné un ex-procureur fédéral dans un jugement rendu le 24 septembre 2014⁸⁵.

278. En cas de soupçons d’infraction pénale qui ne relèveraient pas de l’activité professionnelle, ce comportement doit être dénoncé à l’autorité pénale compétente, conformément à l’obligation de dénonciation des autorités pénales (art. 302 CPP).

⁸⁴ Cf. les rapports d’activités de l’AS-MPC, disponibles sur : <http://www.ab-ba.ch/fr/rapport.php>.

⁸⁵ Jugement de la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral du 24 septembre 2014, SK.2014.16. Les faits se sont déroulés début 2009.

L'autorité pénale compétente peut également être une autorité compétente selon le droit pénal administratif, comme par exemple une autorité fiscale.

279. Les décisions rendues par le procureur général peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

280. Durant ces trois dernières années, aucune violation contre les devoirs du personnel n'a été commise par un procureur fédéral, qui aurait conduit à l'ouverture d'une procédure ou au prononcé d'une sanction disciplinaire.

281. L'EEG note que les mesures disciplinaires prononcées par le procureur général font l'objet d'une information de la direction du MPC et du supérieur direct de la personne concernée. Il n'est pas prévu par contre d'information de l'ensemble du MPC – sauf au cas où le procureur général estimerait que des conclusions pertinentes pour l'ensemble du MPC pourraient être tirées d'une enquête disciplinaire – ni du public. Ceci est une lacune, dans la mesure où l'EEG est fermement convaincue que la transparence est un outil essentiel pour favoriser la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement du ministère public et éviter que la profession ne soit perçue par le public comme soucieuse avant tout de sa propre protection ou de la défense de ses intérêts. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.**

Immunité

282. Les procureurs sont soumis aux mêmes procédures pénales que tout citoyen. Néanmoins, la poursuite pénale d'un procureur pour des faits qui sont en rapport direct avec sa situation ou ses activités officielles (sauf les délits liés à la circulation routière) nécessite une autorisation délivrée par le procureur général (art. 15 al. 1 let. d LRCP⁸⁶). Cette exigence a pour but de protéger les procureurs d'une dénonciation pénale quérulente ou téméraire. Elle vise également à offrir une protection à l'encontre des dénonciations infondées ou inopportunes. Des mesures conservatoires urgentes, même de nature coercitive, peuvent toutefois être prises avant l'octroi de l'autorisation (art. 303 al. 2 CPP). Lorsqu'une infraction et les conditions de la poursuite pénale paraissent réalisées, l'autorisation ne peut être refusée que dans un cas de peu de gravité et si, au vu de toutes les circonstances, une mesure disciplinaire apparaît suffisante (art. 15 al. 3 LResp). La décision du procureur général qui refuserait l'autorisation de poursuivre est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral⁸⁷. Selon la pratique mise en place, elle doit obligatoirement être communiquée à l'AS-MPC qui, si elle estime le refus injustifié, peut désigner un procureur extraordinaire pour recourir contre la décision du procureur général.

283. Le procureur général et ses suppléants bénéficient de la même immunité relative que les juges du TF, du TAF, du TPF et du TFB pour les infractions qui se rapportent directement à leur activité officielle ou à leur position (voir paragraphes 181-183).

Conseils, formation et sensibilisation

284. En vertu de l'art. 4 OPers, le MPC organise des cours de formation et de perfectionnement à l'interne et accorde un soutien pour la fréquentation de cours externes. Ces cours ont notamment pour but de développer les compétences spécialisées des collaborateurs et leurs méthodes et techniques de travail, ainsi que leurs compétences relationnelles, leur esprit d'équipe et leur aptitude à diriger du personnel.

⁸⁶ Loi sur la responsabilité du 14 mars 1958, RS 170.32.

⁸⁷ Conformément à la jurisprudence du TAF (ATAF 2013/28, arrêt du 26 mars 2013, affaire A-4920/2011, c. 4.3).

285. La formation interne des procureurs est également assurée lors de la Conférence des procureurs qui réunit tous les juristes du MPC ainsi que les experts et spécialistes économiques. Cette Conférence a lieu quatre fois par an et est obligatoire.

286. Des cours facultatifs spécialement destinés aux procureurs sont dispensés en Suisse par la « *Staatsanwaltsakademie* », à l'Université de Lucerne, et par l'École romande de la magistrature pénale (ERMP) à la Haute Ecole de Gestion de Neuchâtel, respectivement en allemand et en français. Outre la formation continue des autorités de poursuite pénale, ces deux écoles offrent un « *Certificate of Advanced Studies* » forensique en cours d'emploi. Cet enseignement a pour objectif de permettre aux membres des autorités de poursuite pénale nouvellement nommés d'acquérir les connaissances fondamentales indispensables à l'exercice de leur profession. Parmi le programme de cours, des enseignements dans le domaine de la criminalité économique (corruption au sens large) et de l'entraide judiciaire sont donnés. L'ERMP offre un cours de deux heures sur le thème de l'éthique. Ces formations sont suivies par tous les nouveaux procureurs fédéraux et procureurs fédéraux assistants. En outre, des procureurs ou des collaborateurs de la division Analyse financière forensique ont suivi ou suivent encore un master en criminalité économique en cours d'emploi d'une durée de deux ans, dispensé par l'Université de Lucerne ou la Haute école de gestion de Neuchâtel, traitant de différents aspects en lien avec la corruption.

287. Chaque année, de nombreux collaborateurs s'inscrivent ainsi à des cours de formation continue. Le procureur général et les procureurs sont aussi régulièrement invités à participer à des formations en qualité de conférenciers, notamment pour développer des sujets ayant trait à la corruption au sens large et pour sensibiliser les fonctionnaires ou les milieux économiques.

288. Les procureurs fédéraux suivent par ailleurs régulièrement les formations dispensées par les organisations suivantes : *Zürcher Tagungen Zum Wirtschaftsstrafrecht*, *Europa Institut Uni Zürich*, Journées de formation de l'Association Suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire, Formations de la Société suisse de droit pénal, Formations du Groupe suisse de criminologie, *International Association of Anti-Corruption Authorities*.

289. Les collaborateurs du MPC cherchant des conseils particuliers devraient en premier lieu s'adresser à leur supérieur direct (pour les procureurs, le procureur en chef). Ils peuvent également s'adresser au procureur général directement ou au service juridique du MPC.

290. L'EEG est d'avis que des mesures complémentaires peuvent être prises pour introduire un dispositif de conseils et développer la formation adaptée d'ordre pratique sur les notions d'éthique et d'intégrité. Elle fait référence à la recommandation à cet effet figurant au paragraphe 244.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

291. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Suisse :

Concernant les parlementaires

- i. envisager d'augmenter le degré de transparence (i) des débats et votes dans les commissions des deux conseils ainsi que (ii) des votes au Conseil des Etats (paragraphe 27) ;**
- ii. (i) qu'un code de déontologie, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, soit adopté à l'attention des membres de l'Assemblée fédérale et qu'il soit porté à la connaissance du public et (ii) qu'il soit complété par des mesures d'ordre pratique de sensibilisation et de conseil (paragraphe 39) ;**
- iii. élargir l'obligation de signalement des intérêts personnels à tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire – au sein des conseils ou en commission – indépendamment du fait de savoir si un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre de l'examen du registre des intérêts (paragraphe 45) ;**
- iv. (i) inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif dans le système de déclaration existant ; et (ii) envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) (paragraphe 67) ;**
- v. l'adoption de mesures appropriées afin de renforcer le contrôle et l'application des obligations en matière de déclaration et des normes de conduite applicables aux membres de l'Assemblée fédérale (paragraphe 75) ;**

Concernant les juges

- vi. que des mesures soient prises afin de renforcer et de rendre plus effectives la qualité et l'objectivité du recrutement des juges au sein des juridictions de la Confédération (paragraphe 99) ;**
- vii. (i) supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux de la Confédération à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques ; (ii) veiller à ce qu'aucune non-réélection des juges des tribunaux de la Confédération par l'Assemblée fédérale ne soit motivée par les décisions prises par ces juges et (iii) envisager de réviser ou de supprimer la procédure de réélection de ces juges par l'Assemblée fédérale (paragraphe 101) ;**
- viii. (i) que les règles déontologiques applicables aux juges des tribunaux de la Confédération soient développées et accompagnées de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets portant notamment sur les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité, telles que les cadeaux, les invitations, les relations avec des tiers, etc. et que ces règles soient portées à la connaissance du public et (ii) que des mesures complémentaires de mise en œuvre**

soient prises, notamment l'offre de conseils confidentiels et de formation d'ordre pratique, à l'attention des juges de la Confédération (paragraphe 143) ;

- ix. (i) la mise en place d'un système disciplinaire visant à sanctionner les éventuels manquements des juges des tribunaux de la Confédération à leurs devoirs professionnels par d'autres sanctions que la révocation et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant ces juges, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 180) ;**

Concernant les procureurs

- x. (i) que les travaux en vue de l'adoption de règles déontologiques pour les membres du Ministère public de la Confédération soient menés à terme, que ces règles soient accompagnées de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et qu'elles soient portées à la connaissance du public et (ii) que des mesures complémentaires de mise en œuvre soient prises, notamment l'offre de conseils confidentiels et de formation d'ordre pratique à l'attention des procureurs fédéraux (paragraphe 244) ;**
- xi. s'assurer que, en cas de révision, les règles et procédures relatives à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération prennent en compte de manière adéquate les potentiels conflits d'intérêts de ceux de ses membres qui mènent des procédures devant les autorités pénales de la Confédération (paragraphe 246) ;**
- xii. que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 281).**

292. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Suisse à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

293. Le GRECO invite les autorités de la Suisse à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans les langues officielles et à rendre ces traductions publiques.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
