

Adoption:  
21 juin 2024  
Publication:  
25 novembre 2024

Public  
GrecoEval5Rep(2023)6

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# SUISSE



Adopté par le GRECO  
à sa 97e Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 June 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE</b> .....	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>5</b>
<b>III. CONTEXTE</b> .....	<b>6</b>
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	8
<i>Système de gouvernement</i> .....	8
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	16
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, mécanismes de gestion des risques</i> .....	16
<i>Cadre institutionnel</i> .....	19
<i>Cadre réglementaire et code de déontologie</i> .....	21
<i>Sensibilisation</i> .....	22
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXÉCUTIF.....	23
<i>Accès aux informations</i> .....	23
<i>Transparence de la procédure législative</i> .....	24
<i>Consultation</i> .....	26
<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	27
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	27
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	31
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	32
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	32
<i>Contrats avec des autorités étatiques</i> .....	34
<i>Cadeaux</i> .....	34
<i>Utilisation abusive de ressources publiques, utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	35
<i>Restrictions après la fin des fonctions</i> .....	36
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	37
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE MISE EN ŒUVRE .....	38
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	38
<i>Mécanismes non répressifs</i> .....	40
<i>Statistiques</i> .....	41
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS</b> .....	<b>43</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE .....	43
<i>Aperçu des diverses autorités répressives</i> .....	43
<i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs</i> .....	43
<i>Accès aux informations</i> .....	46
<i>Confiance du public en les services répressifs sélectionnés</i> .....	49
<i>Syndicats et associations professionnelles</i> .....	49
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ .....	50
<i>Stratégie anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés</i> .....	50
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins</i> .....	51
<i>Principes éthiques et codes de conduite</i> .....	52
<i>Conseil, formation et sensibilisation</i> .....	53
RECRUTEMENT ET ÉVOLUTION DE CARRIÈRE .....	54
<i>Régimes d'emploi et autorités compétentes</i> .....	54
<i>Procédure de nomination, promotion, mobilité et cessation de fonctions</i> .....	55
<i>Évaluation des performances</i> .....	57
<i>Rotation et mobilité</i> .....	58
<i>Salaire et avantages</i> .....	58
CONFLITS D'INTÉRÊT .....	61
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	62
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	62
<i>Cadeaux</i> .....	63
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	64
<i>Contacts avec des tiers, données confidentielles</i> .....	64
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....	64

DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	65
MÉCANISMES DE CONTRÔLE .....	65
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	65
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	66
<i>Système de plaintes</i> .....	67
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE .....	68
<i>Obligations en matière de signalement</i> .....	68
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i> .....	68
MISE EN ŒUVRE ET SANCTIONS.....	70
<i>Procédure pénale et immunités</i> .....	70
<i>Procédure disciplinaire</i> .....	70
<i>Droit du personnel</i> .....	71
<i>Statistiques</i> .....	71
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>73</b>

## **I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant en Suisse pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (conseillers fédéraux, chancelier de la Confédération, vice-chanceliers, secrétaires généraux, chefs de l'information et conseillers personnels des conseillers fédéraux – ci-après les « PHFE ») et les membres des autorités répressives évaluées, à savoir la Police judiciaire fédérale (« PJF ») et les entités Opérations et Poursuite Pénale de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (« OFDF »). Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La Suisse dispose d'un cadre adéquat dans l'ensemble pour la prévention et la lutte contre la corruption, et les règles relatives à l'accès aux informations, à la transparence du processus législatif et à la consultation publique ont valeur d'exemple. Cependant, bien que la Suisse figure aux premières places mondiales des indices de perception de la corruption et de bonne gouvernance et qu'elle jouisse d'une solide confiance de la population dans ses institutions, les risques relatifs à la corruption pour les deux domaines évalués ne font l'objet d'aucune analyse détaillée et spécifique.

3. La Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption pourrait être plus ambitieuse et plus concrète au niveau de sa substance et de ses objectifs. Elle fait l'objet d'un certain suivi par le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, qui manque néanmoins d'indépendance et de ressources pour ce faire. Le GRECO appelle donc à un renforcement substantiel de cet organe, à une analyse des risques d'intégrité et à des mesures visant spécifiquement les PHFE, notamment sur les questions centrales que sont le lobbying et le pantouflage. Les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération devraient être soumis à des vérifications institutionnelles à l'instar des autres PHFE. Les récusations des participants aux séances du Conseil fédéral devraient être rendues publiques et la transparence sur les intérêts commerciaux et financiers des PHFE doit être renforcée, notamment afin de révéler les conflits d'intérêts potentiels. Enfin, la formation à la déontologie pour les PHFE devrait être développée et un mécanisme de supervision et de sanction du respect des règles de conduite par ces personnes devrait être introduit.

4. De nombreuses règles et mesures existant au sein de l'OFDF et de la PJF participent à la prévention de la corruption, mais cette question n'y fait pas non plus l'objet d'une prise en compte suffisante. Des stratégies dédiées permettraient de mieux cibler et coordonner les politiques et d'adopter une approche plus proactive en la matière. En outre, l'OFDF devrait élaborer un code de conduite spécifique à l'attention de son personnel et les deux services devraient mettre en place des dispositifs spécifiques de conseil confidentiel sur les questions d'éthique et d'intégrité. Bien que le système de protection des lanceurs d'alerte fonctionne de manière adéquate pour les dénonciations émanant d'employés fédéraux, une certaine réticence à lancer l'alerte a été observée. Le GRECO appelle donc l'OFDF et la PJF à mener des actions supplémentaires de sensibilisation sur le sujet. Enfin, les pratiques positives existantes visant à un niveau approprié de représentativité des femmes au sein de ces deux services devraient être renforcées.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La Suisse a adhéré au GRECO en 2006 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième (septembre 2007), Troisième (mai 2011) et Quatrième (juin 2016) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les Rapports d'Évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

6. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités suisses pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services de répression. Il présente un tableau critique de la situation, qui repose sur l'examen des efforts engagés par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités, par l'intermédiaire du chef de la délégation de la Suisse au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. La Suisse devra présenter un rapport sur les mesures adoptées en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois après l'adoption de ce rapport.

7. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Suisse du 25 au 29 septembre 2023. Les réponses de la Suisse au Questionnaire d'Évaluation, ainsi que d'autres informations reçues par le GRECO notamment des institutions gouvernementales et de la société civile ont également été prises en compte. L'EEG était composée de Mme Dominique DASSONVILLE, Première Conseillère au Service Juridique du Sénat, Parlement fédéral (Belgique), M. Andrei FURDUI, Directeur, Département de la prévention de la criminalité, Ministère de la Justice (Roumanie), M. Frédéric GUTIERREZ LE SAUX, Commissaire Divisionnaire de Police, Chef du Service de la Police aux Frontières, de l'Immigration et de la Sécurité Routière (Andorre) et Mme Patricia WEICKER, attachée auprès de l'Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg (Luxembourg). L'EEG a également bénéficié de l'assistance de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec des représentants des institutions suivantes : Office fédéral de la justice (OFJ), Départemental fédéral de justice et police (DFJP), Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Administration fédérale des finances (AFF), Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID), Office fédéral du personnel (OFPER), Chancellerie fédérale (ChF), Services spécialisés chargés des contrôles de sécurité relatifs aux personnes de la Chancellerie fédérale (ChF) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), Contrôle fédéral des finances (CDF), secrétariats des Commissions de gestion (CdG) des deux chambres du Parlement et de la Commission de l'Immunité du Conseil National (CDI-N), Office fédéral de la police (fedpol), Police judiciaire fédérale (PJF). L'EEG a également rencontré des représentants des milieux académiques, des médias, de la société civile et des syndicats.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur la méthodologie employée, consulter le Questionnaire d'Évaluation disponible sur le [site internet](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

9. La Suisse est membre du GRECO depuis 2006. Depuis cette date, elle a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. La Suisse a obtenu de bons résultats en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du GRECO : 92 % des recommandations formulées dans le rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints ont été pleinement mises en œuvre, de même que 73 % des recommandations du Troisième Cycle et 42 % des recommandations du Quatrième Cycle. Il est toutefois à noter que la procédure de conformité engagée dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation est toujours en cours.

10. Le fonctionnement des institutions de la Suisse se distingue à bien des égards de celui des démocraties de type classique. Le pouvoir est partagé entre la Confédération, les cantons et les communes, chaque composante jouissant d'une grande autonomie. Le fédéralisme assure la cohésion de ce pays doté de nombreux particularismes régionaux et de quatre cultures linguistiques. Un autre élément distinctif est que « le peuple peut à tout moment modifier la Constitution ou empêcher une loi d'entrer en vigueur pour autant qu'il se trouve une majorité pour le demander »<sup>3</sup>. Les instruments de démocratie directe et le consensus dans la prise de décision participent à cette recherche d'équilibre qui caractérise la démocratie suisse. Cette originalité institutionnelle est parfaitement assumée et l'indice de confiance de la population dans ses institutions est très élevé. La Suisse est même le pays le mieux classé de l'OCDE en matière de confiance envers le gouvernement<sup>4</sup>. Plus généralement, malgré une légère baisse de cet indice en 2022 et 2023, la Suisse figure constamment dans les dix premiers pays dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International<sup>5</sup>. Elle obtient également des scores élevés dans les Worldwide Governance Indicators de la Banque mondiale (96,63/100)<sup>6</sup> et l'Indice de l'Intégrité Publique (IPI) (8,9/10)<sup>7</sup>. Au niveau national, l'indice de confiance dans les institutions établi par l'École Polytechnique Fédérale de Zurich, qui se fonde sur un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population suisse, indique que les institutions et les autorités suisses, dont le Conseil fédéral, la police et l'armée, « bénéficient depuis des années d'un capital de confiance important et en hausse »<sup>8</sup>.

11. Ce cadre très positif présente néanmoins quelques failles, déjà relevées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle et qui restent d'actualité. L'organisation même du système permet l'exercice de pressions subtiles sur les acteurs politiques, la Suisse figurant parmi les pays où l'influence des groupes d'intérêt est la moins réglementée<sup>9</sup>. Certaines

---

<sup>2</sup> Cycle d'Évaluation I: Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition. Étendue et portée des immunités. Cycle d'Évaluation II: Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption. Administration publique et corruption. Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption. Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption. Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent. Cycle d'Évaluation III: Incrimination de la corruption. Transparence du financement des partis politiques. Cycle d'Évaluation IV: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> Walter Thurnherr, ancien chancelier, cité dans La Confédération en bref, 2023, Chancellerie fédérale Chf.

<sup>4</sup> <https://data.oecd.org/fr/gga/confiance-envers-le-gouvernement.htm>

<sup>5</sup> [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi/2023). Avec un score de 82/100, la Suisse occupe le 6<sup>e</sup> rang en 2023.

<sup>6</sup> [WGI 2022 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/ii/governance/wgi)

<sup>7</sup> [Switzerland · Corruption Risk Forecast](https://www.transparency.org/en/cpi/2023)

<sup>8</sup> GTID Lutte contre la corruption, Rapport d'activité (2018-2020), p. 4

<sup>9</sup> [Petit manuel de la corruption «Made in Switzerland» | Public Eye](https://www.transparency.org/en/cpi/2023)

lacunes législatives demeurent et le besoin de remise en cause ou de garde-fous supplémentaires ne semble toujours pas constituer une priorité pour les autorités, comme le montreront certains des développements ci-dessous.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

12. La Suisse est un État fédéral composé de 26 cantons et de 2 131 communes, dont la structure constitutionnelle n'a pas fondamentalement changé depuis la première Constitution fédérale de 1848. Le système politique suisse se caractérise notamment par les instruments de démocratie directe<sup>10</sup> et par l'absence d'un parti politique majoritaire – les partis les plus importants en Suisse ne dépassent pas les 30% des voix, et rarement les 20%. Ces particularités obligent le gouvernement et le parlement à rechercher des solutions de compromis et de consensus, sous peine d'échouer devant le peuple.

13. La Suisse est le seul pays au monde à être dirigé par un gouvernement collégial. Depuis 1848, le gouvernement fédéral, le Conseil fédéral, a toujours été composé uniquement de sept membres, les conseillers fédéraux. Chaque conseiller fédéral est le chef d'un département fédéral<sup>11</sup> qui, en comparaison internationale, correspond à un ou plusieurs ministères réunis. Depuis 1848, seules 121 personnes ont été membres du gouvernement suisse. La Constitution fédérale du 28 avril 1999<sup>12</sup>, la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA<sup>13</sup>), l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA<sup>14</sup>) et l'ordonnance du 29 novembre 2013 sur l'organisation du Conseil fédéral (Org CF<sup>15</sup>) règlent pour l'essentiel l'organisation et le fonctionnement du Conseil fédéral.

14. Les conseillers fédéraux sont élus – ou réélus – tous les quatre ans par l'Assemblée fédérale (parlement) après chaque renouvellement intégral du Conseil national (l'une des deux chambres du parlement, avec le Conseil des États)<sup>16</sup>. Ils se répartissent les départements entre eux après les élections (art. 35 LOGA). Les dernières élections à l'Assemblée fédérale ont eu lieu le 22 octobre 2023, après la visite sur place. En décembre, cette nouvelle Assemblée a élu les sept membres du Conseil fédéral. Ce nouveau Conseil fédéral est entré en fonction le 1er janvier 2024.

15. Les sept membres du Conseil fédéral sont placés sur un pied d'égalité : il n'y a pas de « chef du gouvernement » ou de « premier ministre ». Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Même si, légalement, la seule condition pour être élu au Conseil fédéral est d'être éligible au Conseil national, les conseillers fédéraux sont le plus souvent choisis dans les rangs des parlementaires fédéraux. Les mandats

---

<sup>10</sup> Au niveau fédéral, l'initiative populaire, si elle est soutenue par 100 000 citoyens, permet de demander une modification de la Constitution fédérale. Le référendum facultatif, quant à lui, permet à 50 000 citoyens de demander l'organisation d'une votation populaire sur une loi adoptée par le parlement fédéral.

<sup>11</sup> Pour les noms et la structure des sept départements fédéraux, cf.

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/departements.html>

<sup>12</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>

<sup>13</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/2022\\_2022\\_2022/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/2022_2022_2022/fr)

<sup>14</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/170/fr>

<sup>15</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/812/fr>

<sup>16</sup> Cf. les art. 173 à 177 de la Constitution fédérale,

[https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr#tit\\_5/chap\\_3](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr#tit_5/chap_3)

sont renouvelables et ne sont soumis à aucune limitation de durée. En pratique, les membres du Conseil fédéral qui se présentent pour un nouveau mandat sont réélus dans la presque totalité des cas. Les membres du Conseil fédéral restent généralement en poste jusqu'au moment où ils décident de se retirer.

16. La Constitution fédérale (art. 175 al. 4) précise que les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. La répartition des sièges suit en règle générale ce qui est appelé en Suisse « la formule magique » : les trois plus grands partis ont droit à deux sièges, le quatrième à un siège<sup>17</sup>. Cette pratique ne repose toutefois sur aucune base légale. Les quatre partis représentés au Conseil fédéral pour la législature 2023-2027 totalisent 74,5% des voix exprimées lors des dernières élections législatives fédérales (UDC 27,93%, PS 18,27%, PLR 14,25%, Le Centre 14,06%). Le gouvernement suisse est donc toujours représentatif d'une très large majorité de la population.

17. A la date de rédaction de ce rapport, le Conseil fédéral est composé de quatre hommes et de trois femmes. Par le passé, il a déjà été composé de quatre femmes et trois hommes. L'EEG note qu'il n'existe pas de règles écrites visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la composition du Conseil fédéral. Cela étant, les standards de la Recommandation [Rec\(2003\)3 du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), selon laquelle la représentation des femmes et des hommes dans tout organe de décision de la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40 %, sont respectés dans la pratique depuis 2008.

18. La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération (art. 176, al. 1, Cst.). En pratique, c'est à tour de rôle et en fonction de l'ancienneté que les sept membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale à la présidence de la Confédération, pour une période d'une année. L'Assemblée fédérale élit, également pour un an, un des membres du Conseil fédéral à la vice-présidence du Conseil fédéral : celui-ci est en principe élu à la présidence de la Confédération l'année suivante, même si cette pratique ne repose sur aucune base légale. Les mandats de président du Conseil fédéral et de vice-président du Conseil fédéral ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peuvent pas non plus être élus à la vice-présidence. La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président de la Confédération. Celui-ci reste en charge de son département pendant l'année présidentielle ; il n'est donc que le *primus inter pares* parmi les membres du Conseil fédéral, conformément au principe de la collégialité. Même si son titre le suggère, le président ou la présidente de la Confédération n'est pas le chef de l'Etat. Cette fonction est exercée par l'ensemble du Conseil fédéral.

19. La loi précise que le président de la Confédération dirige le Conseil fédéral (art. 25, al. 1, LOGA) et lui attribue diverses compétences en relation avec cette fonction (cf. art. 25, al. 2, LOGA ; art. 9 Org CF). Le président de la Confédération peut régler seul, sur la base d'une délégation de compétence du Conseil fédéral, des affaires de routine de nature essentiellement formelle (art. 26, al. 4, LOGA ; art. 10 s. Org CF). Il s'agit par exemple de la ratification d'accords internationaux approuvés par le parlement, des agréments pour les

---

<sup>17</sup> Après les dernières élections d'octobre 2023, l'application de cette formule magique, qui repose sur un accord entre les grands partis, ne semble plus faire l'unanimité dans la presse, certains jugeant la répartition des sièges au conseil fédéral « déconnectée de la réalité » ([La formule plus si "magique" de la répartition des sièges du Conseil fédéral - rts.ch - Dialogue](#) ; [Un Conseil fédéral qui fait très moyennement rêver - Le Matin](#)).

ambassadeurs, de la prise de connaissances et des félicitations lors d'élection présidentielles et d'accessions au trône. Les décisions présidentielles sont portées à la connaissance du Conseil fédéral et inscrites au procès-verbal de la séance suivante du Conseil fédéral en étant signalées comme telles (art. 5 al. 4 Org CF) ; elles constituent des décisions du Conseil fédéral à part entière. Le président de la Confédération détient en outre la compétence d'ordonner des mesures provisoires en cas d'urgence ou de décider à la place du Conseil fédéral s'il n'est pas possible de le réunir. De telles décisions doivent être soumises ensuite à la ratification du Conseil fédéral (art. 26, al. 1 à 3, LOGA).

20. Le GRECO a convenu qu'un chef d'État sera couvert par le 5ème cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il/elle participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

21. L'EEG note qu'en Suisse, le président ou la présidente de la Confédération ne remplit pas les fonctions de chef de l'Etat, qui sont exercées par le Conseil fédéral dans son ensemble. Les membres du Conseil fédéral étant couverts par cette évaluation en tant que PHFE, les fonctions de chef de l'Etat n'appellent pas de développement particulier.

22. La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Elle est dirigée par le chancelier de la Confédération<sup>18</sup> (art. 179 Cst. ; art. 30, al. 1, LOGA), qui est élu par l'Assemblée fédérale pour un mandat renouvelable de quatre ans. Cette élection se déroule à l'issue de celle du Conseil fédéral et selon la même procédure. Le chancelier de la Confédération a pour fonction d'assister le Conseil fédéral et le président de la Confédération et d'accomplir à l'égard de l'Assemblée fédérale les tâches qui lui incombent en vertu de la Constitution et de la loi. Il doit conseiller et assister le Conseil fédéral dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales et de direction de l'administration fédérale (direction générale, coordination, contrôle, planification ; cf. art. 32 s. et 34, al. 2, LOGA) ainsi que concernant l'information du public. Dans l'exercice de ses attributions, le chancelier de la Confédération peut exiger des informations des départements. Il prend part aux délibérations du Conseil fédéral avec voix consultative. Il peut faire des propositions relatives à l'exercice des attributions de la Chancellerie fédérale. Le chancelier de la Confédération exerce librement toutes les compétences qui lui appartiennent en vertu de la Constitution, de la loi, d'une délégation de compétence ou d'un mandat du Conseil fédéral.

23. Le chancelier de la Confédération a pour suppléant des vice-chanceliers de la Confédération (art. 31, al. 2, LOGA), actuellement au nombre de deux. La fonction de porte-parole du Conseil fédéral (art. 10a LOGA) est actuellement assumée par un vice-chancelier. Les vice-chanceliers de la Confédération assistent en principe aux séances du Conseil fédéral, à moins que le Conseil fédéral n'en décide autrement. À la différence du chancelier de la Confédération, ils ne sont pas élus par l'Assemblée fédérale mais nommés par le Conseil fédéral.

---

<sup>18</sup> Cf. pour les compétences du Chancelier de la Confédération le chapitre 3 du titre 2 de la LOGA, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/2022\\_2022\\_2022/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/2022_2022_2022/fr)

24. Le Conseil fédéral prend ses décisions en tant qu'autorité collégiale (art. 177, al. 1, Cst. ; art. 12, al. 1, LOGA), à la majorité des voix, en présence de quatre de ses membres au moins. En cas d'égalité des voix, le vote du président de la Confédération compte double, sauf lorsqu'il s'agit de nominations (art. 19 LOGA). Les membres du Conseil fédéral sont tenus de défendre les décisions prises par le collège gouvernemental (art. 12, al. 2, LOGA).

25. Les décisions sur les affaires dont le règlement a été délégué à un département ou à la Chancellerie fédérale sont prises par le conseiller fédéral qui dirige ce département ou par le chancelier de la Confédération à titre individuel. Le Conseil fédéral peut néanmoins lui reprendre la responsabilité d'une affaire ou donner des instructions à l'unité administrative en charge, en vertu de la compétence d'intervention ou d'évocation.

26. En vertu du principe de collégialité, la responsabilité de la politique du gouvernement incombe solidairement aux sept membres du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral est responsable, sur le plan politique, devant l'Assemblée fédérale, qui exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration (art. 169, al. 1 Cst.). En ce qui concerne la responsabilité des membres du Conseil fédéral, voir ci-dessous paragraphes 119 et 129 et suivants.

27. Comme indiqué ci-dessus, l'administration fédérale est divisée en sept départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral (art. 178, al. 2, Cst.), auxquels vient s'ajouter la Chancellerie fédérale, qui est l'état-major du Conseil fédéral (art. 2, al. 2 en relation avec l'art. 30, al. 1, LOGA). Chaque membre du Conseil fédéral, en sa qualité de chef de département, dirige et gère son département sous sa responsabilité politique (art. 37, al. 1, LOGA). Il définit les grandes lignes de la gestion du département, délègue si nécessaire l'exécution de certaines tâches départementales à des unités administratives et à des collaborateurs qui lui sont subordonnés ; il définit l'organisation de son département dans le cadre de la LOGA. Le chef de département est directement responsable devant le Conseil fédéral, à qui incombe la surveillance de la bonne exécution des tâches confiées à l'administration. Ces principes sont également applicables au chancelier de la Confédération, qui dirige la Chancellerie fédérale (art. 31, al. 1, art. 37, al. 1, LOGA par analogie). En tant que chefs de départements, les conseillers fédéraux disposent par ailleurs d'un suppléant attitré en la personne d'un autre conseiller fédéral.

28. Chacun des sept départements dispose en outre d'un secrétariat général qui assume la fonction d'état-major pour le département. Le secrétariat général est dirigé par un secrétaire général. Le secrétariat général comprend également un chef de l'information (parfois en partage de poste) ainsi que les collaborateurs personnels du conseiller fédéral, qui sont en principe au nombre de deux. Chaque département regroupe plusieurs offices, qui sont les unités administratives principales de l'administration fédérale. Chaque office est dirigé par un directeur d'office. Un office peut être dénommé Secrétariat d'État et son directeur porter alors le titre de secrétaire d'État lorsque que cet office est responsable d'un domaine important du département (art. 45a s. LOGA). Le statut des secrétaires d'État est identique à celui des directeurs d'office : l'attribution du titre de secrétaire d'État vise notamment à faciliter les contacts protocolaires au niveau international. Les secrétaires d'État ne sont pas membres du gouvernement.

29. Toutes ces personnes (vice-chanceliers, secrétaires généraux, chefs de l'information, collaborateurs personnels, directeurs d'office et secrétaires d'État) sont fondamentalement des employés de la fonction publique et leur statut en matière de régime de nomination, de résiliation, de salaire, etc. est soumis au régime ordinaire de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Certaines règles spécifiques sont toutefois prévues en matière de nomination et de résiliation des rapports de service (voir ci-dessous).

30. Enfin, il existe des « référents » qui travaillent au Secrétariat général des départements et coordonnent les contacts avec les offices fédéraux et les unités administratives subordonnées au département. Ces personnes sont soumises à la LPers. Par leur proximité avec les chefs de département, ils peuvent de facto exercer une certaine influence sur leur prise de décision ; toutefois, il s'agit avant tout de postes de nature administrative et non politique. Les référents restent le plus souvent en poste lors de changements à la tête du département, contrairement aux chefs de l'information, aux secrétaires généraux et aux collaborateurs personnels.

31. L'EEG note que le recrutement et la fin de fonctions des secrétaires généraux, chefs de l'information des départements, ainsi que des collaborateurs personnels des conseillers fédéraux sont liés à la conjoncture politique et au choix discrétionnaire des conseillers fédéraux. Tel n'est pas le cas des titulaires d'autres fonctions dirigeantes au sein des départements, comme les directeurs d'office, secrétaires d'Etat et référents. Ces personnes restent en place, même en cas de changement à la tête du département. Sont donc à considérer comme des PHFE dans le cadre de ce rapport les conseillers fédéraux, chancelier de la Confédération, vice-chanceliers, secrétaires généraux, chefs de l'information et conseillers personnels des conseillers fédéraux.

### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national*

#### Statut

32. Comme on l'a vu précédemment, les conseillers fédéraux sont élus pour un mandat renouvelable de quatre ans par l'Assemblée fédérale, pendant la session qui suit le renouvellement intégral du Conseil national (art. 168, al. 1, et 175, al. 2, Cst. ; art. 132 de la loi sur le Parlement, LParl). En règle générale, l'élection destinée à pourvoir un siège vacant pendant une législature a lieu pendant la session qui suit la réception de la lettre de démission du titulaire, la survenance d'une vacance imprévue ou la constatation de l'incapacité à exercer la fonction concernée. Lorsqu'un membre du Conseil fédéral est élu en cours de législature, son mandat court jusqu'à la fin de celle-ci.

33. Le chancelier ou la chancelière de la Confédération est élu pour un mandat renouvelable de quatre ans par l'Assemblée fédérale (art. 145 et 168, al. 1, Cst.). L'élection se déroule selon la procédure applicable à l'élection du Conseil fédéral.

34. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ne peuvent pas exercer simultanément un mandat parlementaire. Lorsque le nouveau membre du Conseil fédéral siège à l'Assemblée fédérale au moment de son élection comme conseiller fédéral, ce qui est le plus souvent le cas, l'usage veut qu'il s'abstienne de participer comme parlementaire aux délibérations des commissions et des conseils dès qu'il a accepté son élection au Conseil

fédéral. Le membre du Conseil fédéral nouvellement élu, après avoir accepté son élection, entreprend immédiatement les démarches pour renoncer à ses activités professionnelles et à ses fonctions antérieures (cf. Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, ch. 1.2). Il s'agit d'une pratique bien établie, également mentionnée dans la doctrine<sup>19</sup>.

35. Sous réserve d'un cas d'incapacité (cf. art. 140a LParl), il n'existe aucune procédure permettant de révoquer en cours de législature les mandats des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération. La constatation par l'Assemblée fédérale de l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction entraîne la vacance de son siège. L'incapacité ne peut être admise que si les conditions suivantes sont remplies : a) la personne concernée n'est manifestement plus en mesure d'exercer sa fonction en raison de graves problèmes de santé ou d'autres motifs l'empêchant d'occuper son poste ; b) cette situation est vraisemblablement appelée à durer ; c) la personne concernée n'a pas démissionné en bonne et due forme dans un délai raisonnable. Seuls le Bureau de l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral peuvent déposer des propositions visant à constater l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération. La compétence de statuer sur de telles propositions appartient exclusivement à l'Assemblée fédérale.

36. Les vice-chanceliers de la Confédération et les secrétaires généraux sont nommés par le Conseil fédéral (art. 3 LPers en relation avec l'art. 2, al. 1, let. e, OPers). En revanche, les chefs de l'information et les collaborateurs personnels sont nommés par le secrétaire général du département en question et leurs contrats de travail sont conclus entre le secrétaire général compétent et chef de l'information ou le collaborateur personnel. Les rapports de travail des vice-chanceliers, des secrétaires généraux, des chefs de l'information et des collaborateurs personnels sont tous régis par la LPers.

37. En ce qui concerne la procédure de recrutement, les directives du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral<sup>20</sup>, qui prévoient une mise au concours publique et une procédure de sélection, s'appliquent en principe aux secrétaires généraux. Il appartient toutefois au chef de département de décider si et dans quelle mesure les éléments de base définis dans les directives doivent être appliqués. Les postes de chefs de l'information et de collaborateurs personnels sont mis au concours public (art. 22 OPers).

38. L'EEG salue le fait qu'une procédure de mise au concours publique, faisant intervenir une commission de sélection, soit en principe prévue pour le recrutement des cadres supérieurs appartenant à l'entourage des conseillers fédéraux. Elle note toutefois que les conseillers fédéraux ont la possibilité de déroger à ces règles s'ils l'estiment nécessaire. Les entretiens sur place ont confirmé que de telles dérogations avaient lieu en pratique, par manque de temps selon certains interlocuteurs. L'EEG rappelle que le GRECO admet dans ses rapports que la relation de travail entre les membres du gouvernement et leurs collaborateurs personnels soit basée sur des rapports de confiance, ce qui justifie dans une certaine mesure une dérogation aux principes d'objectivité et de transparence du recrutement. Elle note aussi que les PHFE travaillant pour des conseillers fédéraux sont soumis au niveau le plus élevé du contrôle de sécurité des personnes (voir ci-dessous), qui offre des garanties certaines en matière d'intégrité. Elle invite néanmoins les autorités suisses à s'assurer que les exceptions

---

<sup>19</sup> Voir par exemple Sägesser, Kommentar RVOG, 2e édition, ad art. 60 LOGA, no 40 et 43.

<sup>20</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/2115/fr>

aux directives du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs soient aussi circonscrites que possible.

39. L'article 26 OPers<sup>21</sup> règle la résiliation des contrats de travail avec les vice-chanceliers, les secrétaires généraux, les chefs de l'information et les collaborateurs personnels.

40. Le contrat de travail conclu avec les vice-chanceliers de la Confédération prévoit que la cessation de toute collaboration fructueuse avec le chancelier de la Confédération constitue un motif de résiliation ordinaire du contrat par l'employeur en vertu de l'art. 10, al. 3, let. f, LPers. Si une résiliation du contrat est proposée au Conseil fédéral, les facteurs paraissant exclure toute collaboration fructueuse doivent être exposés dans la proposition et l'intéressé doit avoir la possibilité de donner son avis par écrit au Conseil fédéral.

41. Le contrat de travail conclu avec les secrétaires généraux, les chefs des services d'information des départements et les collaborateurs personnels prévoit qu'il y a motif de résiliation ordinaire du contrat de travail par l'employeur lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre sa collaboration avec lesdites personnes. Le conseiller fédéral peut donc décider de manière discrétionnaire. En outre, s'agissant des collaborateurs personnels, le départ d'un chef de département à la suite d'une démission ou d'un changement de département est également un motif de résiliation du contrat. Une telle résiliation n'est pas automatique pour les secrétaires généraux et les chefs de l'information.

### Rémunération

42. La rémunération et les avantages complémentaires des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération sont réglés par la loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats<sup>22</sup> et l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats<sup>23</sup>. Le revenu annuel brut d'un conseiller fédéral se monte à 472 958 francs, soit 498 041 Euros [état au 1er janvier 2024]<sup>24</sup>. Le revenu annuel brut du chancelier de la Confédération se monte à 81,6% du revenu annuel brut d'un conseiller fédéral, soit à 385 934 francs (391 520 Euros - [état au 1er janvier 2024]). Ces traitements, tout comme le salaire du personnel de la Confédération, sont adaptés à l'inflation, sans augmentation du salaire réel.

43. A ce revenu annuel brut des conseillers fédéraux indiqués ci-dessus s'ajoute un montant forfaitaire de 30 000 francs (31 587 Euros - état au 1er janvier 2024, non indexé), appelé « indemnité de représentation », qui sert à couvrir les dépenses. Le président de la Confédération reçoit en plus une indemnité de 12 000 francs pendant l'année présidentielle (12 635 Euros), ainsi qu'un montant de 5 000 francs (5 264 Euros) destiné au soutien de personnes dans le besoin ou d'organisations de bienfaisance. Ce « fonds présidentiel » est prévu au ch. 3.10 de l'Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération.

---

<sup>21</sup> Ordonnance sur le personnel de la Confédération, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/fr>

<sup>22</sup> RS 172.121 - Loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (admin.ch)

<sup>23</sup> RS 172.121.1 - Ordonnance du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (admin.ch)

<sup>24</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/conseil-federal/attributions-conseil-federal/de-l-election-a-la-demission.html>

44. La liste complète des avantages qui s'ajoutent aux montants ci-dessus figure dans l'annexe 2 « Règlement concernant les frais du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération » à l'Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération. Les frais de télécommunication (réseau fixe, téléphonie mobile, informatique) sont pris en charge. Les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération ont droit à un véhicule de représentation et à un véhicule de service. Pour leur utilisation à titre privé, un montant équivalant à 0,9 % de la valeur à neuf du véhicule est facturé chaque mois. Les conseillers fédéraux reçoivent également un abonnement général des chemins de fer de la Confédération en 1ère classe (valeur 6 520 francs, soit 6 613 euros). Les conseillers fédéraux peuvent utiliser les avions et les hélicoptères de la Confédération pour les déplacements qu'ils effectuent dans le cadre de leurs fonctions. Cette règle vaut également pour les personnes qu'ils désignent pour les accompagner. Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de renoncer, dès 2025, à recevoir des abonnements annuels des Remontées Mécaniques Suisses (d'une valeur d'environ 4 000 francs, soit 4 057 euros, par personne)<sup>25</sup>.

45. La rémunération et les avantages complémentaire du personnel de la Confédération sont régis par la LPers<sup>26</sup> et ses ordonnances, en particulier l'OPers<sup>27</sup>. Les salaires des autres PHFE que les membres du Conseil fédéral sont régis par la même échelle des salaires qui est valable pour tout le personnel de la Confédération. Elle est publiée (art. 36 OPers)<sup>28</sup> et indique le montant maximal qui peut être atteint pour chaque classe de salaire, à condition que les prestations soient satisfaisantes. Les salaires des secrétaires généraux des départements et des vice-chanceliers de la Confédération se situent (état au 1er janvier 2024) entre la classe salariale 31 (rétribution annuelle brute maximale de 224 015 francs, soit 235 653 Euros) et la classe salariale 38, la plus haute (rétribution annuelle brute maximale de 401 239 francs, soit 422 085 Euros). Le salaire de départ (ou salaire de base) se situera en dessous de ce montant. Il est déterminé pour chaque personne selon sa qualification, son expérience et, le cas échéant, la situation sur le marché du travail. Le salaire de base évolue en fonction des prestations. Des prestations exceptionnelles et des engagements particuliers peuvent être récompensés par des primes de prestations. Celles-ci peuvent s'élever au maximum à 5% du maximum de la classe salariale et, si la personne est déjà au maximum, à 10% du maximum de la classe salariale. Le salaire des secrétaires généraux est fixé par le Conseil fédéral. Pour les autres collaborateurs, il est fixé par le conseiller fédéral compétent, et le Conseil fédéral en est informé. La description de poste et la classe de salaire correspondante constituent en principe des documents officiels au sens de la loi sur le principe de la transparence dans l'administration.

46. Le système salarial de l'administration fédérale prévoit quelques suppléments, notamment une indemnité de résidence, une allocation familiale (entre 250 et 380 francs par enfant et par mois), des suppléments liés à la fonction, l'aide pour l'accueil extrafamilial d'enfants et l'octroi d'un congé paternité. En outre, une indemnisation forfaitaire des frais de représentation est possible en particulier pour les employés qui sont directement

---

<sup>25</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-100559.html>

<sup>26</sup> [RS 172.220.1 - Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération \(LPers\) \(admin.ch\)](#)

<sup>27</sup> [RS 172.220.111.3 - Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération \(OPers\) \(admin.ch\)](#)

<sup>28</sup> <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/systeme-salarial.html>

subordonnés au chef du département ou au chancelier de la Confédération et qui ont des frais de représentation périodiques (art. 50 O-Opers<sup>29</sup>).

47. Dans l'administration fédérale, le salaire brut moyen par poste à temps plein s'élevait à 126 554 francs, soit 133 089 Euros, en 2022. Les salaires de l'administration fédérale sont compétitifs. Le salaire médian en Suisse est d'environ 80 000 francs, soit 84 131 Euros<sup>30</sup>.

## **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

### *Politique anticorruption et d'intégrité, mécanismes de gestion des risques*

48. Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a adopté la « Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption (2021-2024)<sup>31</sup> », développée par le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID). Elle définit 11 objectifs et 42 mesures allant de la prévention à la coopération internationale en passant par la poursuite pénale. Le GTID est responsable du monitoring et encourage la mise en œuvre des mesures en organisant l'échange d'informations sur les progrès réalisés et en stimulant l'interaction entre les offices fédéraux compétents. Dans la Stratégie se trouve une série de mesures qui concernent les PHFE, comme la mesure 1 (« Les chefs et cheffes de département et les cadres supérieurs dirigent de manière exemplaire et rappellent régulièrement à leurs équipes les devoirs qui incombent au personnel en vertu de l'OPers et du code de comportement de l'administration fédérale ») et la mesure 10 (« L'art. 94b OPers (délai de carence) est utilisé plus souvent afin de prévenir les conflits d'intérêts lors du passage du secteur public au secteur privé »). La mesure 4 prévoit par ailleurs que les questions de conflits d'intérêts doivent obligatoirement être évoquées lors de l'entretien annuel d'évaluation des secrétaires généraux des départements, des chefs de la communication et des collaborateurs personnels (voir ci-dessous, paragraphe 140). Conformément à la mesure 8, une étude externe a en outre été réalisée sur les possibilités juridiques d'instaurer une obligation de déclaration pour les titulaires de fonctions exposées à des risques accrus de corruption. Cette étude constitue ainsi un point de départ pour les réflexions qui sont en cours sur l'éventuelle introduction d'une obligation de déclaration (voir ci-dessous, paragraphe 125). De plus, la mesure 6 charge le GTID d'élaborer des lignes directrices visant à identifier les fonctions qui sont particulièrement exposées aux risques de corruption au sein de l'administration fédérale avant fin 2024 (voir ci-dessous, paragraphe 50). Enfin, les cadres de l'administration fédérale doivent être sensibilisés à la prévention de la corruption dans le cadre de leur formation et de leur perfectionnement, en vertu de la mesure 5.

49. L'administration fédérale des finances coordonne un système de gestion des risques d'entreprise (ERMS)<sup>32</sup> pour l'ensemble de l'administration fédérale, le Conseil fédéral, les sept départements fédéraux, leurs 73 entités administratives (notamment les offices fédéraux), ainsi que la Chancellerie fédérale. L'ERMS s'appuie sur la norme internationale ISO 31000. Il est régulièrement contrôlé par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et par le « Groupe de

<sup>29</sup> [RS 172.220.111.31 - Ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération \(O-OPers\) \(admin.ch\)](#)

<sup>30</sup> Cf. le site de l'Office fédéral de la statistique pour les salaires 2022 en Suisse :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/salaires-revenus-cout-travail.html>

<sup>31</sup> [https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Strategie\\_BR\\_gegen\\_Korruption\\_2021-2024](https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Strategie_BR_gegen_Korruption_2021-2024)

<sup>32</sup> Site internet de l'ERMS:

[https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/risiko\\_versicherungspolitik.html](https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik.html)

travail sur la gestion des risques » des commissions de gestion (CdG) des deux chambres du Parlement. Le champ d'application de l'ERMS englobe tous les types de risques pour l'administration fédérale, tels que définis, d'une part, dans les « Directives sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération », ainsi que, d'autre part, dans les « Directives sur la gestion des risques de la Confédération »<sup>33</sup>. Il comprend donc généralement les risques stratégiques de l'administration fédérale ; ceux-ci peuvent présenter une interface avec des domaines de gestion connexes tels que le système de contrôle interne, la sécurité de l'information, la continuité des activités ou l'intégrité. Bien que ces domaines soient gérés de manière spécifique, des échanges réguliers ont lieu entre ceux-ci et la gestion des risques. D'une manière générale, le processus de gestion des risques sert d'instrument principal pour l'identification, l'évaluation et la gestion/atténuation des risques potentiels, y compris les risques pour l'intégrité publique. Les risques de corruption se situent à l'interface entre le système de contrôle interne (SCI), qui se concentre sur les risques opérationnels des processus commerciaux liés aux finances, et la gestion des risques. Le processus de gestion des risques se déroule selon une approche ascendante et descendante dans l'ensemble de l'administration fédérale et est mis en œuvre deux fois par an dans le cadre d'une procédure standard, ou lorsque les circonstances l'exigent.

50. L'EEG prend note de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption, qui est la première en date. Valable pour la période 2021-2024, elle se limite pour l'essentiel au domaine de compétence du Conseil fédéral et les mesures qu'elle contient s'adressent directement à l'administration fédérale. L'objectif 2 prévoit une approche basée sur les risques. Le groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption GTID a été chargé d'élaborer, en complément au système de contrôle interne, des lignes directrices visant à identifier les fonctions qui sont particulièrement exposées aux risques de corruption au sein de l'administration fédérale. La mise en application de cette Stratégie sera évaluée par un organe indépendant et fin 2024, le Conseil fédéral dressera le bilan de cette stratégie et décidera de son éventuel développement.

51. L'EEG estime que la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption pourrait être plus ambitieuse et plus concrète au niveau de sa substance et de ses objectifs, comme l'ont confirmé certains de ses interlocuteurs pendant la visite sur place. La mesure 6 de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption charge certes le GTID d'élaborer des lignes directrices visant à identifier les fonctions qui sont particulièrement exposées aux risques de corruption au sein de l'administration fédérale, avant fin 2024. Cela étant, le système ERMS de gestion des risques ne traite pas spécifiquement des risques de corruption, à moins qu'ils n'aient une certaine portée ou qu'il y ait des erreurs systémiques. Il s'attache surtout aux principes d'une bonne gestion. La Stratégie ne contient pas de mesures visant spécifiquement les PHFE au-delà de l'énoncé d'un rôle d'exemplarité qu'ils sont censés incarner. Elle n'aborde pas, ou pas suffisamment, certains thèmes centraux du point de vue de l'intégrité au sein des hautes fonctions de l'exécutif, comme le lobbying ou le pantouflage, en dépit de cas avérés (voir ci-dessous). Enfin, elle ne fait pas toujours l'objet d'un suivi suffisant par le GTID, dont le rôle sera abordé dans la suite de ce rapport. Par conséquent, **le GRECO recommande de procéder régulièrement à des analyses de risques couvrant spécifiquement les risques pour l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, et que la Stratégie du Conseil fédéral soit complétée par des mesures spécifiques visant ces personnes.**

---

<sup>33</sup> [https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/risiko\\_versicherungspolitik.html](https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik.html)

52. L'une des mesures principales de prévention de la corruption pour les cadres supérieurs de l'administration fédérale est le contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP). Il consiste à recueillir des données pertinentes touchant au mode de vie de la personne concernée, notamment à ses relations personnelles et familiales, à sa situation financière, à ses rapports avec l'étranger et à des activités illégales menaçant la sûreté intérieure et extérieure. L'objectif est de s'assurer que la personne qui y est soumise ne présente aucun risque pour la sécurité : elle doit être intègre et digne de confiance, et son mode de vie ne doit pas la rendre corrompible ou vulnérable au chantage, ni être de nature à ternir sa réputation ou celle de son employeur. Les détails du contrôle de sécurité sont réglés dans l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)<sup>34</sup>. Il existe deux degrés de contrôle : le contrôle de base et le contrôle élargi, qui peut inclure des auditions. Ces contrôles sont répétés tous les cinq à dix ans, respectivement trois et cinq ans. Lorsqu'il y a des raisons de penser que des risques importants sont apparus depuis le dernier contrôle, une répétition extraordinaire du contrôle intervient immédiatement.

53. Les vice-chanceliers de la Confédération, les secrétaires généraux et les collaborateurs personnels des conseillers fédéraux sont soumis au CSP de degré le plus élevé, soit le contrôle de sécurité élargi avec audition<sup>35</sup>. Le CSP relatif aux vice-chanceliers de la Confédération est effectué par le Service spécialisé CSP du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, DDPS. Le CSP relatifs aux autres PHFE est effectué par le Service spécialisé CSP de la Chancellerie fédérale. Lors de ce contrôle, des données sont récoltées concernant, entre autres, la situation personnelle, les liens d'intérêts, les activités accessoires rémunérées ou non et les finances de la personne soumise au contrôle. Celle-ci est tenue de fournir des renseignements par écrit, comme sa déclaration d'impôts et elle fait l'objet d'un entretien personnel. Le premier contrôle doit couvrir une période de dix ans précédant l'engagement de la procédure de contrôle. Ce contrôle doit être répété au bout de cinq à dix ans. La répétition du contrôle peut toutefois être lancée avant l'échéance du délai de cinq ans s'il existe des raisons de penser que de nouveaux risques sont apparus ou qu'une procédure pénale a été ouverte à l'encontre de la personne concernée. Les données collectées, l'analyse des risques ainsi que le résultat du contrôle sont enregistrés dans le Système d'information sur le contrôle de sécurité relatif aux personnes (SICSP; art. 45 de la loi sur la sécurité de l'information, LSI<sup>36</sup>). Le SICSP est un système d'information de l'armée qui n'est pas accessible au public. Le résultat du contrôle ne fait l'objet d'aucune communication au public.

54. Selon les art. 27 al. 2 et 34 LSI ainsi que l'art. 19 et l'annexe 7 OCSP, les données peuvent être recueillies entre autres par l'entremise du Service de renseignement de la Confédération (SRC), à partir des registres des organes de sûreté et de poursuite pénale de la Confédération et des cantons, ainsi que du casier judiciaire ; des registres des offices cantonaux des poursuites et des faillites, ainsi que des contrôles de l'habitant ; par des enquêtes sur les personnes soumises au contrôle effectuées par les polices cantonales compétentes sur mandat des autorités de contrôle ; en demandant aux tribunaux, autorités de poursuite pénale et autorités d'exécution des peines compétents des renseignements ou des dossiers sur des procédures pénales ou des exécutions de sanction en cours, closes ou classées ; par le biais de l'audition de tiers, si la personne concernée y a consenti ; par le biais de l'audition de la personne concernée.

---

<sup>34</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2023/736/fr>

<sup>35</sup> Pour des informations plus détaillées sur les autres degrés de contrôle, référence est faite à la partie de ce rapport sur les autorités répressives.

<sup>36</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/232/fr>

55. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ne sont pas soumis au CSP. Toutefois, les autorités font valoir que l'élection au Conseil fédéral étant un événement plutôt rare dans la vie politique suisse – seules 121 personnes ont accédé à cette fonction depuis 175 ans – les médias s'intéressent de près aux candidats présentés par les partis politiques pour cette fonction<sup>37</sup>. Avant l'élection, les candidats officiels des partis (ils sont deux par siège vacant en règle générale) sont auditionnés par les autres principaux partis politiques. Ces auditions ne sont pas publiques.

56. L'EEG salue le fait que la majorité des PHFE soit soumise à un contrôle de sécurité élargi avec audition, soit le degré le plus élevé, et que ce contrôle soit répété au minimum tous les 5 ans. Ce contrôle vise notamment à vérifier que la personne fait preuve d'intégrité et couvre sa situation financière, ses activités accessoires, son entourage et ses liens d'intérêt. Elle relève que les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération n'y sont pas soumis. Les autorités suisses ont précisé que cette situation était voulue et résultait du fait que ces personnes sont élues par l'Assemblée fédérale. Selon elles, le fait que les médias s'intéressent aux candidats et que ceux-ci soient screenés par leur parti politique, puis auditionnés par les autres partis politiques, offre des garanties suffisantes quant à leur intégrité, comme le montre le cas évoqué en note de bas de page n°37. L'EEG a toutefois été informée pendant la visite d'un autre cas, concernant un candidat non élu au Conseil fédéral qui a par la suite été condamné pour acceptation d'un avantage indu<sup>38</sup>. Les faits ayant donné lieu à sa condamnation n'avaient pas été révélés lors de sa candidature, ce qui montre que le dispositif existant n'est pas à toute épreuve. De l'avis de l'EEG, soumettre les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération à des vérifications institutionnelles qui permettraient d'identifier et gérer les potentiels conflits d'intérêts en amont, ou à un contrôle de sécurité élargi, au même titre que les autres PHFE, offrirait sans nul doute des garanties supplémentaires quant à leur capacité à exercer leur fonction avec impartialité. Par conséquent, **le GRECO recommande que les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération soient soumis lors de leur élection à des vérifications institutionnelles permettant d'assurer leur intégrité.**

#### *Cadre institutionnel*

57. En ce qui concerne la prévention de la corruption, la Suisse dispose d'un système décentralisé dans lequel les différents organes collaborent en fonction des besoins. Sur recommandation du GRECO dans le Rapport conjoint des premier et deuxième cycles, le Conseil fédéral a créé en 2008 le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID). Il s'agit de l'organe suisse de prévention de la corruption au sens des conventions multilatérales pertinentes.

58. Le GTID regroupe tous les offices de l'administration fédérale actifs dans le domaine de la lutte contre la corruption et représentant tous les départements fédéraux, ainsi que le

---

<sup>37</sup> En 2011, un candidat favori pour l'élection au Conseil fédéral a été écarté une semaine avant l'élection suite à des révélations dans la presse. A la suite de cette affaire, les partis politiques ont commencé à vérifier eux-mêmes le passé des candidats, pour éviter que des éléments négatifs les concernant soient révélés dans la presse ou pendant les auditions.

<sup>38</sup> Les faits datent de 2015 et la candidature au Conseil fédéral de 2017. La condamnation est devenue définitive en 2023.

Ministère public de la Confédération. Un comité<sup>39</sup> planifie ses travaux et est responsable de son orientation stratégique. La présidence et le secrétariat du GTID et de son comité sont assurés par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), qui finance 90% des postes à temps plein du président du GTID, président du comité et secrétaire, ainsi que les activités du groupe. Le GTID n'a pas de budget propre. Il bénéficie d'une indépendance fonctionnelle, mais en raison de son intégration au sein du DFAE, ses rapports et dossiers parlementaires sont soumis à la hiérarchie correspondante.

59. Conformément à son mandat, le GTID est chargé par le Conseil fédéral de renforcer les échanges et le flux d'informations entre les différents services fédéraux, les cantons, les communes et les représentants de l'économie, de la société civile et de la science. Des ateliers de prévention thématiques sont organisés à cet effet. Le GTID offre également une plateforme pour discuter des développements dans le cadre des conventions et des forums internationaux de lutte contre la corruption et coordonner les positions de la Suisse au niveau international. En outre, le GTID est chargé par le Conseil fédéral de gérer un réseau d'information sur la corruption en collaboration avec les cantons. Enfin, il est tenu d'informer régulièrement le Conseil fédéral sur les développements dans le domaine de la lutte contre la corruption et sur ses activités. Ses rapports d'activité sont publiés sur son site internet<sup>40</sup>.

60. L'EEG note que le GTID n'est pas indépendant sur le plan budgétaire et que ses ressources sont faibles, ses frais de fonctionnement étant néanmoins couverts par les départements concernés. Il ne dispose pas de personnel à temps plein et, d'après les informations recueillies pendant la visite sur place, deux des trois personnes qui y sont affectées au DFAE ont un statut de personnel transférable et changent généralement tous les quatre ans, ce qui rend son fonctionnement plus difficile et ne permet pas d'assurer une mémoire institutionnelle. Cela étant, le secrétaire du GTID est devenu en 2018 un poste permanent et les autres membres du GTID et du comité bénéficient généralement aussi, selon les autorités, de postes à durée indéterminée. L'activité du GTID semble se limiter principalement à organiser environ une dizaine de réunions par an. Ce constat est partagé par la société civile et le Contrôle fédéral des finances, qui a réalisé en 2018 un audit du GTID<sup>41</sup>. Il y estime que l'efficacité et les résultats de cet organe sont insatisfaisants, car il ne dispose pas, notamment, des ressources, des compétences, de l'autorité et de l'indépendance requises pour exercer son mandat comme il se doit et renforcer activement la lutte contre la corruption. Malgré ces critiques, le Conseil fédéral a renouvelé en 2018 le mandat du GTID sans augmentation substantielle de ses moyens. Les autorités font valoir que depuis 2018, le GTID a néanmoins connu un développement significatif de ses activités. Il a ainsi par exemple élaboré la première Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024, dont il a été chargé de suivre la mise en oeuvre et un réseau Confédération-cantons sur la corruption a été instauré. Il n'en reste pas moins que, selon certains des interlocuteurs de l'EEG, la faiblesse du GTID est symptomatique du peu d'importance que le Conseil fédéral semble accorder à la lutte contre la corruption.

---

<sup>39</sup> Ce comité réunit les représentants du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de l'Office fédéral de la police (fedpol), de l'Office fédéral de l'armement (armasuisse), de l'Office fédéral du personnel (OFPER), de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de l'Office fédéral des routes (OFROU) et du Ministère public de la Confédération (MPC).

<sup>40</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfaef/politique-exterieure/secteur-financier-economie-nationale/corruption/groupe-travail-lutte-corruption.html>

<sup>41</sup> <https://www.efk.admin.ch/fr/audit/lutte-contre-la-corruption-evaluation-de-la-mise-en-oeuvre-de-larrete-du-conseil-federal-du-19-octobre-2008-conseil-federal/>

61. L'une des attributions du GTID consiste à préparer, puis à évaluer la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption, mais selon les informations recueillies par l'EEG, peu d'activités concrètes ont été réalisées dans ce dernier but, à l'exception de l'organisation d'ateliers thématiques avec des représentants des unités responsables au sein de l'administration fédérale, du monde académique et de la société civile. Les entretiens menés lors de la visite sur place ont d'ailleurs confirmé l'impression de l'EEG selon laquelle la Stratégie semblait exister surtout sur le papier et trouver peu d'applications concrètes. Le rôle du GTID semble se limiter à évaluer si les mesures prévues dans la Stratégie sont appliquées ou non et à faire, le cas échéant, des recommandations en vue de leur mise en œuvre. Il n'est par contre pas en position d'imposer la mise en place concrète des mesures dans les différents secteurs de l'administration, ni d'en uniformiser l'application. L'EEG est convaincue que le monitoring de la Stratégie doit être renforcé de manière substantielle afin que celle-ci joue un rôle plus déterminant dans la prévention et la lutte contre la corruption. L'audit du Contrôle fédéral des finances offre sans nul doute des pistes à cette fin. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'améliorer le monitoring de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption, en assurant une évaluation indépendante de la Stratégie et la publication de ses conclusions.**

#### *Cadre réglementaire et code de déontologie*

62. Les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération disposent d'un Aide-mémoire<sup>42</sup> du 5 novembre 2014 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015), régulièrement tenu à jour, qui récapitule, entre autres, les principales bases juridiques relatives à leurs fonctions officielles, assorties de commentaires. L'aide-mémoire contient également plusieurs éléments d'un code de conduite, qui seront détaillés dans les sections pertinentes de ce rapport, ci-dessous. Ils concernent notamment les incompatibilités, le secret de fonctions, le devoir de récusation, l'exercice d'une activité lucrative après l'expiration du mandat<sup>43</sup> et la participation au sein des partis. L'Aide-mémoire est destiné aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération ainsi qu'aux anciens titulaires de ces fonctions. Il n'a pas en tant que tel une portée juridique contraignante (contrairement aux dispositions légales qu'il mentionne), mais il est appliqué dans la pratique.

63. Les interlocuteurs de l'EEG se sont accordés à souligner l'utilité de l'Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, qui regroupe en un document les règles applicables à ces personnes, assorties de commentaires. Ce document n'est pas un code de déontologie à proprement parler et il n'a pas valeur contraignante, mais il est de l'avis général bien appliqué dans la pratique. En outre, certaines des règles qu'il contient sont contraignantes en tant que telles. L'EEG note que le GRECO a estimé dans certains de ces rapports qu'un document comme l'Aide-mémoire pouvait remplir le rôle d'un code de déontologie. Celui-ci sera amené à être complété à la lumière de règles dont l'adoption est recommandée ci-dessous (voir notamment recommandations vi et viii) et à être assorti d'un mécanisme de contrôle et de mise en œuvre (voir recommandation x).

---

<sup>42</sup> Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération du 5 novembre 2014 : [https://www.admin.ch/dam/gov/fr/Bundesrat/Von\\_der\\_Wahl\\_bis\\_zum\\_Ruecktritt/Aide-m%C3%A9moire\\_FR.pdf.download.pdf/Aide-m%C3%A9moire\\_FR.pdf](https://www.admin.ch/dam/gov/fr/Bundesrat/Von_der_Wahl_bis_zum_Ruecktritt/Aide-m%C3%A9moire_FR.pdf.download.pdf/Aide-m%C3%A9moire_FR.pdf)

<sup>43</sup> Annexe 1 à l'Aide-mémoire, Dispositions applicables aux anciens membres du Conseil fédéral et anciens chanceliers de la Confédération

64. Les vice-chanceliers de la Confédération, les secrétaires généraux, les chefs de la communication et les collaborateurs personnels des conseillers fédéraux sont soumis, au même titre que les autres employés de la Confédération, aux dispositions en matière de prévention de la corruption (art. 20-23 LPers ; art. 91-94d OPers<sup>44</sup> ; Directive concernant les activités accessoires et les charges publiques<sup>45</sup>) ainsi qu'au 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 du 15 août 2012<sup>46</sup>. La violation d'une de ces normes peut constituer, après un avertissement, un motif de licenciement ou donner lieu à des mesures disciplinaires.

65. L'EEG est d'avis que ces règles sont suffisamment précises et illustratives concernant la plupart des questions d'intégrité, même si elles aussi devront être complétées à la lumière des mesures recommandées dans la suite de ce rapport. Elles sont apparues bien connues et respectées en pratique, d'après les informations recueillies lors de la visite sur place. Elles ont valeur contraignante et les PHFE autres que les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération sont soumis aux règles disciplinaires de l'OPers (voir paragraphe 142). La violation de normes éthiques peut en outre constituer un motif de licenciement. Toutefois, à l'occasion de l'adoption des règles supplémentaires d'intégrité, la compilation des règles applicables aux PHFE autres que les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération dans un seul et même document de même type que l'Aide-mémoire aurait certainement une valeur ajoutée. Par conséquent, **le GRECO recommande que les règles d'intégrité applicables aux vice-chanceliers, secrétaires généraux, chefs de l'information et conseillers personnels des conseillers fédéraux soient consolidées afin de faire office de code de conduite et soient publiées.**

### *Sensibilisation*

66. Lors de l'entrée en fonction des nouveaux membres du Conseil fédéral, une copie de l'Aide-mémoire leur est remise par la Chancellerie fédérale et ils font l'objet d'un briefing sur les règles et obligations qui leur sont applicables. Pour l'obtention de conseils sur des questions d'éthique et d'intégrité, ils peuvent s'adresser au chancelier de la Confédération, qui, en tant que chef de l'état-major du Conseil fédéral, a notamment pour tâche d'assister le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'accomplissement de leurs tâches. Ces conseils sont demandés et fournis de façon strictement confidentielle. Aucune statistique n'existe sur ce sujet.

67. Pour les autres employés de l'Administration fédérale, le module d'apprentissage en ligne "Prévention de la corruption et code de conduite" est obligatoire. Ce module est en cours de révision. La formation dure 45 minutes. Le module a pour objectifs de :

- Connaître les principes de base de la prévention de la corruption ;
- Connaître l'attitude et le comportement que l'administration fédérale attend en matière de prévention de la corruption ;
- Savoir comment les cadres de l'administration fédérale doivent se comporter dans une perspective de lutte contre la corruption.

---

<sup>44</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/fr>

<sup>45</sup> [https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalrecht/230\\_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230\\_nebenbeschaeftigungenrichtlinien\\_f.pdf](https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien_f.pdf)

<sup>46</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1238/fr>

68. En outre, tous les employés reçoivent le code de comportement de l'administration fédérale. Chaque année, le service du personnel des unités administratives attire leur attention sur le fait qu'ils doivent déclarer leurs activités annexes.

69. Les spécialistes de la prévention de la corruption au sein des services juridiques ou des services du personnel au sein des secrétariats généraux et de la Chancellerie fédérale sont compétents pour fournir des conseils relatifs aux questions d'éthique et d'intégrité. Les autorités ne disposent pas de statistiques concernant le nombre de demandes.

70. L'EEG note que les conseillers fédéraux font l'objet d'un briefing par les services de la Chancellerie sur les règles applicables lors de leur entrée en fonction. Bien qu'il aborde notamment la question des incompatibilités, ce briefing est d'ordre général et n'est pas dédié aux questions déontologiques en tant que telles. Il n'est pas répété par la suite. L'EEG estime qu'une partie de ce briefing devrait être consacré à ces questions, et qu'il devrait ensuite être répété à intervalles réguliers. S'agissant des conseils confidentiels, le chancelier de la Confédération et ses services sont à la disposition des conseillers fédéraux pour toute question relative aux règles applicables. L'EEG estime ce mécanisme satisfaisant.

71. En ce qui concerne les autres PHFE, l'EEG constate qu'elles doivent obligatoirement suivre un cours en ligne relatif à la déontologie lors de leur entrée en fonctions. Ce cours semble bien conçu, mais mériterait d'être répété à intervalles réguliers. S'agissant des modalités de conseil confidentiel à l'attention de ces personnes, elles sont elles aussi jugées satisfaisantes par l'EEG. Au vu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande (i) de renforcer les briefings et/ou la sensibilisation relatifs aux règles et obligations d'ordre déontologique pour les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération, et (ii) d'offrir à intervalles réguliers des formations pour toutes les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif.**

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

### *Accès aux informations*

72. Les délibérations du Conseil fédéral, les procès-verbaux de ses séances ainsi que les documents de la procédure de co-rapport<sup>47</sup> ne sont pas publics (art. 21 LOGA). Il n'existe aucun droit d'accès aux documents officiels de la procédure de co-rapport (art. 8, al. 1, de la loi sur le principe de la transparence dans l'administration, LTrans<sup>48</sup>). Par ailleurs, le Conseil fédéral en tant que tel n'est pas soumis à la LTrans (art. 2, al. 1, LTrans a contrario). Selon les autorités, ceci s'explique par l'exigence de la collégialité : une fois que le Conseil fédéral a pris une décision, tous ses membres (y compris ceux qui s'y sont opposés) doivent la défendre. La LTrans s'applique en revanche à l'ensemble de l'administration fédérale.

73. Selon l'art. 10, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral doit garantir l'information du Parlement, des cantons et du public. Il doit veiller à une information uniforme, précoce et continue sur ses appréciations de la situation, ses planifications, ses décisions et ses mesures (art. 10, al. 2, LOGA). Lorsqu'il prend des décisions, le Conseil fédéral détermine quels documents doivent ou peuvent être publiés dans les organes de publication officiels ou sous une autre forme.

---

<sup>47</sup> procédure de prise de décision du Conseil fédéral qui permet, avant la séance du Conseil fédéral, à chaque chef de département de faire part de ses propositions.

<sup>48</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/355/fr>

74. En vertu de la loi sur les publications officielles (LPubl)<sup>49</sup>, certains textes édictés par le Conseil fédéral doivent obligatoirement être publiés dans le Recueil officiel, comme les ordonnances du Conseil fédéral, ou dans la Feuille fédérale, comme les messages et les projets de loi ou d'arrêts fédéraux. Le Conseil fédéral peut également ordonner la publication dans la Feuille fédérale d'autres rapports, instructions, décisions ou communications dont il est l'auteur, lorsque ces textes déploient des effets externes considérables ou revêtent une importance générale considérable.

75. L'EEG note que les exceptions à la transparence et au droit d'accès aux informations concernant l'activité du Conseil fédéral sont strictement délimitées. Si les délibérations du Conseil fédéral ne sont pas publiques, tout comme les documents de la procédure officielle de co-rapport, les conseillers fédéraux sont soumis à la LTrans lorsqu'ils agissent en tant que chefs de département, puisque l'administration fédérale dans son ensemble est couverte par cette loi. Les documents préparatoires à la procédure de co-rapport sont eux aussi publics dans le cadre de la transparence du processus législatif. La jurisprudence a confirmé que les demandes d'accès pouvaient couvrir l'agenda et les discussions par messagerie instantanée des conseillers fédéraux<sup>50</sup>. L'EEG note aussi que la procédure et les délais prévus pour répondre aux demandes d'accès sont clairs – délai de 20 jours, qui peut être prolongé dans de rares cas clairement définis, médiation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) sous 30 jours en cas de désaccord. Enfin, le Conseil fédéral a une politique proactive de communication de ses décisions à la presse et au public dès qu'elles sont prises, avant même la fin des séances du Conseil. Les journalistes accrédités auprès du Conseil fédéral reçoivent la veille des séances, sous embargo, la liste des thèmes qui seront traités. Des communiqués de presse sont publiés dès la prise de décision en Conseil, avant même la fin de la séance. Chaque séance du Conseil fédéral fait ainsi l'objet d'entre 10 et 35 communiqués de presse et est suivie d'une conférence de presse. Compte tenu de ces éléments, l'EEG estime que l'accès à l'information ne semble pas poser de problème majeur et que l'accès large aux informations de l'administration, ainsi que la politique proactive de communication des décisions du Conseil fédéral, sont des bonnes pratiques à saluer.

### *Transparence de la procédure législative*

76. Le Conseil fédéral transmet ses projets de loi et d'arrêts fédéraux au Parlement au moyen d'un message. L'adoption du message et sa transmission au Parlement font l'objet d'un communiqué de presse. Les projets et les messages qui les accompagnent sont publiés dans la Feuille fédérale. Ces messages doivent indiquer notamment les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral. Cette exigence est concrétisée plus avant dans des directives du Conseil fédéral contenues dans un Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral<sup>51</sup>, qui

---

<sup>49</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/745/fr>

<sup>50</sup> Arrêt du Tribunal fédéral [142 II 324 - Tribunal fédéral \(bger.ch\)](#): l'agenda Outlook d'un haut fonctionnaire constitue un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans et l'autorité doit permettre d'y accéder, sous réserve des éléments qui peuvent être caviardés en application de l'art. 7 LTrans mais l'autorité doit motiver les caviardages en indiquant la ou les exception(s) applicable(s) ou les exceptions applicables.

<sup>51</sup> [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/fr/dokumente/sprachdienste/publikationen/Aide-memoire%20messages%20CF/2018\\_00566\\_TD\\_Aide-memoire\\_pr%C3%A9sentation\\_messages\\_CF\\_-\\_Apr%C3%A8s\\_relecture\\_10.18.2018.pdf.download.pdf/Aide-](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/fr/dokumente/sprachdienste/publikationen/Aide-memoire%20messages%20CF/2018_00566_TD_Aide-memoire_pr%C3%A9sentation_messages_CF_-_Apr%C3%A8s_relecture_10.18.2018.pdf.download.pdf/Aide-)

stipule que les messages doivent contenir un chapitre dédié à la procédure préliminaire afin de retracer la procédure qui a abouti au message. Ce chapitre doit en particulier : renseigner sur les travaux préparatoires qui ont été réalisés ; indiquer si des commissions d'experts ont été nommées et, le cas échéant, préciser leur composition et présenter leurs conclusions ; décrire le projet qui a été envoyé en consultation, procéder à une appréciation de la procédure de consultation et indiquer les points sur lesquels subsistent encore des divergences de vues à l'issue de la procédure pré-parlementaire ; justifier l'absence éventuelle de procédure de consultation.

77. Les ordonnances ayant fait l'objet d'une procédure de consultation doivent faire l'objet d'un rapport explicatif. Les exigences qui régissent le contenu et la structure des messages du Conseil fédéral sont applicables par analogie à ces rapports explicatifs, qui sont également publiés sur la plateforme de publication du droit fédéral<sup>52</sup>. Cette publication est facultative pour les ordonnances qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure de consultation.

78. Doivent notamment être publiés dans la Feuille fédérale : les messages et les projets du Conseil fédéral concernant les actes de l'Assemblée fédérale (loi, arrêtés fédéraux), les avis du Conseil fédéral concernant les rapports et les projets des commissions de l'Assemblée fédérale relatifs aux actes de cette dernière, les instructions du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral peut en outre décider que d'autres rapports, avis, conventions, décisions ou communications dont il est l'auteur seront publiés dans la Feuille fédérale lorsque ces textes déploient des effets considérables ou revêtent une importance générale considérable. Les ordonnances du Conseil fédéral ainsi que les autres actes normatifs édictés par des autorités fédérales, comme les départements, doivent être publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO). Ces actes figurent également dans le Recueil systématique du droit fédéral (RS)<sup>53</sup>, qui est une collection consolidée, classée par matière et mise à jour en permanence, comprenant notamment les textes publiés dans le RO.

79. Les objets fédéraux soumis à une votation populaire font l'objet d'explications qui sont envoyées à tous les électeurs en même temps que le matériel de vote et publiées sur le portail internet du Conseil fédéral<sup>54</sup> au plus tard six semaines avant le jour du scrutin. Ces explications sont élaborées par la Chancellerie fédérale de concert avec le département compétent et sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Elles contiennent, entre autres, des explications concernant l'objet de la votation et les recommandations du Conseil fédéral et du Parlement ainsi que du comité référendaire ou du comité d'initiative.

80. Les rapports, études et évaluations établis à l'extérieur de l'administration fédérale (recherche et développement) doivent en principe être publiés sur une plate-forme en ligne<sup>55</sup>. Chaque publication relève des départements et des offices, et s'accompagne d'indications, notamment sur le mandant, le mandataire, les coûts et le budget auquel ces derniers sont imputés (art. 6 Org ChF ; ordonnance ARAMIS<sup>56</sup>).

---

[m%C3%A9moire%20sur%20la%20pr%C3%A9sentation%20des%20messages%20du%20Conseil%20f%C3%A9d%C3%A9ral%20\(mars%202022\).pdf](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/818/fr)

<sup>52</sup> [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Recueil officiel

<sup>53</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/fr/home?news\\_period=last\\_day&news\\_pageNb=1&news\\_order=desc&news\\_itemsPerPage=10](https://www.fedlex.admin.ch/fr/home?news_period=last_day&news_pageNb=1&news_order=desc&news_itemsPerPage=10)

<sup>54</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations.html>

<sup>55</sup> <https://www.aramis.admin.ch/>

<sup>56</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/818/fr>

## Consultation

81. La procédure de consultation est réglée dans la loi sur la consultation<sup>57</sup> et l'ordonnance sur la consultation<sup>58</sup>. Elle vise, d'une part, à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions ; d'autre part, à permettre de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. Une consultation est obligatoire lors des travaux préparatoires concernant, entre autres, les modifications de la Constitution, les projets de loi, ainsi que les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle, qui touchent particulièrement les cantons ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. Une consultation facultative peut également être organisée pour les projets qui ne remplissent aucune de ces conditions.

82. Les consultations obligatoires concernant un projet issu de l'administration fédérale sont ouvertes par le Conseil fédéral, les consultations facultatives sont ouvertes par le département compétent ou la Chancellerie fédérale. Le délai de consultation est en principe de trois mois au moins. Il est prolongé de manière appropriée pour tenir compte des périodes de vacances et des jours fériés, ainsi que du contenu et de l'ampleur du projet. Il peut être raccourci à titre exceptionnel si le projet ne souffre aucun retard. Les avis exprimés par les participants à la consultation sont résumés dans un rapport sans porter d'appréciation.

83. La Chancellerie fédérale gère sous forme électronique une liste des consultations prévues, qui est accessible au public et tenue à jour<sup>59</sup>. L'ouverture de la procédure de consultation fait l'objet d'une annonce publiée dans la Feuille fédérale et d'un communiqué de presse du Conseil fédéral. Le dossier de consultation est publié sur la plateforme de publication du droit fédéral<sup>60</sup>. Il comprend le projet d'acte législatif mis en consultation, une vue d'ensemble des modifications prévues par rapport au droit en vigueur (dans le cas d'un acte modificateur), un rapport explicatif, une lettre d'information adressée aux destinataires et la liste des destinataires. Il doit être rédigé en principe dans les trois langues officielles. Toute personne physique ou morale peut s'exprimer durant la procédure de consultation.

84. Les avis exprimés sont accessibles au public après l'expiration du délai de consultation. Le rapport rendant compte des résultats de la consultation est accessible au public après que l'autorité ayant ouvert la procédure en a pris connaissance. Les avis exprimés et le rapport de résultats sont publiés sur la plateforme de publication du droit fédéral<sup>61</sup>.

85. De l'avis de l'EEG, les règles sur la transparence législative et la consultation publique sont très complètes. Les représentants de la société civile ont critiqué lors de la visite une certaine opacité du processus d'élaboration des textes législatifs au sein des départements et des offices. Selon eux, les offices n'honorent notamment pas de façon uniforme l'obligation légale de présenter un rapport de résultat de la consultation qui renseigne sur les avis

---

<sup>57</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/542/fr>

<sup>58</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/543/fr>

<sup>59</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/foreseen>

<sup>60</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ongoing>

<sup>61</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2023>

exprimés sans porter d'appréciation. Il en résulterait que certains rapports sont plutôt synthétiques et favorisent déjà la solution qui a la préférence de l'administration ou du Conseil fédéral. En outre, les délibérations au sein du Conseil fédéral restent confidentielles. L'EEG estime toutefois que cette opacité relative n'est pas de nature à fausser le fonctionnement démocratique. En effet, de solides gardes-fous existent, comme le caractère public des séances du Conseil national et du Conseil des Etats, les procédures de consultation et l'usage fréquent des instruments de démocratie directe. L'adoption de règles sur la transparence des contacts avec les tiers et lobbyistes (voir ci-dessous) pourrait également contribuer à limiter cette opacité.

### *Tiers et lobbyistes*

86. La législation suisse ne connaît aucune réglementation spécifique relative aux relations entre les PHFE et des tiers pouvant influencer leurs décisions. Les membres de l'exécutif ne sont pas tenus de rendre systématiquement publics leurs contacts avec ces personnes. L'agenda des PHFE constitue toutefois un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans, qui peut faire l'objet d'une demande d'accès. Il ressort d'une étude de Transparency International Suisse sur la qualité du lobbying en Suisse<sup>62</sup> qu'« Il manque [...] un cadre législatif clair et contraignant qui garantisse que le lobbying respecte les principes d'intégrité, d'équité et de transparence », lacune dont la presse se fait régulièrement l'écho<sup>63</sup>. Un tel cadre et une plus grande transparence sont essentiels pour garantir le processus démocratique et préserver la confiance des citoyens dans le gouvernement. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'instaurer des dispositions sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres activités du Conseil fédéral ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés lors des échanges.**

### *Mécanismes de contrôle*

87. Le Contrôle fédéral des finances (CDF), régi par la loi fédérale éponyme (LCF) du 28 juin 1967<sup>64</sup>, est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. Le CDF assiste le Parlement fédéral dans l'exercice de ses compétences financières constitutionnelles et de sa haute surveillance sur l'administration et la justice fédérales, ainsi que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration fédérale. Il est autonome et indépendant dans le cadre des prescriptions légales. Il définit chaque année son programme de révision et le porte à la connaissance du Conseil fédéral et de la Délégation des finances du Parlement. Il peut refuser d'accepter des mandats spéciaux si ceux-ci compromettent l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de contrôle ou le déroulement de son programme de révision.

88. Le domaine de surveillance du CDF est défini à l'art. 8 LCF. Il exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Il procède à des contrôles de rentabilité qui lui permettent de déterminer si les moyens sont utilisés de

---

<sup>62</sup> <https://transparency.ch/fr/publication/le-lobbying-en-suisse-influences-cachees-interets-croises-acces-privilegie/>

<sup>63</sup> [En Suisse, un lobbyiste de l'industrie à la tête du ministère de l'environnement \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr)

<sup>64</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1967/1505\\_1553\\_1547/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1967/1505_1553_1547/fr)

manière économe, si le rapport entre les coûts et l'utilité est favorable et si les dépenses financières ont l'effet escompté. Certaines tâches de contrôle sont décrites à titre d'exemple à l'art. 6 LCF.

89. Le CDF rédige un rapport sur chaque audit qu'il a achevé. Il communique ses conclusions par écrit à l'unité administrative contrôlée. Parallèlement, il remet le rapport d'audit complet au chef de département concerné. Il transmet le rapport d'audit et tous les documents y afférents, y compris la prise de position de l'organe audité, à la Délégation des finances du Parlement. En même temps que le rapport à la Délégation des finances, il porte à la connaissance des Commissions de gestion du Parlement ou de la Délégation des Commissions de gestion les manquements importants qu'il a constatés dans la gestion et en informe le chef du département compétent. Il rédige des rapports intermédiaires sur les révisions de longue durée.

90. En outre, le CDF gère le dispositif à disposition des lanceurs d'alerte de l'administration fédérale (whistleblowing), conformément à l'art. 22a LPers. Ce dispositif sera présenté en détail dans la partie de ce rapport relative aux autorités répressives. Quant au *Compliance Office* du DFAE, il gère également une plateforme spécifique à disposition des lanceurs d'alerte pour les activités spécifiques du DFAE.

91. Les services d'audit interne de l'administration fédérale centrale sont régis par l'art. 11 LCF. Ils sont responsables de la surveillance financière dans leur domaine et sont directement subordonnés, sur le plan administratif, à la direction du département ou de l'office auquel ils sont rattachés, mais ils sont autonomes et indépendants dans l'accomplissement de leurs tâches professionnelles. Leurs règlements internes sont soumis à l'approbation du CDF, qui peut soumettre au Conseil fédéral des propositions de création de postes de révision interne. Les services d'audit interne remettent chaque année à la direction du département ou de l'office et au CDF un rapport dans lequel ils informent : a. de l'étendue et des priorités de leur activité de révision ; b. des constatations et évaluations importantes ; et c. de l'état de la mise en œuvre des recommandations essentielles et, dans la mesure où des recommandations essentielles n'ont pas été mises en œuvre, des raisons de cette situation. S'ils constatent des manquements d'une importance fondamentale ou financière considérable ou des événements particuliers, ils en informent immédiatement la direction du département ou de l'office et le CDF.

92. Certains des départements (DFAE, DDPS, DFJP) et des offices ayant un rôle important (constructions, douanes, impôts, transports, routes, économie, agriculture, assurances sociales) disposent d'un organe de révision interne. Il en existe 11 en tout.

93. A titre d'exemple, l'inspection financière du Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (Révision interne – SG-DFJP) est l'organe de révision interne de ce département et des unités administratives qui lui sont subordonnées. Elle aide les unités administratives à atteindre leurs objectifs en évaluant l'efficacité de la gestion des risques, des contrôles et des processus de direction et de surveillance, et en contribuant à les améliorer. Dans la planification et l'exécution de l'audit, elle se conforme aux normes suisses d'audit des

comptes annuels en vigueur d'EXPERTsuisse<sup>65</sup> et aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors<sup>66</sup>.

94. La Révision interne est placée sous la responsabilité du secrétaire général mais s'acquitte de ses tâches de manière autonome et indépendante. Elle exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité et effectue notamment les tâches suivantes, selon les priorités définies dans le programme annuel, basé sur une analyse des risques : examen de l'ensemble du budget financier à tous les niveaux de l'exécution du budget, examen des systèmes de contrôle interne et évaluation des processus de gestion des risques, de contrôle ainsi que de direction et de surveillance, examen de l'adéquation des organisations structurelles et des processus commerciaux, audits de projets, audits des marchés publics. Lorsqu'elle constate des manquements graves, la Révision interne adresse au chef du département un rapport intermédiaire accompagné de propositions, et elle en fait également rapport sans délai au CDF. Si une recommandation concerne également l'activité d'autres offices ou relève du domaine de contrôle d'un autre organe, ces services sont informés. Le chef du DFJP décide si les commissions de contrôle parlementaires et le public doivent également être informés. L'audit interne et le CDF entretiennent un échange périodique d'informations et d'opinions sur les problèmes et les développements en suspens.

95. Le contrôle du Parlement sur le Conseil fédéral et/ou l'administration s'exerce de plusieurs manières.

96. Les Commissions de gestion (CdG) sont des commissions permanentes des Chambres fédérales chargées d'exercer la haute surveillance parlementaire, notamment sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Leur mandat est fixé à l'art. 169 de la Constitution et aux art. 26 et 52 de la loi sur le Parlement (LParl). Elles exercent leur activité de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité. Elles formulent des recommandations à l'attention de l'autorité responsable et en contrôlent l'application. Elles peuvent également adresser une motion au Conseil fédéral, le chargeant d'une modification législative, ou un postulat, le chargeant d'envisager une telle modification. Les motions doivent être validées par les deux chambres du Parlement, tandis que les postulats ne doivent être validés que par une seule des deux chambres. La haute surveillance peut intervenir à tout moment, indépendamment de la surveillance interne de l'administration. À titre d'exemple, le programme annuel 2022 des CdG contenait 30 inspections en cours, 14 contrôles de suivi, 15 visites de services et 109 autres objets.

97. Pour mener à bien leurs tâches de haute surveillance, les CdG disposent, en plus du droit général à l'information des commissions parlementaires (art. 150 LParl), d'un droit d'information étendu : elles peuvent notamment interroger directement tous les services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et obtenir qu'ils leur remettent tous les documents dont elles ont besoin (art. 153, al. 1, LParl). Elles déterminent elles-mêmes qui elles souhaitent entendre et n'ont pas besoin de l'accord du Conseil fédéral pour le faire. Elles doivent toutefois en informer le Conseil fédéral qui, le cas échéant, peut demander à être préalablement entendu (art. 153, al. 5, LParl). Les personnes au service de la Confédération ne peuvent se prévaloir du secret de fonction pour refuser de déposer devant les CdG. Afin que les personnes entendues s'expriment librement, leurs

---

<sup>65</sup> <https://www.expertsuisse.ch/fr-ch/normes-daudit>

<sup>66</sup> <https://www.theiia.org/en/standards/>

supérieurs hiérarchiques n'ont pas accès aux procès-verbaux des auditions. Enfin, dans la mesure où l'exercice de la haute surveillance l'exige, les CdG peuvent demander à des personnes ou services extérieurs à l'administration qu'ils leur fournissent, sur une base volontaire, des renseignements ou des documents (par ex. représentants des cantons ou personnes privées).

98. Les CdG peuvent aussi consulter certains « documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement appuyé pour prendre une décision », c'est-à-dire les co-rapports des départements fédéraux, moyennant deux restrictions : elles ne peuvent pas consulter les procès-verbaux du Conseil fédéral ni demander des informations secrètes relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement (ces documents peuvent néanmoins être consultés par la Délégation des Commissions de gestion). Elles peuvent par ailleurs citer à comparaître les personnes assujetties à l'obligation de donner des renseignements, y compris les personnes ayant anciennement travaillé au service de la Confédération.

99. La Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) exerce la haute surveillance parlementaire sur les activités de la Confédération en matière de renseignement civil et militaire, de protection de l'État et de tous les autres domaines secrets. Elle dispose de droits d'information très étendus, parmi lesquels un droit absolu d'exiger toutes les informations dont elle a besoin, y compris les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision, les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui doivent rester secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement ou dont la prise de connaissance, par des personnes non autorisées, peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays. La DélCdG est également habilitée à interroger tous les services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération. Elle peut en outre entendre des personnes en qualité de témoins. Ni le secret de fonction ni le secret militaire ne peuvent lui être opposés.

100. Les CdG et la DélCdG publient chaque année un rapport annuel<sup>67</sup> ; les rapports d'inspection sont également publiés. Dans le cadre de leurs travaux, les CdG examinent généralement l'activité du Conseil fédéral comme autorité exécutive suprême de la Confédération et des unités administratives concernées. L'activité des conseillers fédéraux en tant que telle est examinée sous l'angle de leurs rôles institutionnels comme membres de l'autorité exécutive suprême et comme cheffe ou chef de département dans les dossiers examinés.

101. L'Assemblée fédérale peut également instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) commune aux deux conseils en cas d'événements de grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière (art. 163 LParl). Cet instrument est toutefois peu utilisé : il n'y a eu que six CEP depuis 1964. En 2023, l'Assemblée fédérale a décidé par exemple d'instituer une CEP chargée d'enquêter sur le rôle des autorités fédérales dans la reprise de la banque Crédit Suisse par UBS. Les travaux à ce propos sont en cours. Une CEP est instituée par un arrêté fédéral simple, proposé au moyen d'une initiative parlementaire. La CEP dispose du même droit à l'information que les délégations des commissions de surveillance. Elle peut notamment entendre des personnes en qualité de témoins et demander que les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral et les documents y afférents

---

<sup>67</sup> <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions/commissions-surveillance/commissions-gestion-cdg/rapports>

lui soient remis. En outre, elle peut confier à un chargé d'enquête le soin d'administrer les preuves<sup>68</sup>.

### **Conflits d'intérêts**

102. Pour les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération, les conflits d'intérêts sont régis en premier lieu par les dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires en matière d'incompatibilités, de récusation et d'acceptation de dons. Les règles relatives aux incompatibilités et à l'acceptation de dons seront exposées ci-dessous. Il appartient au collège gouvernemental de veiller au respect de ces règles.

103. La LOGA impose aux participants aux séances du Conseil fédéral, soit aux membres du Conseil fédéral, au chancelier et aux vice-chanceliers de la Confédération, de se récuser lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire (art. 20, al. 1, LOGA). Les dispositions de la loi sur la procédure administrative (PA)<sup>69</sup> relatives à la récusation (art. 10, 45, 59, 76) sont applicables en matière de décisions et de recours (art. 20, al. 2, LOGA). Le devoir de récusation implique une obligation de signaler au Conseil fédéral les conflits d'intérêts existants ou potentiels afin que celui-ci puisse, le cas échéant, décider d'une récusation. La procédure est précisée dans l'Org CF. Le président de la Confédération constate la récusation du membre du Conseil fédéral concerné, du chancelier de la Confédération ou d'un vice-chancelier. Si le président de la Confédération est lui-même tenu de se récuser, le vice-président constate sa récusation. Si la récusation est contestée, le Conseil fédéral tranche en l'absence de la personne concernée. La personne tenue de se récuser ne peut pas participer à la préparation de la décision ni à la procédure de co-rapport concernant l'affaire en cause. L'affaire est alors confiée en règle générale à son suppléant. La personne tenue de se récuser ne peut pas être présente lors des délibérations ni participer à la prise de décision. Les délibérations du Conseil fédéral ayant lieu à huis clos, les conflits d'intérêts et les cas de récusation ne sont en principe pas rendus publics. D'après les interlocuteurs de l'EFG, cela semble se produire une dizaine de fois par an.

104. Lorsque les conseillers fédéraux ou le chancelier de la Confédération sont appelés à préparer ou à rendre des décisions qui relèvent de leur département ou de la Chancellerie fédérale, c'est-à-dire en leur qualité de chef de département ou de chef de la Chancellerie fédérale, les dispositions précitées de la PA sont applicables (art. 10, 45, 59, 76).

105. S'agissant des vice-chanceliers, ils sont soumis à la même obligation de se récuser que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération dans le cadre des séances du Conseil fédéral. Hors de ce cadre, ils sont soumis aux dispositions générales de la PA relatives à la récusation. Aux termes de l'art. 10, al. 1, PA, les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire ; si elles sont le conjoint ou le partenaire enregistré d'une partie ou mènent de fait une vie de couple avec elle, si elles sont parentes ou alliées d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie et enfin si, pour d'autres raisons, elles pourraient avoir une opinion préconçue dans l'affaire. Les mêmes dispositions s'appliquent aux secrétaires généraux, chefs

---

<sup>68</sup> Pour plus d'information : <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=180>

<sup>69</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737\\_757\\_755/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737_757_755/fr)

des services d'information et collaborateurs personnels (art.94a Opers, qui renvoie notamment à la PA).

106. L'EEG apprécie que les conflits d'intérêts soient visés par des règles légales strictes concernant la récusation. Tout conflit ou toute apparence de conflit doit mener à la récusation de la personne concernée et à l'information de son supérieur en cas de doute. Ces règles apparaissent bien connues par l'ensemble des personnes rencontrées durant la visite. Cependant, s'agissant des participants aux séances du Conseil fédéral, les récusations sont couvertes par le secret des délibérations, ce qui ne permet pas de s'assurer du respect de ces règles en pratique – il arrive toutefois que par exception, des récusations soient rendues publiques de manière volontaire<sup>70</sup>. Selon les interlocuteurs de l'EEG, cette absence de publicité et le manque de visibilité du contrôle qui en découle pour le public sont une conséquence du principe fondamental de la collégialité dont les effets sont limités en pratique par le fait que les décisions du Conseil fédéral sont collégiales et engagent l'ensemble du Conseil. Selon eux, le fait que les conseillers fédéraux viennent de différents partis et n'aient pas les mêmes intérêts politiques devrait permettre de limiter les risques en la matière. L'EEG estime néanmoins que ces gardes-fous ne sont pas à toute épreuve. Comme le montre la divulgation volontaire d'une récusation dans le cas précité, l'EEG estime qu'il devrait être possible de rendre publiques les récusations sans porter une atteinte disproportionnée au secret des délibérations du Conseil fédéral. Par conséquent, **le GRECO recommande que les récusations des participants aux séances du Conseil fédéral soient rendues publiques.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

107. Les fonctions de membre du Conseil fédéral et de chancelier de la Confédération sont incompatibles avec celle de membre du Conseil national et du Conseil des États (art. 144, al. 1, Cst. ; art. 60 LOGA). Les membres du Conseil fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, ne peuvent occuper aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative (art. 144, al. 2, Cst. ; art. 60, al. 1, LOGA). Ils ne peuvent pas non plus exercer les fonctions de directeur, de gérant ou de membre de l'administration de l'organe de surveillance ou de l'organe de contrôle d'une organisation ayant une activité économique (art. 60, al. 2, LOGA). Il leur est également interdit d'exercer une fonction officielle pour un État étranger, ainsi que d'accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères (art. 60, al. 3, LOGA). Ne peuvent être simultanément membres du Conseil fédéral (art. 61 LOGA) :

- deux personnes unies par le mariage, liées par un partenariat enregistré ou menant de fait une vie de couple ;
- des parents, y compris des parents par alliance, en ligne directe et jusqu'au quatrième degré en ligne collatérale ;
- deux personnes dont les conjoints ou les partenaires enregistrés sont frères et sœurs. Par analogie, le chancelier de la Confédération ne peut avoir un lien avec l'un des membres du Conseil fédéral.

---

<sup>70</sup> Un cas de récusation a notamment été rendu public en janvier 2023 concernant le chef du Département fédéral de l'Intérieur.

108. Les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération peuvent en revanche exercer des activités non rémunérées, comme le patronage d'évènements, sauf en cas de conflit d'intérêts. En cas de doute, le chancelier peut être consulté.

109. La détention d'intérêts financiers par les membres du Conseil fédéral ou le chancelier de la Confédération est réglée sous l'angle du régime des incompatibilités et de l'interdiction faite aux membres du Conseil fédéral d'exercer une autre activité lucrative, professionnelle ou commerciale. En vertu du droit fondamental à la propriété et de la liberté économique (art. 26 et 27 Cst.), la participation financière à une entreprise n'est toutefois pas interdite aux membres du Conseil fédéral ou au chancelier de la Confédération, à condition qu'ils n'assument pas la responsabilité des affaires. La détention de participations, tout comme la gestion de sa propre fortune, est incompatible avec la fonction de membre du Conseil fédéral ou de chancelier de la Confédération dès lors qu'elle revient à exercer une activité professionnelle accessoire ; la détention de participation n'est soumise à aucune restriction particulière tant que ce seuil n'est pas franchi. Si tel est le cas, les participations ou la gestion de la fortune doivent alors être transférées à des tiers afin de résoudre le motif d'incompatibilité.

110. Les dispositions relatives à l'incompatibilité à raison de la fonction ne s'appliquent pas aux membres de la famille des conseillers fédéraux ou du chancelier de la Confédération, lesquels ne sont donc pas limités dans leur activité économique. Il est donc possible, par exemple, qu'un membre élu du Conseil fédéral prenne des dispositions pour la succession de son entreprise en faveur de son conjoint ou de l'un de ses enfants en vue de son entrée en fonction. Les éventuels conflits d'intérêt qui pourraient en résulter doivent être réglés au moyen des règles de récusation.

111. En tant que membres du personnel de l'administration fédérale, les vice-chanceliers de la Confédération, les secrétaires généraux, les chefs de la communication, les directeurs d'office et les collaborateurs personnels des chefs de département ne peuvent pas être membres de l'Assemblée fédérale (art. 14, al. 1, let. c, LParl). S'agissant de leurs activités accessoires, la Directive concernant les activités accessoires et les charges publiques<sup>71</sup> s'applique, au même titre que pour les autres employés de la Confédération. L'exercice de charges publiques et d'activités accessoires est soumis à une obligation d'annonce pour toutes les activités rétribuées. Les activités non rétribuées ne doivent être annoncées que si un risque de conflit d'intérêts ne peut être exclu. L'exercice de ces activités peut être soumis à autorisation, qui doit être refusée si tout risque de conflit d'intérêts ou d'altération de prestations ne peut être écarté dans le cas particulier, tout en veillant au principe de proportionnalité. L'éventuelle autorisation est classée dans le dossier personnel de la personne concernée. L'autorisation doit être réexaminée en cas de changement des circonstances d'espèce. La Directive contient des explications sur la procédure à suivre, ainsi que des exemples et critères d'évaluation. D'après les entretiens menés sur place, la quasi-totalité des collaborateurs des conseillers fédéraux exercent leurs fonctions à plein temps, à l'exception de trois personnes qui travaillent à 70% pour raisons familiales.

---

<sup>71</sup>[https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalrecht/230\\_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230\\_nebenbeschaeftigungenrichtlinien\\_f.pdf](https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien_f.pdf)

112. L'Office fédéral du personnel prévoit l'élaboration d'un formulaire standard pour l'entretien annuel d'évaluation au sein de l'administration fédérale, qui sera disponible courant 2025. Dans le cadre de ce formulaire, la question des activités accessoires sera un thème à aborder systématiquement lors de l'entretien. Cet entretien annuel s'applique également aux collaborateurs des conseillers fédéraux.

#### *Contrats avec des autorités étatiques*

113. Compte tenu de l'interdiction faite aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération d'exercer une activité lucrative ou professionnelle, il est exclu que ceux-ci puissent être amenés à conclure un contrat directement avec des autorités étatiques. L'hypothèse de la conclusion d'un contrat par une entreprise dans laquelle ils auraient des participations est réglée par les dispositions sur la récusation, qui imposent notamment à ces personnes de se récuser lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire. Un intérêt est « direct » s'il existe au moment même et non pas s'il a existé autrefois ou pourrait exister ultérieurement. Il n'y a pas d'intérêt « personnel » lorsqu'un membre du Conseil fédéral défend les intérêts d'un parti, d'une région ou de la société. Il en va de même en ce qui concerne les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération en leur qualité de chef de département ou de la Chancellerie fédérale. Pour les vice-chanceliers et les autres PHFE, référence est faite aux règles sur la récusation et les activités accessoires.

#### *Cadeaux*

114. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont l'interdiction, dans le cadre de leur fonction de magistrat, d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des dons ou autres avantages pour eux-mêmes ou pour d'autres personnes. Font exception les dons de faible importance conformes aux usages sociaux, au sens de l'art. 322<sup>decies</sup> du Code pénal<sup>72</sup>. La valeur matérielle est déterminante : un don de faible importance ne peut valoir plus de quelques centaines de francs. Lorsqu'un membre du Conseil fédéral ou le chancelier de la Confédération ne peut pas, dans l'intérêt général de la Confédération, refuser un don pour des raisons de courtoisie, il l'accepte au nom de la Confédération. Le Conseil fédéral décide de l'utilisation des dons qui reviennent à la Confédération (art. 8, Org CF).

115. Les secrétariats généraux des départements et la Chancellerie fédérale tiennent l'inventaire des dons que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont reçu dans le cadre des contacts qu'ils entretiennent sur les plans national et international et qui ne sont pas de faible importance au sens de l'art. 8 Org ChF<sup>73</sup>.

116. Les vice-chanceliers de la Confédération et les autres PHFE sont soumis aux règles applicables aux employés de la Confédération contenues à l'art. 21, al. 3, LPers, en relation avec l'art. 93 OPers. Il leur est ainsi interdit d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des dons ou autres avantages pour eux-mêmes ou pour d'autres personnes dans l'exercice d'activités procédant de leur contrat de travail. L'acceptation d'avantages de faible importance conformes aux usages sociaux n'est pas considérée comme une acceptation de dons au sens de la loi. Sont considérés comme des avantages de faible importance tout don en nature dont la valeur marchande n'excède pas 200 francs suisses (208 Euros). Les départements peuvent néanmoins fixer une valeur plus basse (40 francs suisses au DFAE, soit

<sup>72</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr#art\\_322\\_decies](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#art_322_decies)

<sup>73</sup> Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du Chancelier de la Confédération, ch. 1.10

environ 40 Euros, par exemple). De plus, lorsque les PHFE sont impliquées dans un processus d'achat ou de décision, ils ont l'interdiction d'accepter des avantages de faible importance conforme aux usages sociaux si l'avantage est offert par un soumissionnaire effectif ou potentiel, une personne participant au processus de décision ou concernée par celui-ci, ou s'il est impossible d'exclure tout lien entre l'octroi de l'avantage et le processus d'achat ou de décision.

117. Si un vice-chancelier ne peut pas refuser un don pour des raisons de politesse et que son acceptation sert l'intérêt général de Confédération, il doit le remettre au Conseil fédéral. L'acceptation et la réalisation de tels dons sont effectuées par le Conseil fédéral et ont lieu au profit de la Confédération. En cas de doute, le vice-chancelier examine avec le chancelier de la Confédération si les avantages peuvent être acceptés ou non. Au demeurant, les vice-chanceliers de la Confédération ont l'interdiction d'accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères. Les mêmes règles s'appliquent aux secrétaires généraux, chefs des services d'information et collaborateurs personnels, en vertu des articles 20 à 23 de la LPers et des articles 91 à 94d de l'OPers. Il est en outre possible d'imposer à l'employé de remettre à la Confédération tout ou partie du revenu provenant d'activités exercées au profit de tiers lorsque celles-ci procèdent du contrat de travail. Les dons qui ne peuvent pas être refusés pour raisons de politesse doivent être remis à l'autorité compétente.

118. L'EEG a pu constater que les règles sur les cadeaux et invitations sont claires et bien connues de ses interlocuteurs, même si la limite de 200 francs acceptable en vertu des conventions sociales est assez élevée. Toutefois, tout cadeau ou invitation pouvant porter atteinte à l'impartialité doit être refusé, quel que soit son montant.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques, utilisation abusive d'informations confidentielles*

119. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération sont soumis, comme toutes les PHFE :

- aux dispositions topiques de la législation spéciale, en particulier les art. 154 [exploitation d'informations d'initiés] et 155 [manipulation de cours] de la loi fédérale sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (loi sur l'infrastructure des marchés financiers<sup>74</sup>) ;
- aux dispositions pénales de la nouvelle loi sur la protection des données, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023<sup>75</sup>
- aux dispositions du code pénal, notamment les art. 137 s. [infractions contre le patrimoine, dont l'appropriation illégitime, l'abus de confiance, la soustraction de données, l'accès indu à un système informatique et la détérioration de données]<sup>76</sup>, 312 ss. [infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels]<sup>77</sup>, et 265 ss. [crimes et délits contre l'État et la défense nationale]<sup>78</sup>.

120. Il en va de même des vice-chanceliers de la Confédération, des secrétaires généraux, des chefs de la communication et des collaborateurs personnels des chefs de département,

<sup>74</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/853/fr>

<sup>75</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/491/fr>

<sup>76</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr#book\\_2/tit\\_2](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#book_2/tit_2)

<sup>77</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr#book\\_2/tit\\_18](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#book_2/tit_18)

<sup>78</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr#book\\_2/tit\\_13](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#book_2/tit_13)

qui sont en outre tenus par un devoir de fidélité envers leur employeur et soumis au secret professionnel, au secret d'affaire et au secret de fonction découlant de leurs rapports de travail (art. 20, 22 LPers ; art. 94 OPers). Interdiction est faite à ces derniers d'utiliser des informations non rendues publiques dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction en vue d'obtenir des avantages pour eux-mêmes ou pour des tiers. Enfin, le Code de comportement du personnel de l'administration fédérale vise également à prévenir l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques.

121. L'utilisation abusive de ressources publiques, par exemple, en relation avec le détournement de fonds (entretien de biens privés aux frais de l'État, le fait pour une PHFE de faire travailler des collaborateurs à des fins privées, etc.), l'allocation partielle de ressources par clientélisme, au profit d'un parti particulier ou à des fins de financement de campagne (par exemple, l'utilisation abusive de médias publics) constituent une violation du devoir de fidélité et peuvent entraîner des conséquences sur le plan du droit du personnel, du droit disciplinaire et du droit pénal.

#### *Restrictions après la fin des fonctions*

122. La législation ne contient aucune réglementation spécifique relative aux fonctions exercées après la fin du mandat des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération. L'Aide-mémoire à leur intention énonce toutefois que s'ils souhaitent exercer une activité lucrative après l'expiration de leur mandat, ils doivent choisir leurs nouvelles activités avec la circonspection nécessaire et renoncer à toute activité pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts en raison de leur mandat précédent.

123. En vertu de l'art. 94b<sup>79</sup> de l'OPers, l'employeur peut convenir en particulier avec les secrétaires généraux ainsi que d'autres cadres supérieurs de l'administration fédérale d'un délai de carence d'une durée de six à 12 mois après la fin des rapports de travail s'il faut s'attendre à ce que son activité future, rémunérée ou non, auprès de certains employeurs ou mandants mène à un conflit d'intérêts. Ce délai peut être convenu dès l'établissement des rapports de travail ou ultérieurement, par exemple dans la perspective de la fin de contrat. La conclusion d'un délai de carence suppose que la personne visée ait une influence déterminante sur des décisions particulières de grande portée ou qu'elle ait accès à des informations approfondies qui pourraient conduire à des conflits d'intérêts lors de changement de poste auprès d'employeurs ou de mandants directement concernés. Une indemnité peut être convenue pour le délai de carence. Dans ce cas, la personne concernée est tenue de déclarer les revenus, indemnités et prestations de prévoyance perçus pendant ce délai. Des critères pour l'application du délai de carence et de mesures de sensibilisation ont été élaborés en 2022-2023, sur initiative de la Conférence des secrétaires généraux (CSG), par l'Office fédéral du personnel avec le soutien des chefs des ressources humaines des départements et de la Chancellerie fédérale.

124. La plupart des interlocuteurs de l'EEG ont souligné les défaillances du régime applicable à la période post-mandat. S'agissant des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération, la simple incitation de l'Aide-mémoire à la circonspection s'agissant du choix de leurs activités ultérieures est clairement insuffisante. Pour les autres PHFE, la possibilité d'appliquer un délai de carence – dont la durée légale prévue, de six à 12 mois, est très courte

---

<sup>79</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/fr#art\\_94\\_b](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/319/fr#art_94_b)

– n’est pas appliquée en pratique. Il ressort des entretiens qu’elle représente un obstacle au recrutement et que son inclusion dans les contrats de travail engendre des contreparties financières. Le Contrôle fédéral des finances a analysé l’application en pratique de l’article 94b de l’OPers<sup>80</sup> et a lui aussi estimé que cet article restait lettre morte. L’EEG a été informée de plusieurs exemples problématiques de mobilité de PHFE vers le secteur privé<sup>81</sup>, qui indiquent clairement que des règles contraignantes doivent être posées dans ce domaine. Plusieurs options sont envisageables pour régler de façon adéquate les risques de conflits d’intérêts inhérents au passage de PHFE vers le secteur privé, telles qu’une période d’attente assortie d’une interdiction d’exercer certains types d’activités ou un mécanisme auprès duquel les PHFE devraient obtenir une autorisation ou solliciter des conseils relatifs à leurs nouvelles activités à l’issue de leur passage dans le service public. **Le GRECO recommande de mettre en place des règles contraignantes relatives à l’emploi des personnes chargées de hautes fonctions de l’exécutif après la cessation de leurs fonctions.** S’agissant du contrôle et de la mise en œuvre de ces règles, référence est faite à la recommandation x.

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d’intérêts**

125. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ne sont soumis à aucune obligation de déclaration publique de leur patrimoine, revenus, passif et intérêts, hormis dans le cadre de l’imposition sur le revenu et la fortune. Lors de l’entrée en fonction d’un conseiller fédéral nouvellement élu, celui-ci entreprend néanmoins immédiatement les démarches pour renoncer à ses activités professionnelles et à ses fonctions antérieures. Il s’agit d’une pratique bien établie, également mentionnée dans la doctrine. S’il n’y a aucun mécanisme de contrôle externe spécifique s’agissant des déclarations de patrimoine, les mécanismes généraux s’appliquent (voir paragraphes 139-140).

126. Les vice-chanceliers de la Confédération, les secrétaires généraux, les chefs de la communication et les conseillers personnels sont tenus de donner des renseignements sur certains éléments financiers (patrimoine, intérêts financiers, sources de revenus, passif) dans le cadre du contrôle de sécurité des personnes (CSP, voir paragraphes 52 et suivants). Ces informations ne sont pas rendues publiques mais font l’objet d’un contrôle. Les activités accessoires éventuelles sont soumises à une obligation d’annonce aux supérieurs hiérarchiques ou au service compétent dans l’unité administrative (art. 91 OPers). Les activités accessoires rémunérées sont saisies dans le système d’information du personnel. Les activités accessoires des cadres supérieurs, parmi lesquels les secrétaires généraux et les autres PHFE, sont publiques et communiquées sur demande. Toutefois, comme on l’a vu ci-dessus, les PHFE exercent rarement des activités accessoires en pratique. Les autorités suisses signalent par ailleurs de manière plus générale que, conformément à la mesure 8 de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024, une étude externe a été réalisée sur les possibilités juridiques d’instaurer une obligation de déclaration pour les titulaires de fonctions exposées

---

<sup>80</sup> [Lutte contre la corruption : Evaluation de la mise en œuvre de l’arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008 - Conseil fédéral - Eidgenössische Finanzkontrolle \(admin.ch\)](#)

<sup>81</sup> Pour d’anciens conseillers fédéraux, voir notamment le cas de l’ancien conseiller fédéral chef du Département fédéral de l’environnement, des transports et de l’énergie et de la communication (DETEC) en 2010 ; pour d’autres PHFE, voir le cas de l’ancien secrétaire général du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR) qui devient directeur de l’association faîtière de la métallurgie en 2018 ou d’un ancien directeur du Secrétariat d’Etat aux questions financières internationales (SFI) qui devient directeur de l’Association suisse des banquiers en 2019.

à des risques accrus de corruption. Cette étude, qui a été publiée sur le site internet du GTID<sup>82</sup>, constitue un point de départ pour les réflexions qui sont en cours sur l'éventuelle introduction d'une obligation de déclaration.

127. La législation n'impose aucune obligation de déclaration aux membres de la famille ou aux proches des PHFE. Il n'existe pas non plus de dispositions légales réglant les activités économiques de ces personnes.

128. L'EEG estime que la transparence sur les intérêts financiers et commerciaux des conseillers fédéraux et des autres PHFE est un outil important de prévention de la corruption, notamment pour révéler les conflits d'intérêts potentiels. Les intéressés devraient faire une déclaration d'actifs, de revenus, de passif et d'intérêts financiers au début de leur mandat et à intervalles réguliers par la suite, laquelle devrait être rendue publique. Dans ce contexte, il conviendrait également d'envisager d'inclure dans ces déclarations les intérêts des partenaires et des personnes à charge, étant entendu que ces informations n'auraient pas forcément à être rendues publiques, au nom de la protection de la vie privée. En outre, conformément à la pratique du GRECO, une certaine forme de contrôle par les autorités des informations fournies dans les déclarations financières serait nécessaire. Cela fournirait des garanties supplémentaires et, entre autres, garantirait que le public a accès à des informations exactes. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'instaurer une obligation pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer publiquement leurs patrimoine, revenus, passif et intérêts financiers à intervalles réguliers ; (ii) d'envisager d'étendre cette déclaration aux intérêts du conjoint et des membres de la famille à charge de ces personnes (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques) ; (iii) de soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié.**

### **Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre**

#### *Poursuites pénales et immunité*

129. Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération bénéficient de l'immunité absolue et de l'immunité relative. L'immunité absolue couvre les propos qu'ils tiennent devant le Parlement et ses organes et vise les poursuites tant pénales que civiles (art. 162, al. 1, Cst.). Pour les actes punissables ayant un lien direct avec leur activité et leur position officielles, les membres du Conseil fédéral, le chancelier ou la chancelière de la Confédération bénéficient d'une immunité relative (art. 14 de la loi sur la responsabilité, LRCE<sup>83</sup>). Celle-ci les protège contre les poursuites pénales, mais pas contre les poursuites civiles. Contrairement à l'immunité absolue, l'immunité relative peut être levée par les commissions parlementaires compétentes (Commission de l'immunité du Conseil national et Commission des affaires juridiques du Conseil des États) à la demande d'une autorité de poursuite pénale<sup>84</sup>. Dans le cadre de la procédure d'autorisation, les commissions vérifient dans un premier temps si l'acte incriminé relève de l'immunité relative. S'il n'y a pas de lien direct avec la position et l'activité officielles, elles n'entrent pas en matière sur la demande et l'autorité de poursuite pénale peut engager des poursuites. Si les commissions entrent en matière sur la demande, elles

<sup>82</sup><https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/secteur-financier-economie-nationale/corruption/groupe-travail-lutte-corruption.html>

<sup>83</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1958/1413\\_1483\\_1489/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1958/1413_1483_1489/fr)

<sup>84</sup> Pour plus de détail sur les principes d'action des commissions parlementaires et la procédure en la matière, voir : [https://www.parlament.ch/centers/documents/\\_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-3-1901](https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-3-1901).

examen dans un deuxième temps si l'immunité doit être levée. Elles procèdent alors à une pesée des intérêts entre les intérêts institutionnels et les intérêts de l'État de droit en rapport avec la poursuite pénale. En cas de décisions divergentes des deux commissions, le deuxième refus (non entrée en matière ou non levée) par une commission est définitif. Chaque décision des commissions fait l'objet d'un rapport, qui est public. Des statistiques concernant les demandes de levées d'immunité figurent ci-dessous.

130. L'immunité relative est également pertinente du point de vue de la procédure pénale lorsque (préalablement à l'autorisation de poursuite) le secret des postes et des télécommunications doit être levé pour poursuivre ou empêcher un acte punissable ou lorsque d'autres mesures d'enquête ou d'instruction pénale sont nécessaires pour une première clarification des faits ou pour la conservation des preuves. Dans ces cas, c'est une commission composée des présidents et des vice-présidents des deux Chambres qui décide.

131. Enfin, il convient de noter que, conformément à l'art. 14, al. 3 LRCF en relation avec l'art. 17, al. 2 et 3 LParl, les commissions compétentes peuvent confier aux autorités pénales de la Confédération le jugement d'un acte punissable relevant de la juridiction cantonale, et l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) peut élire un procureur fédéral extraordinaire.

132. Pour toutes les autres PHFE, l'art. 15 LRCF prévoit qu'une autorisation du Département fédéral de justice et de police (DFJP) est nécessaire pour l'ouverture de poursuites pénales contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle, exception faite des infractions en matière de circulation routière.

133. La procédure d'autorisation de poursuite a pour seul but de protéger les fonctionnaires fédéraux contre des procédures pénales clairement infondées et d'assurer ainsi le bon fonctionnement de l'administration. Le DFJP ne se substitue pas aux autorités de poursuite pénale et accorde l'autorisation de poursuite non seulement dès qu'un examen préliminaire du dossier révèle des indices qu'une infraction et les conditions légales de la poursuite pénale pourraient être réunies mais également lorsqu'une telle possibilité ne peut être exclue avec une totale certitude. Le DFJP part donc du principe que l'octroi de l'autorisation est la règle et que le refus est l'exception.

134. En pratique, le DFJP reçoit une requête d'autorisation de poursuite de la part du Ministère public de la Confédération, accompagnée du dossier de la cause. Après un premier examen des pièces, le droit d'être entendu est accordé à la personne suspectée et à la direction du département dont il relève. Le DFJP examine ensuite l'ensemble des éléments à sa disposition et rend sa décision. L'ensemble de ce processus est exécuté dans un délai maximal de trois mois, afin d'avoir un impact aussi faible que possible sur l'activité des autorités de poursuite pénale.

135. L'autorisation de poursuite, qui représente la très large majorité des décisions rendues, est définitive. La décision de refus, extrêmement rare, est soumise à recours devant le Tribunal administratif fédéral. Il s'agit pour la plupart de cas dits de « plainte vengeance » à l'égard de collaborateurs exerçant une fonction exposée (p.ex. les médecins-conseil confirmant la fin de prestations compensatoires). S'agissant enfin des cas de peu de gravité (art. 15 al. 3 LRCF), le DFJP n'envisage un refus d'autorisation que si l'employeur de la personne concernée manifeste son accord explicite préalable et qu'il confirme avoir déjà prononcé la mesure disciplinaire alternative à son encontre. La décision d'autorisation est

rendue par le secrétaire général du DFJP, la décision de refus par le chef du département. De façon générale, le DFJP procède à une application stricte de l'art. 15 al. 3 LRFCF, en ce sens que l'autorisation préalable est toujours accordée lorsqu'on ne peut pas clairement exclure la réalisation des conditions légales de la poursuite pénale, qu'on ne se trouve pas en présence d'un cas bénin et qu'une sanction disciplinaire n'apparaît pas comme étant une sanction suffisante.

136. Entre 2013 et 2021, le DFJP a traité 100 demandes d'autorisations de poursuite et rendu 86 décisions d'autorisation (voir sous statistiques, ci-après). Quatre demandes ont été rejetées en raison de leur faible gravité et du règlement du litige par la voie disciplinaire. Seuls dix cas ont été rejetés en raison de l'absence manifeste de fondement. Aucun n'a fait l'objet d'une procédure de recours. À noter enfin que durant cette même période, quatre cas ont concerné les plus hauts cadres de l'administration fédérale et qu'ils ont tous conduit à une autorisation de poursuite.

137. Sur le plan civil, la Confédération répond des dommages causés sans droit à un tiers par ses organes, sans égard à la faute de ces derniers (art. 146 Cst. ; art. 3, al. 2 LRFCF<sup>85</sup>). La notion d'organe est entendue largement et elle englobe toutes les personnes investies d'une fonction publique de la Confédération, soit notamment les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ainsi que les vice-chanceliers de la Confédération. Ces derniers répondent envers la Confédération du dommage qu'ils ont causé directement en violant leurs devoirs de service intentionnellement ou par négligence grave (art. 8 LRFCF).

138. L'EEG constate que les règles d'immunité dont bénéficient les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération ont été peu appliquées à ce jour et ne semblent pas faire obstacle à d'éventuelles poursuites pénales. Il en va de même en ce qui concerne la procédure d'autorisation de poursuite pour les autres PHFE, les décisions de refus étant extrêmement rares.

#### *Mécanismes non répressifs*

139. Le Conseil fédéral, en tant que collège, contrôle lui-même le respect des règles légales de récusation et d'incompatibilité ainsi que des règles de conduite par ses membres (acceptation de mandats et de fonctions après la cessation des fonctions, participation des membres du Conseil fédéral à des manifestations de leurs partis). Il n'existe pas d'organe externe chargé spécifiquement de veiller au respect des règles mentionnées. Les commissions de gestion compétentes de l'Assemblée fédérale peuvent cependant, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, examiner la pratique du Conseil fédéral et, le cas échéant, lui adresser des recommandations d'amélioration (art. 26 et 52 LParl).

140. L'EEG a certains doutes sur l'efficacité des mécanismes existants de contrôle du respect des règles de conduite par les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération. D'après les autorités, c'est le Conseil fédéral lui-même, en tant que collège, qui serait responsable de ce contrôle. Cependant, il ne fait pas l'objet d'un mécanisme formel, les délibérations du Conseil fédéral ont lieu à huis-clos et l'EEG n'a pas eu connaissance de cas de sanctions de conseillers fédéraux pour méconnaissance des règles de conduite.

---

<sup>85</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1958/1413\\_1483\\_1489/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1958/1413_1483_1489/fr)

141. Le Conseil fédéral est en outre soumis à la haute surveillance des commissions de gestion de l'Assemblée fédérale, à d'éventuelles enquêtes parlementaires – très rares en pratique – et à la supervision du Contrôle fédéral des finances. Les autorités suisses font valoir que la haute surveillance parlementaire inclut le contrôle du respect des règles de conduite sous l'angle de la légalité, régularité, opportunité, efficacité et efficacité économique (art. 26 al. 3 LParl). Dans le cas où des indices d'un potentiel non-respect des règles de conduite au sein du Conseil fédéral parviennent à la connaissance des organes de haute surveillance, ceux-ci ont toute la marge de manœuvre nécessaire pour procéder aux clarifications idoines. Les CdG ont fait usage de cette possibilité à plusieurs reprises au cours des dernières années. Les rapports des CdG sont en outre publiés. Comme exemples peuvent être cités l'inspection sur les indiscretions au sein du Conseil fédéral durant la pandémie de Covid-19 ou encore celle sur la tentative de chantage à l'encontre d'un Conseiller fédéral en fonction. De plus, le mécanisme de haute surveillance parlementaire intervient dans une démocratie de concordance, dans laquelle aucun parti n'a obtenu la majorité que ce soit au gouvernement ou dans une des deux chambres de Parlement depuis 1959 au moins. L'EEG estime néanmoins que l'angle du respect de la déontologie devrait être renforcé dans l'ensemble des modalités de contrôle existantes. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer le mécanisme de supervision et de sanction du respect des règles de conduite par les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération.**

142. Les secrétaires généraux des départements, les chefs de la communication et les collaborateurs personnels font, comme les autres fonctionnaires, l'objet d'un entretien annuel d'évaluation, dans lequel les questions de conflits d'intérêts doivent notamment obligatoirement être évoquées (une mesure découlant de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024). Ils sont soumis à la procédure disciplinaire relevant du droit du personnel en vertu des art. 98 et 99 OPers. Selon la gravité de l'infraction, l'employeur peut ouvrir une enquête disciplinaire, pouvant donner lieu aux mesures disciplinaires suivantes : avertissement ; changement du temps de travail ; changement du domaine d'activité ; réduction du salaire de 10 % au maximum pendant 1 année au plus ; amende jusqu'à 3000 francs (3 123 Euros). La compétence relève des supérieurs hiérarchiques en collaboration avec le service du personnel et, le cas échéant, le service juridique de l'unité administrative concernée. La violation de normes éthiques peut en outre constituer un motif de licenciement ou de résiliation immédiate du contrat de travail.

### *Statistiques*

143. Au cours des cinq dernières années, les commissions des deux Chambres compétentes de l'Assemblée fédérale ont traité au total six demandes de levée de l'immunité relative, dont aucune n'a concerné des membres du Conseil fédéral ou le chancelier de la Confédération. Il n'y a pas eu de cas concernant l'immunité absolue au cours des cinq dernières années.

144. Pour les employés de la Confédération :

**Autorisations de poursuite en matière de responsabilité des employés de la Confédération**  
**Statistiques 2013-2021**

Année	Nbre de demandes	Autorisation	Refus	
			cas de peu de gravité / mesure discipl.	demande infondée
<i>Dès 2013: Compétence auprès du DFJP (Art. 15 LRFC) Délégation de signature au Secrétaire général sauf dans les cas de refus d'autorisation (Décision Chef du département)</i>				
<b>2013</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	0	2
<b>2014</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	0	0
<b>2015</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	0	3
<b>2016</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	1	0
<b>2017</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	1	1
<b>2018</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	0	2
<b>2019</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	0	1
<b>2020</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	1	0
<b>2021</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	1	1

145. Les autorités n'ont connaissance que d'un seul cas d'accusations publiques contre une PHFE au cours des cinq dernières années. Une enquête pénale est actuellement en cours contre l'ancien chef de l'information du Département fédéral de l'intérieur pour violation éventuelle du secret de fonction. La présomption d'innocence s'applique. La personne concernée a démissionné<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-89182.html>

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

#### *Aperçu des diverses autorités répressives*

146. En Suisse, Etat fédéral, les tâches étatiques relèvent en principe de la compétence des cantons sauf disposition contraire de la Constitution fédérale. Le niveau fédéral ne dispose ainsi que des compétences qui lui sont spécifiquement attribuées par la Constitution fédérale. En matière de police, la Confédération ne dispose pas d'une compétence générale, car il s'agit d'une des tâches qui reste principalement attribuée aux cantons. Les tâches de police sont donc principalement exercées par les polices cantonales et/ou les polices communales. Celles-ci sont en particulier compétentes pour le maintien de l'ordre et la lutte contre la criminalité sans dimension internationale ou intercantonale prépondérante.

147. Au niveau fédéral, il existe toutefois aussi des services de police chargés de tâches spécifiques, en particulier l'Office fédéral de la police (fedpol, voir ci-dessous paragraphe 158), l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF, voir ci-dessous paragraphe 148), la police des transports (relevant des entreprises de transports, mais régies par le droit fédéral) et la Police militaire, assurant l'ordre et la sécurité au sein de l'armée. L'évaluation du 5e cycle porte sur les deux services suivants:

- les deux entités Opérations et Poursuite pénale de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, chargées notamment d'assurer la sécurité aux frontières et les enquêtes pénales qui y sont liées. Elles regroupent plus de 3 500 collaboratrices et collaborateurs, essentiellement des spécialistes de la douane et de la sécurité aux frontières. Le personnel opérationnel porte l'uniforme et est armé en fonction de ses tâches.
- la Police judiciaire fédérale: elle compte plus de 400 collaboratrices et collaborateurs et représente le partenaire privilégié du Ministère public de la Confédération (évalué lors du 4e cycle) pour enquêter dans les affaires pénales qui relèvent de la justice fédérale. Elle est notamment compétente en matière de lutte contre le crime organisé, le terrorisme, la corruption et la criminalité économique.

#### *Organisation et responsabilité de certains services répressifs*

##### L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)

148. L'OFDF est principalement chargé de la sécurité et de la protection de la population, de l'économie, de l'Etat ainsi que de l'environnement. Il emploie près de 4 500 collaborateurs et accomplit ses tâches sur le territoire suisse, aux frontières et à l'étranger. Les principales bases légales qui régissent ses tâches sont le droit douanier et le droit tarifaire douanier<sup>87</sup>. L'OFDF est également organe d'exécution de nombreux actes législatifs ne relevant pas du droit douanier. Il exécute actuellement cette tâche en tant qu'organe de contrôle dans une centaine de domaines environ et collabore à cet égard avec quelque 25 offices fédéraux compétents pour ces domaines (p.ex. contrôle des denrées alimentaires à la frontière; protection des animaux, des plantes et des espèces; contrôle du trafic des marchandises dangereuses, sécurité des produits thérapeutiques, etc). Enfin, les activités de l'OFDF dans le

---

<sup>87</sup> RS [631.0](#), RS [631.01](#), RS [631.011](#), RS [631.013](#)

cadre de ses tâches de sécurité doivent être coordonnées avec celles qui sont accomplies par la police de la Confédération et des cantons, conformément au droit douanier. Outre le domaine douanier, les cantons peuvent déléguer certaines tâches à l'OFDF dans le cadre d'un accord administratif. Une matrice de délégation des tâches cantonales à l'OFDF est consultable en ligne<sup>88</sup>.

149. L'OFDF est subordonné au Département fédéral des finances (DFF). La Cheffe de département du DFF dirige son département sous sa responsabilité politique. Elle définit notamment les grandes lignes de la gestion du département et délègue si nécessaire l'exécution de certaines tâches départementales à des unités administratives (art. 37 LOGA<sup>89</sup>). L'OFDF, comme plusieurs autres offices fédéraux, applique, en matière de procédure, la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>90</sup>, qui ne contient pas d'article spécifique quant à l'indépendance opérationnelle. Celle-ci semble toutefois garantie en pratique, comme l'ont confirmé les informations rassemblées par l'EEG. L'indépendance est aussi contrôlée par la presse qui a accès aux dossiers à travers l'application de la LTrans (voir ci-dessous).

150. L'OFDF comprend six domaines de direction, dont les domaines de direction « Opérations » et « Poursuites pénales », qui exercent les missions répressives. S'y ajoutent les domaines de direction Analyse des données et des risques, Planification et pilotage, Bases et Soutien, qui élaborent les bases nécessaires à l'exécution des tâches et soutiennent le personnel opérationnel dans l'exercice de celles-ci.

151. Le domaine de direction « Opérations » rassemble la douane et le Corps des gardes-frontière, soit tous les agents des services répressifs (ASR) opérationnels de l'OFDF. Il se compose d'un état-major central et de six niveaux régionaux, eux-mêmes subdivisés en 23 niveaux locaux.

152. Le domaine de direction « Poursuites pénales » est l'organe d'enquête de l'OFDF. Il est composé d'environ 190 collaborateurs spécialement formés et disposant de compétences de police judiciaire. Il est en particulier chargé de la lutte contre les cas graves de contrebande. Le domaine de direction Poursuites pénales comprend quatre unités chargées d'enquêtes (répartition par régions géographiques), une unité d'enquêtes préliminaires et recherches informatiques, une unité chargée de rendre les décisions pénales, une unité d'observation et d'intervention et une unité état-major et aide à la conduite. Le chef du domaine de direction Poursuites pénales ainsi que les chefs des huit unités forment le comité de direction des Poursuites pénales, qui se réunit environ toutes les deux semaines.

153. Le domaine de direction « Opérations » a des compétences répressives selon la DPA, mais uniquement pour les cas repris à l'article 65 DPA, soit les procédures simplifiées. Les conditions pour effectuer de telles procédures sont clairement définies dans la loi et aucun acte d'enquête ne peut être effectué par les agents du domaine de direction « Opérations ». Des directives internes émises par le domaine de direction « Poursuites pénales » énoncent ce qui peut être puni et comment. Tous les cas ne correspondant pas aux conditions de l'article 65 DPA doivent lui être transmis pour traitement. Le domaine de direction « Poursuites

---

<sup>88</sup> <https://www.bazg.admin.ch/bazg/fr/home/documentation/bases-legales/verwaltungsvereinbarungen-mit-kantonen.html>

<sup>89</sup> Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997, RS [172.010](#)

<sup>90</sup> RS [313.0](#)

pénales » procède en outre chaque année à une surveillance spécialisée de l'application des directives par le domaine de direction « Opérations ».

154. L'activité officielle et l'administration financière de l'OFDF sont rendues publiques dans les Comptes d'État publiés annuellement<sup>91</sup>, qui rendent compte au Parlement de l'exécution du budget. De plus, l'utilisation des moyens financiers de l'OFDF peut faire l'objet en tout temps d'un contrôle par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Les audits diligentés par l'OFDF sont eux aussi publiés.

155. En 2022, les femmes représentaient 25,8% du personnel de l'OFDF (sur un total de 4 689 collaboratrices et collaborateurs). Les domaines de direction Opérations et Poursuites pénales représentaient 81,1% de l'effectif total moyen en 2022 (en équivalents-plein-temps). Dans ces deux domaines de direction, les femmes représentaient 23,5% (sur un total de 3 773 collaboratrices et collaborateurs).

156. L'OFDF est actuellement dans une phase de transformation organisationnelle<sup>92</sup> devant aller jusqu'en 2026, qui comprend notamment la création d'un nouveau profil professionnel de « spécialiste en douane et sécurité des frontières » et l'adaptation des bases légales. Ce nouveau profil va remplacer les professions de douanier, au statut civil, et de garde-frontière, actuellement soumis à la législation pénale militaire, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi d'exécution des tâches de l'OFDF. Ceci impliquera à terme que tous les spécialistes auront un statut civil.

157. L'EEG s'est entretenue de cette transformation durant la visite sur place. La loi fondant cette transformation a suscité de nombreux débats au Parlement, suite à des allégations selon lesquelles la transformation institutionnelle serait effectuée avant de disposer du cadre légal correspondant. Ceci a notamment amené la Commission de gestion du Conseil des Etats à critiquer l'action du Conseil fédéral sur ce dossier. En attendant l'adoption de la révision totale de la législation douanière, les nouvelles recrues sont déjà formées conformément au nouveau profil, suite à l'entrée en vigueur des bases légales y relatives. Les transformations ont cependant généré un certain mal-être du personnel, notamment des douaniers dont la classe de salaire va être réduite et dont la perception dominante est que leur profil professionnel va disparaître à terme. L'EEG encourage les autorités suisses à avancer dans le cadre de ce dossier de manière transparente, dans le respect des recommandations de la Commission de gestion du Conseil des Etats.<sup>93</sup>

### La Police judiciaire fédérale (PJF)

158. L'Office fédéral de la police (fedpol) assume la fonction d'office général de la Confédération en matière de police. Il est l'interlocuteur unique des corps de police suisses et étrangers et accomplit, en tant qu'organe chargé des fonctions de police au niveau fédéral, des tâches de police judiciaire, de police de sécurité, de police administrative et de soutien dans le domaine policier. Les tâches de police judiciaire sont assumées par la PJF, qui fait

---

<sup>91</sup> [Comptes d'État \(admin.ch\)](#)

<sup>92</sup> La nouvelle loi d'exécution des tâches de l'OFDF (LE-OFDF) remplacera la loi sur les douanes actuelle, qui sera réduite à une loi sur les droits de douane. Le Message et le projet de loi correspondant à cette révision totale de la législation douanière se trouvent actuellement en phase de délibérations parlementaires.

<sup>93</sup> Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité - Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États, du 23 mai 2022.

l'objet de cette évaluation. En matière de police de sécurité, le Service fédéral de sécurité assure la protection des personnes et des bâtiments de la Confédération ainsi que des personnes et bâtiments dont la Confédération doit garantir la sécurité en vertu du droit international public. Les autres domaines de direction de fedpol accomplissent des tâches de police administrative concernant les explosifs, la pyrotechnie, les armes, ainsi que les mesures relatives à des étrangers, contre la propagande incitant à la violence et contre la violence lors de manifestations sportives. S'agissant des tâches de soutien policier, fedpol gère les systèmes d'information de police pour les organes de poursuite pénale des cantons et de la Confédération. Enfin, fedpol est la plate-forme nationale en matière d'information, de coordination et d'analyse pour ses homologues cantonaux et internationaux dans le domaine policier. Fedpol regroupe 4% des effectifs policiers suisses, avec un taux d'employés civils de 60%. La plupart de ses employés viennent des polices cantonales.

159. La PJF est une organisation civile. Elle emploie 413 personnes au total<sup>94</sup>, dont 74% d'hommes et 26% de femmes. Elle se compose de 8 divisions : trois divisions d'enquête, trois divisions de soutien aux enquêtes, une division d'opérations et une division de gestion, planification et État-major pour le soutien administratif et stratégique. Le tout est subdivisé en 27 commissariats opérationnels et 4 domaines administratifs.

160. Fedpol est subordonné au Département fédéral de justice et police (DFJP). L'indépendance opérationnelle de la PJF est garantie par l'art. 4 al. 1 CPP<sup>95</sup> (applicable à la PJF en vertu de l'art. 14 CPP). Les activités de fedpol, respectivement de la PJF, sont rapportées selon les objectifs convenus avec le DFJP chaque année dans un certificat de prestations (« Leistungsnachweis »). Ces points se retrouvent dans les Comptes d'Etat de la Confédération. Tout comme pour l'OFDF, l'utilisation des moyens financiers de la PJF peut faire l'objet en tout temps d'un contrôle par le CDF, dont les audits sont publiés.

### *Accès aux informations*

161. En tant qu'entités de l'administration fédérale, l'OFDF et fedpol entrent dans le champ d'application de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans)<sup>96</sup>, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)<sup>97</sup> et de la loi fédérale sur l'archivage (LAR)<sup>98</sup>.

162. Au niveau matériel, la LTrans s'applique aux documents officiels, dont la définition est large : il s'agit de toute information enregistrée sur un quelconque support ou tout document officiel pouvant être établi par un traitement informatisé simple, détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée et qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique. Il existe certaines restrictions au champ d'application matériel, par exemple pour des procédures en matière pénale, civile ou d'entraide ou lorsque des dispositions spéciales de lois fédérales déclarent certaines informations secrètes, à l'instar du secret fiscal en matière de TVA.

---

<sup>94</sup> Etat en mai 2024

<sup>95</sup> art. 4 al. 1 CPP : 1 Les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit.

<sup>96</sup> RS [152.3](#)

<sup>97</sup> RS [235.1](#)

<sup>98</sup> RS [152.1](#)

163. Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Il est possible de demander une copie de ces documents ou de les consulter sur place. Il existe certaines exceptions à ce droit, interprétées de manière restrictive par la jurisprudence, par exemple lorsque l'accès entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité ou peut porter atteinte à la sphère privée de tiers – dans ce dernier cas, pour autant qu'il n'y ait pas d'intérêt public à la transparence exceptionnellement jugé prépondérant. Dans la mesure du possible, les documents officiels doivent être rendus anonymes ; à défaut, la communication de données personnelles est régie dans le respect du cadre légal décrit aux art. 36 LPD et 57s LOGA (art. 9 LTrans).

164. Toute personne souhaitant accéder à des documents officiels dépose sa demande à l'autorité qui les a produits ou qui les a reçus en tant que destinataire principal de la part de tiers qui ne sont pas soumis à la loi sur la transparence. En cas de demande déposée par des médias, l'autorité est tenue, dans la mesure du possible, de tenir compte de l'urgence de l'information (art. 9 de l'Ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration, OTrans<sup>99</sup>).

165. Lorsqu'une autorité envisage de fournir des documents comportant des données personnelles, elle doit, avant de transmettre les documents, consulter les éventuelles personnes concernées et les inviter à se prononcer dans un délai de 10 jours (art. 11 LTrans). L'autorité doit prendre position dans un délai de 20 jours à compter de la réception de la demande, qui peut être prolongé de 20 jours si un grand nombre de documents est concerné ou s'il s'agit de documents complexes ou difficiles à se procurer ; si des données personnelles sont concernées, la durée de traitement est prolongée de la durée nécessaire (art. 12 LTrans).

166. Le demandeur peut déposer une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) si l'accès à des documents officiels est limité, différé ou refusé ou si l'autorité n'a pas pris position sur la demande dans les délais. Une personne concernée par la demande peut également déposer une demande en médiation lorsque, après avoir été entendue, l'autorité entend accorder l'accès aux documents malgré son opposition. Lorsque la médiation aboutit, l'affaire est classée. Si elle n'aboutit pas, le PFPDT établit une recommandation écrite à l'attention des participants à la procédure dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande en médiation. L'autorité doit rendre une décision susceptible de recours si, dans les 10 jours qui suivent la réception de la recommandation, le demandeur ou la personne entendue le demande. Elle rend également une décision dans les cas où, en dérogation à la recommandation, elle compte limiter, différer ou refuser le droit d'accès ou si elle entend accorder le droit d'accès à un document officiel contenant des données personnelles. La décision est rendue dans un délai de 20 jours dès réception de la recommandation ou de la requête en décision. Cette décision peut être attaquée par un recours devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), puis par un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (TF).

167. La LPD régit le traitement de données concernant des personnes physiques effectué par des organes fédéraux. Toute personne peut demander au responsable du traitement si des données la concernant sont traitées. Celui-ci doit notamment communiquer au demandeur toutes les données le concernant qui sont traitées, le but du traitement,

---

<sup>99</sup> RS [152.31](#)

notamment la durée de conservation des données personnelles ou les critères pour fixer cette dernière, ainsi que les informations disponibles sur l'origine des données personnelles, dans la mesure où ces données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. L'accès aux renseignements demandés peut être refusé, restreint ou différé dans la mesure où une loi au sens formel le prévoit ou si des intérêts prépondérants - publics ou d'un tiers - l'exigent, en particulier lorsque la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction. Il est possible de recourir contre la décision de l'autorité en déposant un recours devant le TAF, puis un recours en matière de droit public devant le TF.

168. En vertu de la LAr, il est également possible de consulter librement et gratuitement les archives de la Confédération après l'expiration d'un délai de 30 ans, ou de 50 ans quand il s'agit de données personnelles. Il est toutefois possible de consulter les archives pendant que le délai de protection s'applique encore si aucune disposition légale n'en dispose autrement et si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Dans ce cas, la consultation peut être assortie de charges ou de conditions. A noter que lorsqu'il n'est pas possible de transmettre des documents sur la base de la Loi sur les archives, l'autorité doit obligatoirement évaluer si ces documents pourraient être obtenus autrement, notamment sous l'angle de la loi sur la transparence.

169. Dans le cadre d'une procédure pénale, l'art. 29 al. 2 Cst. garantit le droit d'être entendu, qui comprend notamment le droit d'être informé sur le déroulement de la procédure et un accès au dossier. Dans le cas d'une procédure pénale menée par l'OFDF, ce principe est concrétisé par l'art. 36 DPA en lien avec les art. 26 à 28 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA). En vertu de l'art. 18 de l'OTrans, l'OFDF peut informer le public en publiant sur internet des informations concernant des domaines et affaires importantes, pour autant qu'aucune disposition légale ne s'y oppose. Toutefois, cette disposition n'a pas encore été appliquée en pratique au sein de l'OFDF, aucun cas suffisamment grave ou d'intérêt public prépondérant n'étant survenu. Quant à la PJF, son activité est soumise au Code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP)<sup>100</sup> qui régit le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier à ses art. 107-108.

170. En pratique, l'OFDF reçoit environ une trentaine de demandes d'accès par an sous la LTrans, touchant à tous ses domaines d'activité. La préparation et l'envoi des réponses occupent 4 à 5 personnes à 10-15%. Fedpol reçoit une dizaine de demandes par an, liées principalement à des questions de sécurité, de budget et d'activités opérationnelles. Pour les deux administrations, les refus de demande d'accès sont rares, de même que les médiations et les recours. Les employés chargés de répondre aux demandes d'accès bénéficient d'une formation en ligne à la LTrans. Une formation en ligne relative à la protection des données personnelles est en outre obligatoire pour tout employé de la Confédération. L'EEG a pu constater lors des entretiens sur place que les règles relatives à la transparence et à l'accès à l'information au sein des autorités répressives soumises à l'évaluation sont claires et paraissent bien respectées en pratique.

---

<sup>100</sup> RS [312.0](#)

### *Confiance du public en les services répressifs sélectionnés*

171. Il n'a pas été fait état par les autorités d'études spécifiques menées sur la confiance du public dans l'OFDF et la PJF. Toutefois, il ressort des entretiens sur place que les autorités répressives jouissent généralement de la confiance du public.

### *Syndicats et associations professionnelles*

172. Concernant l'OFDF, les syndicats et associations du personnel suivants peuvent être mentionnés :

- [le syndicat du personnel des douanes Garanto](#)
- [l'Association des officiers du Corps des gardes-frontière](#), une section de [l'Association des cadres de la Confédération](#)

173. De manière plus large :

- [l'Association du personnel de la Confédération \(APC\)](#)
- [le syndicat transfair](#)

174. S'agissant de [fedpol](#), les syndicats et associations du personnel suivants peuvent être mentionnées :

- [Association du personnel de fedpol](#), une section de la Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police FSFP
- Syndicat des policiers de la Confédération SPC

175. De manière plus large:

- [l'Association du personnel de la Confédération \(APC\)](#)
- le syndicat transfair
- Le Syndicat des services publics (SSP) - Berne Personnel fédéral

176. Les bases de la collaboration entre les différentes associations du personnel de la fonction publique et l'employeur sont fixées dans le droit du personnel<sup>101</sup>. Celles-ci n'ont pas de rôle spécifique dans le cadre de la politique d'intégrité. Le directeur de l'OFDF rencontre quatre fois par an les représentants de ces syndicats et associations afin d'échanger sur des questions et sujets d'intérêt supérieur ou de nature fondamentale. Les discussions servent également à communiquer les décisions importantes du Comité de direction (CD OFDF), comme les projets ayant un impact sur le personnel. Une fois par an, le CD OFDF organise une conférence d'information avec les partenaires sociaux axée sur des sujets et des problèmes actuels. La directrice de fedpol rencontre deux fois par an les représentants de ces syndicats et associations, afin d'échanger et d'informer sur les projets en cours à fedpol. Enfin, au niveau de l'administration fédérale, il existe un comité de suivi des partenaires sociaux (BAS), composé pour moitié de représentants des employés et des employeurs. Le BAS est présidé par la direction de l'Office fédéral du personnel. Cet organe consultatif veille à ce que les décisions soient prises de manière ciblée et coopérative dans le cadre du partenariat social.

177. En raison de leur indépendance vis-à-vis de l'employeur, ni l'OFDF ni fedpol ne connaissent le nombre de membres des différents syndicats et associations du personnel.

---

<sup>101</sup> art.33 de la LPers ([172.220.1](#)), art. 107 et 108 de l'Opers ([172.211.111.3](#)), art. 63 de l'Ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération ([O-OPers, 172.211.111.31](#)).

## **Politique anticorruption et d'intégrité**

### *Stratégie anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques de corruption dans les services exposés*

178. De manière générale, le cadre légal en vigueur pour l'ensemble de l'administration fédérale contient certaines dispositions relatives à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité, qui s'applique à l'ensemble du personnel des autorités soumises à l'évaluation, à savoir : défense des intérêts de l'employeur et devoir de fidélité (art. 20 LPers), acceptation d'avantages, de dons et invitations (art. 21 LPers, 93 et 93a OPers), secret professionnel, secret d'affaires, secret de fonction et « délit d'initié » (art. 22 LPers, 94 et 94c OPers), activités connexes et accessoires (art. 21 et 23 LPers, 91 et 92 OPers), récusation (art. 94a OPers), possibilité de délais de carence (art. 94b OPers), obligation de dénoncer et protection des lanceurs d'alerte (art. 22a LPers). La Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024 contient également certains objectifs pertinents, comme la sensibilisation, une approche axée sur le risque, la transparence et la protection des lanceurs d'alerte.

### **OFDF**

179. L'OFDF ne prévoit pas de stratégie ou de programmes spécifiques anti-corruption dans chaque domaine de direction. Les réglementations et politiques définies au sein de la Confédération s'appliquent, comme le Code de comportement de l'administration fédérale et les dispositions concernant les lanceurs d'alerte. La majeure partie du personnel est assermentée. Le cadre contractuel et le cadre réglementaire définissent les comportements irréguliers et les sanctions disciplinaires en cas de manquements graves constatés. De l'avis des autorités, des processus robustes, le respect des directives et une séparation suffisante des fonctions contribuent à éviter la fraude et la corruption. La prévention et la détection des cas reposent aussi sur les mesures de gestion des risques et le système de contrôle interne.

180. A titre d'illustration, certains des risques identifiés comprennent les accès non autorisés aux informations confidentielles (risque minimisé par la clean desk policy et les contrôles préalables de sécurité et d'intégrité du personnel), les conflits d'intérêt, l'exercice non autorisé d'activités accessoires, la modification des données salariales, l'acceptation de cadeaux, le non-respect des procédures d'adjudication et la violation des directives.

181. Les risques opérationnels sont traités systématiquement par le système de contrôle interne (SCI), qui documente les processus, les activités et les contrôles. Il cible également les risques liés à l'environnement de contrôle, qui couvrent les questions de la conduite, de la politique du personnel, de la communication, de la formation. Le SCI permet de cartographier les risques sous forme de matrice de contrôle et met à disposition un catalogue de risques par processus. Le catalogue des risques et les contrôles sont régulièrement adaptés à l'évolution des risques. La direction reçoit un rapport annuel sur le SCI (efficacité, traçabilité, efficience) et les résultats des analyses de risques sont adressés pour information aux autorités de surveillance de la Confédération. Le thème de la fraude fait partie de l'évaluation générale des risques de l'audit interne, tout comme les activités annexes et le suivi des dénonciations/whistleblowing.

182. Les outils de gestion des risques sont évalués par l'audit interne et le Contrôle fédéral des finances. Ils sont améliorés pour optimiser leur compréhension, leur acceptation et leur application. Il est vérifié régulièrement que les efforts de l'organisation se concentrent sur les risques critiques, sur la vérification des activités de contrôle clés et la simplification des outils selon les principes d'amélioration continue du système de gestion intégrée des risques.

### Fedpol

183. Le DFJP, dont dépendent fedpol et la PJF, a adopté une stratégie de lutte contre la criminalité pour les années 2024-2027. En outre, une nouvelle édition de la stratégie PJF est en cours de rédaction et fedpol a récemment adopté une stratégie 2024-2027<sup>102</sup>.

184. La gestion des risques, au sens d'une technique de gestion, permet d'identifier les risques potentiels, de les évaluer, les surveiller et les piloter de manière ciblée. Elle est organisée sur le modèle de la gestion des risques d'entreprise applicable à l'ensemble de l'administration fédérale (voir paragraphe 49). Fedpol dispose d'une directive sur la réglementation des droits de signature pour les contrats, les acquisitions et les embauches et applique les processus et les directives en matière de marchés publics.

185. L'EEG constate que ni l'OFDF, ni la PJF ou plus généralement fedpol ne disposent d'une stratégie anti-corruption spécifique. La Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption s'applique à ces organisations, mais elles ne semblent pas avoir pris de mesures d'application de cette stratégie, qui paraît surtout exister sur le papier. L'EEG renvoie à ce sujet à ses préoccupations exprimées aux paragraphes 51, 60 et 61. Le DFJP dont dépend la PJF dispose bien d'une stratégie de lutte contre la criminalité, mais celle-ci vise surtout les priorités du travail de la police, et la promotion de l'intégrité en interne n'y est pas abordée.

186. Par ailleurs, si des mécanismes d'identification et de gestion des risques existent bien au sein des deux organisations, ceux-ci ne s'intéressent pas spécifiquement à la corruption et aux atteintes à l'intégrité. La hiérarchie des deux organisations a fait valoir lors des entretiens que le risque de corruption était faible dans la Confédération. De l'avis de l'EEG, ce risque ne fait pas l'objet d'une prise en compte suffisante et figure de ce fait dans l'angle mort des stratégies et politiques existantes. Si de nombreuses règles et mesures participent bien à la prévention de la corruption, elles gagneraient à être mieux ciblées et coordonnées dans le cadre de stratégies spécifiques. Ceci permettrait d'adopter une approche plus proactive en matière de prévention de la corruption au sein des services examinés. Ces stratégies pourraient également apporter de précieux éléments afin d'étayer et de renforcer la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption. **Le GRECO recommande de procéder à une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, puis d'utiliser les données ainsi obtenues pour concevoir une ou des stratégie(s) proactive(s) de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption au sein de ces services.**

*Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins*

---

<sup>102</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/fedpol/strategie.html>

187. L'OFDE n'a pas la compétence légale de procéder à des opérations d'infiltration ni de rémunérer les témoins ou les informateurs. En vertu de l'art. 41 DPA, ce sont essentiellement les dispositions du Code de procédure pénale concernant les témoins qui s'appliquent par analogie.

188. Les opérations d'infiltration de la PJF sont réglementées par les articles 285a-298 CPP<sup>103</sup>. L'article 293 décrit notamment l'étendue de l'intervention :

- Il est interdit à un agent infiltré d'encourager un tiers à commettre des infractions de manière générale ou de l'inciter à commettre des infractions plus graves. Son intervention doit se limiter à la concrétisation d'une décision existante de passer à l'acte.
- L'activité d'un agent infiltré ne doit avoir qu'une incidence mineure sur la décision d'un tiers de commettre une infraction concrète.
- Si cela est nécessaire pour préparer le marché principal, l'agent infiltré est habilité à effectuer des achats probatoires et à démontrer sa capacité économique.
- Si l'agent infiltré a dépassé les limites de la mission autorisée, le juge en tient compte de manière appropriée lors de la fixation de la peine ; il peut également libérer de toute peine la personne ainsi influencée.

189. L'art. 295 CPP définit la procédure pour que les agents infiltrés puissent obtenir les montants nécessaires pour conclure des marchés fictifs. Les dispositions d'exécution sont contenues dans l'Ordonnance sur l'investigation secrète du 10 novembre 2004<sup>104</sup>.

#### *Principes éthiques et codes de conduite*

190. Le Code de comportement du personnel de l'administration fédérale du 15 août 2012 s'applique à tous les employés de l'OFDF et de fedpol, au même titre qu'à tous les employés de l'administration fédérale. Il est distribué à tous les employés et est publié sur internet<sup>105</sup> et sur l'intranet de l'administration fédérale. Il regroupe les normes juridiques relevant du droit du personnel et la pratique établie qui est suivie dans leur application. Le code décrit ainsi le comportement attendu des employés de l'administration fédérale. Des mesures disciplinaires ou relevant du droit du personnel peuvent être prises sur la base du contenu du code.

191. Fedpol dispose d'un code de conduite spécifique, publié sur l'intranet de l'office, dont la violation peut donner lieu à des suites relevant du droit du travail. En outre, les collaborateurs de fedpol s'appuient sur des valeurs et des principes de travail communs, regroupés en six valeurs, constitutives de la culture de fedpol. Ces valeurs sont publiées sur internet<sup>106</sup> ainsi que sur l'intranet de l'office. D'après les informations communiquées à l'EEG et les entretiens, l'EEG estime que les normes de conduite au sein de fedpol sont suffisantes, illustrées de manière adéquate et semblent parfaitement connues des collaborateurs.

192. L'OFDE connaît également certaines règles de conduite spécifiques en matière de personnel, qui vont plus loin sur certains aspects que celles du Code de comportement de l'administration fédérale. Cependant, ces normes sont incomplètes, seules les règles sur les

---

<sup>103</sup> RS [312.0](#)

<sup>104</sup> RS [312.81](#)

<sup>105</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1238/fr>

<sup>106</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/fedpol/werte.html> (accessible depuis la page d'accueil de fedpol sous « Valeurs »).

cadeaux et les activités accessoires semblant détaillées. De plus, elles sont englobées dans des « Prescriptions de l'OFDF en matière de personnel », document interne très global contenant de nombreuses normes relatives à d'autres sujets que la corruption et l'intégrité. Ceci ne facilite pas la visibilité des règles relatives à l'intégrité. L'EEG estime qu'un code de conduite spécifique à l'OFDF, regroupant les normes applicables illustrées de commentaires et/ou d'exemples concrets, permettrait d'en faciliter la connaissance par le personnel et d'en informer le public. Ce texte devrait être assorti de mesures de sensibilisation spécifiques et d'un mécanisme d'application. Il conviendra dans ce cadre de préciser l'articulation de ces règles spécifiques avec celles du Code de comportement de l'administration fédérale. **Le GRECO recommande (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, avec des exemples concrets et des explications sur le comportement attendu de la part du personnel et (ii) de le compléter par des mesures de sensibilisation spécifique et un mécanisme de supervision et de sanction.**

#### *Conseil, formation et sensibilisation*

193. Tous les employés de la Confédération doivent obligatoirement suivre un module de formation en ligne sur la prévention de la corruption et le « whistleblowing » à leur entrée en fonctions et reçoivent à cette occasion une brochure<sup>107</sup> sur le sujet. La formation est axée sur les problèmes, inclut des études de cas pratiques et des jeux de rôle. Organisée par l'office fédéral du personnel (OFPER), elle porte sur le devoir de fidélité, les invitations, les dons, les activités accessoires et charges publiques, l'indépendance et le devoir de récusation, les opérations pour compte propre, le secret professionnel et le devoir de dénoncer/whistleblowing. Cette formation est suivie par environ 300 employés de l'OFDF chaque année et a été suivie par environ 1 000 employés de fedpol ces six dernières années.

194. Par ailleurs, le contrat de travail des employés de la Confédération contient un lien vers le Code de comportement de l'administration fédérale et les nouveaux employés en reçoivent un exemplaire lors de leur entrée en fonctions. La page intranet "Prévention de la corruption", disponible pour tous les employés fédéraux, indique les domaines devant particulièrement retenir l'attention des collaborateurs dans leur travail quotidien.

195. Outre cette formation générale, certains thèmes relatifs à l'intégrité sont abordés dans le cadre de diverses formations – initiale ou continue – offertes au personnel des autorités évaluées en fonction de leur parcours professionnel. Il s'agit notamment des règles spécifiques relatives aux cadeaux pour le personnel de l'OFDF, des règles relatives à la récusation en matière de procédure pénale ou d'un module sur l'intégrité pour les managers.

196. Pour obtenir des conseils en matière de prévention de la corruption et d'intégrité, les employés des autorités évaluées peuvent demander conseil à leurs supérieurs et au centre des ressources humaines compétent. Il n'existe pas de statistiques sur la fréquence de ces consultations.

197. L'EEG estime que les modalités de formation à l'éthique et à l'intégrité sont satisfaisantes. Elle rappelle que des mesures spécifiques de sensibilisation du personnel de l'OFDF au futur code de conduite devront être développées (voir paragraphe 192). Il n'existe

---

<sup>107</sup><https://www.bundespublikationen.admin.ch/fr/product/000000000862648443/Prev.%20of%20corruption%20%2B%20whistleblowing>

toutefois aucun dispositif dédié permettant aux agents de bénéficier de conseils confidentiels sur les questions d'intégrité. Les agents peuvent s'adresser à leurs supérieurs ou aux services des ressources humaines. L'EEG estime qu'une approche plus institutionnelle devrait être adoptée dans ce domaine. Il serait souhaitable qu'un dispositif spécifique ou des personnes extérieures à la chaîne de commandement soient disponibles pour fournir des conseils confidentiels aux agents, notamment en cas de dilemmes éthiques. L'existence de ces mécanismes devrait alors être communiquée de façon adéquate au personnel. Par conséquent, **le GRECO recommande que des dispositifs soient mis en place pour fournir au personnel des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

## **Recrutement et évolution de carrière**

### *Régimes d'emploi et autorités compétentes*

198. Au sein de l'OFDF comme de la PJF, les contrats de travail sont en principe à durée indéterminée. Les contrats des apprentis et stagiaires sont à durée déterminée, de même que ceux de certains spécialistes, la durée d'engagement pour ces derniers ne pouvant excéder 3 ans. Au delà, le contrat se transforme automatiquement en contrat de travail à durée indéterminée (art. 9 LPers).

199. Concernant l'OFDE, les compétences de nomination et de résiliation ainsi que de promotion et de mobilité sont attribuées comme suit :

- Le Directeur de l'OFDF est nommé par le Conseil fédéral.
- La Directrice suppléante est nommée par la Conseillère fédérale en charge du DFF (cheffe du département).
- Les vice-directeurs sont nommés par le Secrétaire général du DFF.
- Les fonctions du niveau L2 (Chefs de secteur Direction et Chefs de région) relèvent de la compétence du Directeur.
- Les fonctions du niveau L3 (Chefs de niveau local ou chefs d'unité) relèvent de la compétence de la directrice suppléante, respectivement du vice-directeur en charge du Domaine de direction respectif.
- Les compétences pour les fonctions inférieures sont attribuées selon les règlements de gestion des Domaines de direction concernés (généralement aux Chefs de région ou aux responsables de secteur).

200. Concernant fedpol, les compétences sont les suivantes :

- Le Chef du domaine de direction PJF est nommé par la Directrice de fedpol, qui en informe le DFJP.
- Les Chefs suppléants du domaine de direction PJF, chefs de division, chefs de division suppléants et chefs de commissariat/chefs de domaine sont nommés par la Directrice suppléante de fedpol (Cheffe du Domaine de direction Gestion des ressources et stratégie).
- Les titulaires des autres fonctions sont généralement nommés par les Ressources humaines.
- Les apprentis sont nommés au niveau du Département fédéral de justice et police (Formation professionnelle DFJP).

201. La procédure et les critères de décision se basent sur le droit du personnel fédéral. Celui-ci prévoit notamment l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes (art. 8 al. 3 Cst, art. 4 al. 2, lit. d LPers et art. 6 OPers). Les départements doivent ainsi établir des programmes d'encouragement à cet effet et peuvent faire appel à des spécialistes ou fixer des quotas. Le principe de l'égalité des chances entre les sexes est par ailleurs intégré dans tous les processus, instruments et mesures de gestion du personnel. Les différences de comportement et d'intérêt ainsi que les différents besoins des femmes et des hommes sont pris en compte, reconnus et encouragés de la même manière. Le Conseil fédéral a en outre fixé des valeurs cibles pour la proportion de femmes que les unités administratives doivent atteindre. En pratique, les critères de sélection garantissent l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

202. L'EEG salue la reconnaissance au niveau constitutionnel, législatif et réglementaire de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et les mesures prises en ce sens au sein des institutions évaluées. Toutefois, malgré ces mesures, elle constate que la proportion de personnel féminin au sein de l'OFDF et de la PJF reste relativement faible, même si certains des plus hauts postes y sont occupés par des femmes. La proportion de femmes est de 25,8% pour l'ensemble de l'OFDF – 23,5% pour les domaines de direction Opérations et Poursuites pénale – et de 26% pour la PJF. Comme le GRECO l'a souligné à plusieurs reprises dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, il importe que les agents des services répressifs représentent, dans la mesure du possible, la société dans son ensemble. La diversité au sein de ces services en général, y compris aux postes d'encadrement supérieur et de direction, peut avoir des effets positifs sur l'ensemble de la profession (par exemple, dans les contacts avec le public ; dans la lutte contre une éventuelle omerta par la création d'un environnement plus hétérogène ; à travers le développement de la pluralité des points de vue ; etc.). L'EEG invite les autorités à poursuivre leur réflexion dans ce domaine afin de renforcer encore les pratiques positives concourant à un niveau approprié de représentativité des femmes. Par conséquent, **le GRECO recommande la mise en place de mesures supplémentaires visant à renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale.**

203. Les critères de sélection et les règles de recrutement ne figurent pas dans la loi et sont fixés par l'employeur. En ce qui concerne la PJF, les postes ouverts au recrutement initial, à la mobilité et à la promotion sont mis au concours sur le portail emploi de la Confédération<sup>108</sup>. Un examen d'évaluation peut être prévu à partir du niveau chef de commissariat/chef de domaine. Après classement des candidats par la ligne, un premier entretien a lieu, qui peut comporter des tests d'aptitude (connaissances linguistiques, capacités rédactionnelles etc). Un deuxième entretien est organisé et mené par la ligne et un troisième entretien peut être mené par les ressources humaines, sur demande en collaboration avec la ligne. La ligne et les ressources humaines se mettent d'accord sur une personne et la direction approuve l'engagement.

204. Dans le cadre d'une révocation de contrat, dans une première phase, un accord est discuté entre le collaborateur, la Cheffe du domaine de direction Gestion des ressources et stratégie et la Cheffe du personnel. Si un accord n'est pas conclu, le dossier est transmis au niveau de la Directrice de l'Office fédéral de la police.

---

<sup>108</sup> <https://www.stelle.admin.ch/stelle/fr/home.html>

205. Les procédures de recrutement, de promotion et de mobilité sont similaires à l'OFDF. Les postes vacants sont publiés dans le bulletin des postes vacants de l'OFDF et, en cas de besoin, sur le portail emploi de la Confédération, dans la presse ou sur internet (sites de recherche d'emploi, réseaux sociaux). Des exceptions à la mise au concours sont prévues pour encourager l'intégration de personnes malades, accidentées ou handicapées ou en cas de transfert de personnel pour des raisons d'organisation ou pour des fonctions spécifiques (spécialistes IT, informaticiens forensiques etc.).

206. Les décisions de nomination et de promotion sont susceptibles de recours alléguant d'un comportement raciste ou discriminatoire (art. 8, al. 2 Cst et art. 25a PA). Les licenciements peuvent être contestés sur la base d'une décision auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 36 LPers).

207. L'EEG note que les modalités de recrutement et promotion au sein des services évalués sont fondées sur le mérite et la mise en concurrence et qu'un degré adéquat de transparence est prévu.

#### *Vérification de l'intégrité des candidats*

208. Comme expliqué dans la partie relative aux PHFE (voir paragraphes 52 et suivants), la LSI institue un contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP), qui couvre également l'intégrité des personnes et le risque de corruption. Le CSP consiste à recueillir des données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie de la personne concernée, notamment à ses liaisons personnelles étroites et à ses relations familiales, à sa situation financière, à ses rapports avec l'étranger et à des activités illégales menaçant la sûreté intérieure et extérieure. Le CSP vérifie en particulier si la personne concernée est endettée ou fait l'objet de poursuites en paiement de créances, ainsi que les procédures pénales closes ou en cours à son encontre. Il existe deux niveaux de contrôle : le contrôle de sécurité de base et le contrôle de sécurité élargi, qui peut inclure des auditions. Ces contrôles sont réalisés par un service spécialisé du Secrétariat d'Etat à la politique de sécurité (SEPOS), rattaché au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les dispositions d'exécution sont réglées dans l'Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP).

209. Le contrôle résulte en une déclaration d'absence de risque, de sécurité avec réserve, de risque ou de constatation (en cas d'absence de données suffisantes pour l'évaluation). Le résultat est transmis à l'employeur. Celui-ci peut choisir d'assumer le risque, mais en pratique, le résultat du CSP est très majoritairement suivi. Le résultat est aussi transmis à la personne concernée et est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

210. Suite à l'entrée en vigueur de la LSI, l'OFDF a établi une liste de 280 fonctions devant être soumises au CSP, en fonction des critères prévus dans l'OCSP<sup>109</sup>. Cette liste est réexaminée tous les trois ans et toute nouvelle fonction apparaissant sur la liste sera immédiatement soumise à un CSP. S'agissant notamment du reste du personnel opérationnel, l'intégrité est vérifiée au moyen d'un extrait du casier judiciaire et du registre des poursuites.

---

<sup>109</sup> Le traitement des informations classifiées « confidentiel » ; l'administration, l'exploitation, la maintenance et le contrôle de moyens informatiques relevant de la catégorie de sécurité « protection élevée » ; l'accès à une zone de sécurité 1 ou à une zone de protection et les activités soumises à un contrôle correspondant à ce degré de contrôle en vertu d'un traité international.

Ce contrôle d'intégrité est répété à un rythme quinquennal ou plus régulièrement en cas de changement de fonction ou de promotion. Dans ces cas, un catalogue de questions<sup>110</sup> doit être examiné par les ressources humaines, qui justifient la demande de nouveaux extraits des registres avant la fin de la période de cinq ans. Une analyse des extraits des registres est effectuée par les ressources humaines, qui peut conduire jusqu'à la résiliation des rapports de travail.

211. Tous les collaborateurs de fedpol sont soumis à un contrôle de vérification de l'intégrité. La procédure comporte une déclaration de consentement, une vérification du casier judiciaire, une vérification du registre de poursuites et un CSP élargi ou CSP élargi avec audition, en fonction de la position occupée par le collaborateur.

212. Les CSP sont ensuite répétés à intervalles réguliers, tous les cinq à dix ans, respectivement trois à cinq ans selon le niveau d'habilitation. Des contrôles plus fréquents sont possibles en cas de changement de fonctions – en particulier si le collaborateur passe à un niveau d'habilitation supérieur – ou si l'employeur a des raisons de penser que, depuis le dernier contrôle, de nouveaux risques sont apparus ou qu'il a connaissance d'une procédure pénale ouverte à l'encontre du collaborateur.

213. L'EEG salue le contrôle de sécurité des personnes, qui évalue de manière complète, à intervalles réguliers, les risques éventuels d'intégrité du personnel de la Confédération. Il est positif que tous les agents de la PJF y soient soumis, ainsi que 280 fonctions identifiées au sein de l'OFDF sur la base d'une analyse de risques. S'agissant du personnel de l'OFDF non soumis à ce contrôle, l'EEG est d'avis que le catalogue de questions examinées par les ressources humaines en cas de changement de fonction ou de promotion permet une prise en compte adéquate des risques potentiels d'atteinte à l'intégrité.

### *Évaluation des performances*

214. Le personnel de l'OFDF et de la PJF est soumis en la matière aux règles de l'OPers, qui prévoit un entretien annuel d'évaluation avec le supérieur hiérarchique direct. Cette évaluation personnelle sert de base à l'évolution du salaire, déterminée en fonction des objectifs convenus en matière de prestations, de comportement et de compétences. Sur une échelle d'évaluation allant de 1 à 4, l'échelon 4 correspond à une augmentation de salaire annuelle de 3 à 4% jusqu'à ce que le montant maximal de la classe de salaire soit atteint. L'échelon 3 correspond à une augmentation annuelle allant de 1,5% à 2,5%, l'échelon 2 à une augmentation de 1% et l'échelon 1 peut donner lieu à une réduction annuelle de salaire de 4% au plus. Dans ce dernier cas, des mesures de développement ou l'attribution d'un poste moins exigeant doivent être prévus. Si ces mesures n'entraînent aucune amélioration des prestations, les rapports de travail sont résiliés. En cas de désaccord sur les résultats de l'évaluation annuelle, une réévaluation peut être demandée au supérieur hiérarchique suivant, puis à une instance de recours au sein de l'administration.

---

<sup>110</sup> Entre autres, si la fonction nécessite de représenter l'office, est au centre de l'attention publique, si des dettes ou une condamnation pénale pourraient avoir des conséquences réputationnelles pour l'administration fédérale, si la personne est appelée à prendre influence sur des décisions concernant des mandats, des subventions, des décisions de taxation ou si la fonction a pour but de concéder des autorisations, des licences et/ou concessions, de récolter des taxes.

215. Le rapport sur la gestion du personnel de l'administration fédérale 2022 (chiffre 7.2)<sup>111</sup> renseigne sur la répartition des niveaux d'évaluation.

216. Au sein de l'OFDE, l'entretien d'évaluation se fait toujours par le/la supérieur(e) hiérarchique direct(e) et est porté à la connaissance du/de la supérieur(e) hiérarchique suivant(e) contre signature. L'évaluation se fait chaque année. Une évaluation positive peut donner lieu à un changement de poste vers une fonction mieux évaluée ou à une progression salariale plus importante (progression au sein de la classe salariale et/ou prime de prestations). Une évaluation négative peut donner lieu à une évolution salariale moindre ou nulle, une baisse de salaire, une affectation à une autre fonction ou la résiliation du contrat de travail. En cas de désaccord sur l'évaluation, le membre du personnel peut demander une réévaluation au/à la supérieur(e) hiérarchique suivant(e), puis à la cheffe du personnel. L'évaluation annuelle se déroule de la même manière au sein de la PJF. Dans le cadre de ces évaluations ou de manière plus générale, toute mise en accusation pour conduite répréhensible, mauvaise passe ou difficultés financières sont à signaler au/à la supérieur(e) hiérarchique.

#### *Rotation et mobilité*

217. Il n'existe pas de système de rotation imposée à l'OFDF et à la PJF. L'évolution de carrière se fait sur la base de candidatures internes à des postes vacants qui sont mis au concours sur l'intranet et/ou sur Internet.

#### *Salaire et avantages*

218. Au sein de l'OFDE, le salaire de départ varie en fonction de la formation et de l'expérience professionnelle et personnelle de la personne à engager ainsi que de la situation sur le marché du travail. Pour les spécialistes en douane et sécurité des frontières, par exemple, le salaire annuel brut est de 52 000 francs (54 400 Euros) à l'âge de 20 ans et de 69 290 francs (72 500 Euros) à l'âge de 30 ans. A cela s'ajoute, selon le système salarial actuel, l'indemnité de résidence, qui dépend coût de la vie au lieu de travail. Le salaire varie en outre, comme mentionné ci-dessus, en fonction du résultat des évaluations annuelles. Une fois que l'employé a atteint le maximum de sa classe de salaire, son salaire est plafonné, chaque fonction étant attribuée à une classe de salaire, qui détermine un salaire maximal.

<b>Engagement externe:</b>					
<b>Fonction</b>	<b>classe de salaire</b>	<b>Âge</b>	<b>Expérience professionnelle</b>	<b>Salaire initial (CHF) (Euros)</b>	<b>Montant maximum (CHF) (Euros)</b>
Spécialiste <b>(début de carrière)</b>	20	20	0 an	<b>53 625</b> 55 138	<b>129 142</b> 132 786
Chef(fe) du développement au niveau régional	24	34	10 ans	<b>103 935</b> 106 868	<b>155 667</b> 160 060

<sup>111</sup>[https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalpolitik/reporting\\_personalmanagement\\_2022.pdf.download.pdf/reporting\\_personalmanagement\\_2022\\_f.pdf](https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalpolitik/reporting_personalmanagement_2022.pdf.download.pdf/reporting_personalmanagement_2022_f.pdf)

<b>(manager intermédiaire)</b>					
Chef(fe) du domaine de direction	30	45	21 ans	<b>174 070</b>	<b>212 131</b>
Soutien				178 982	218 117
<b>(fonction de direction)</b>					

→ Prise en compte de l'expérience professionnelle : 2 % par an

#### En cas de changement interne:

Les exemples de chiffres n'ont pas beaucoup de sens ici. Mais il y a des directives claires (extrait des prescriptions D-52):

### 2.1.3 Adaptation du salaire

#### 2.1.3.1 Changement de fonction

- [Art. 40](#) OPers

Le salaire fait l'objet d'une adaptation en cas de changement de fonction (nomination à une autre fonction affectée à une classe de salaire supérieure); une allocation de changement de fonction est versée en pareil cas.

L'allocation de changement de fonction se monte à 4% du montant maximal fixé pour la nouvelle classe de salaire définie dans le contrat de travail. En cas de prise en charge de la suppléance uniquement (cl. sal. +1), l'allocation de changement de fonction s'élève à 2%.

219. Au sein de fedpol, chaque fonction est évaluée sur la base de la description de poste, selon des critères uniformes et objectifs, pour être attribuée à une classe de salaire. Les critères déterminants pour l'évaluation sont la formation préalable requise, l'étendue des tâches ainsi que les exigences, les responsabilités et les dangers.

220. Lors de l'entrée en fonction, le salaire initial est fixé sur la base des exigences de la fonction (évaluation), des compétences de la personne, des prestations fournies jusqu'à présent ainsi que des expériences précédentes pertinentes pour la fonction. Le salaire évolue ensuite dans le cadre de l'évolution salariale, basée sur les évaluations annuelles du personnel, jusqu'au maximum de la classe salariale.

Fonction	Classe de salaire	Salaire annuel maximum brut CHF (Euros)	Salaire annuel moyen brut CHF (Euros)
<b>Chef(fe) de division</b>	29	197 700 (203 279)	178 000 (183 023)
<b>Chef(fe) de commissariat</b>	26	171 985 (176 838)	155 000 (159 374)

Enquêteur/trice fédéral/e II	24	155 667 (160 060)	115 000 (118 304)
Enquêteur/trice fédéral/e I	21	134 501 (138 365)	94 000 (96 701)

221. Comme les autres employés de l'administration fédérale, le personnel de l'OFDF et de fedpol bénéficie de différentes prestations sociales, notamment des congés maternité, paternité et d'adoption, un soutien financier à la garde extrafamiliale des enfants, des primes de fidélité. Il y a aussi la possibilité de recevoir des primes de fonction, des primes de prestations, des primes spontanées et des allocations liées au marché de l'emploi.

222. Dans le détail, les avantages suivants peuvent être mentionnés.

Avantages	Montant	Informations publiques	Maintenus après cessation des fonctions	Contrôle
Indemnité de résidence	13 échelons: De CHF 446 à CHF 5'795 par an.	Oui, sous <a href="#">Système salarial de l'administration fédérale</a>	Non	Dans le cadre des mutations salariales et, pour l'OFDF, du SCI.
Prestations sociales surobligatoires	Diverses, p. ex. cotisations à la prévoyance professionnelle, participation à la garde extrafamiliale des enfants, allocations familiales plus élevées que celles prévues par la loi, etc..	Oui, dans InfoPers sous <a href="#">Prestations accessoires au salaire</a> (intranet)	Non	Dans le cadre des mutations salariales et, pour l'OFDF, du SCI.
Prime de fidélité	Selon <a href="#">art. 73</a> OPers	Oui ( <a href="#">art. 73</a> OPers)	Non	Dans le cadre des mutations salariales.
Participation aux frais de formation et de formation continue	Variable	Oui ( <a href="#">art. 4</a> OPers)	Non	Dans le cadre de la demande.

Participation aux frais d'utilisation des transports publics (abonnement demi-tarif et abonnement général)	Abonnement demi-tarif gratuit Réduction sur l'abonnement général	Oui ( <a href="#">art. 53</a> O-OPers)	Non	Droit dès l'entrée et jusqu'à la sortie.
Compte d'épargne sans frais (Caisse d'épargne du personnel fédéral)	Gratuit	Oui ( <a href="#">art. 75 al. 2</a> OPers)	Oui	Droit dès l'entrée et après la retraite
Membres du Corps des gardes-frontière : frais de logement réduits dans le cadre de l'obligation de logement de service	Le dédommagement exigé pour le logement de service doit s'élever à env. 70 % du loyer local usuel d'objets comparables ou à env. 80 % du loyer de logements coopératifs du personnel fédéral au même endroit ou dans des endroits présentant des conditions similaires.	Oui, sur l' <a href="#">intranet OFDF</a> .	Non	Dans le cadre des changements de logement et de fonction et des mutations de système correspondantes, ainsi que, pour l'OFDF, dans le cadre du SCI.

### **Conflits d'intérêt**

223. A titre général, le Code de comportement de l'administration fédérale, qui s'applique au personnel des deux autorités évaluées, vise à décrire le comportement que les employés « doivent adopter pour prévenir les conflits d'intérêts réels ou supposés » (chap. 1). Ils doivent éviter « 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. » (chap. 3, §2). Le code rappelle également que « 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. » (chap. 3, §4).

224. Le code de conduite de [fedpol](#) stipule entre autres que les collaborateurs ne doivent pas être placés dans un rapport de dépendance par des cadeaux, des invitations ou d'autres avantages, ni voir leur capacité de jugement altérée. En cas de doute, même les cadeaux de moindre valeur doivent être refusés. Toute tentative de corruption doit être rejetée et signalée. Les activités annexes et les fonctions publiques doivent être signalées à la hiérarchie. Si les intérêts personnels ou les relations privées peuvent compromettre les intérêts de fedpol ou l'égalité de traitement, les collaborateurs en informent leurs supérieurs. Si un conflit d'intérêts est inévitable, ils doivent se récuser.

225. Au niveau légal, plusieurs cadres réglementaires plus spécifiques s'appliquent pour prévenir les différents types de conflits d'intérêts réels ou potentiels: le régime de la récusation, ainsi que l'interdiction ou la limitation de certaines activités s'appliquent (voir ci-dessous). Enfin, les contrôles de sécurité présentés ci-dessus ont également un rôle préventif important.

226. Les règles sur la récusation concrétisent des garanties constitutionnelles (en particulier l'art. 30 Cst.) pour assurer l'impartialité et l'apparence d'impartialité de l'autorité dans une procédure concrète, que celle-ci soit judiciaire ou administrative. Dans leurs activités opérationnelles, les spécialistes en douane et sécurité aux frontières de l'OFDF sont généralement soumis aux règles de l'art. 29 DPA dans le cadre d'une procédure pénale administrative et à l'art. 10 PA dans le cadre d'une procédure administrative, alors que les membres de la PJF sont généralement soumis aux règles des art. 56-60 CPP. Ces deux régimes couvrent de la même manière les intérêts privés ou personnels ainsi que les liens familiaux (conjoint, partenaire enregistré, vie de couple, parents et alliés en ligne directe ou collatérale jusqu'au troisième degré). Ils prévoient par ailleurs une clause générale de récusation, une obligation de déclaration pour la personne qui se trouve dans un cas de récusation et une procédure pour trancher les demandes de récusation émanant d'une partie.

227. L'art. 94a OPers, quant à lui, régit la récusation en dehors d'une procédure pénale ou administrative concrète. Il vise la partialité ou l'apparence de partialité en cas d'intérêt personnel dans une affaire ou pour d'autres motifs, comme les relations d'amitié ou d'inimitié ou l'existence d'une offre d'emploi. L'employé doit informer son supérieur de tout motif inévitable de partialité ou en cas de doute.

228. En outre, les membres de la direction de l'OFDF se communiquent chaque année leurs liens d'intérêts, sur la base du règlement intérieur (chiffre 4.5 du règlement de gestion de l'OFDF : conflits d'intérêts des membres de la direction, récusation et information mutuelle sur les activités accessoires).

229. Il existe enfin des règles spécifiques de récusation dans le cadre de la réglementation sur les marchés publics.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

230. Il n'y a pas de règles générales relatives aux incompatibilités applicables aux agents des services répressifs évalués. Ceux-ci sont soumis aux règles générales applicables aux employés de la Confédération s'agissant des activités accessoires et des intérêts financiers (art. 23 LPers, art. 91 et 92 OPers). Ces règles prévoient une obligation d'annonce au supérieur de toutes les charges publiques et activités rétribuées exercées en dehors des heures de travail. Les activités non rétribuées ne doivent être annoncées que si le risque de conflit d'intérêt ne peut être exclu. Les charges et activités sont soumises à autorisation si elles risquent de compromettre les prestations de l'employé pour le compte de la Confédération ou si elles risquent de générer un conflit d'intérêt. Si un tel risque ne peut pas être écarté dans le cas particulier, l'autorisation doit être refusée. L'autorisation doit être renouvelée chaque année et la question des activités accessoires est abordée lors de l'entretien annuel d'évaluation. Les

honoraires ou indemnités perçus pour des activités exercées au profit de tiers doivent être reversés à la Confédération.

231. L'Office fédéral du personnel a édicté une directive détaillée concernant les activités accessoires et les charges publiques, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2022 et publiée sur internet<sup>112</sup>. Cette directive détaille notamment les critères d'évaluation pour les risques de conflits d'intérêts et contient de nombreux exemples. Elle précise aussi le mécanisme d'autorisation, la procédure, les compétences et les modalités du reversement d'honoraires.

232. Les Prescriptions de l'OFDF en matière de personnel contiennent une information détaillée à l'attention des collaborateurs et des supérieurs sur la réglementation applicable. Elles comportent notamment un formulaire d'annonce d'activités accessoires. Elles précisent aussi que toute modification touchant les activités accessoires doit être immédiatement annoncée au supérieur. Le règlement de gestion de l'OFDF prévoit en outre une obligation d'information mutuelle des membres de la direction concernant leurs activités accessoires.

233. Le code de conduite de fedpol précise lui aussi que les collaborateurs doivent informer le supérieur hiérarchique avant d'accepter des activités annexes ou des charges publiques et qu'une autorisation doit être demandée, conformément aux règles ci-dessus.

234. Hormis l'obligation de remettre à la Confédération les honoraires perçus pour le compte d'activités exercées au profit de tiers mais découlant de leur contrat de travail, il n'y a pas de limitations relatives aux intérêts financiers applicables aux agents des services évalués.

### *Cadeaux*

235. L'interdiction pour les employés de l'administration fédérale d'accepter, de solliciter ou de se faire promettre des dons et autres avantages pour eux-mêmes ou pour un tiers est stipulée à l'article 21 al. 3 LPers. Les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux peuvent être acceptés. Ceci vise les dons en nature dont la valeur marchande n'excède pas 200 francs (208 euros, art. 93 al. 1 OPers). Des règles spécifiques régissent également les invitations (art. 93a OPers). Toute invitation susceptible de restreindre l'indépendance et la liberté d'action de l'employé doit être refusée. Les invitations à l'étranger sont interdites par principe, sauf autorisation écrite du supérieur.

236. Les règles sont plus strictes pour les employés participant à un processus d'achat ou de décision, puisqu'ils ont également l'interdiction d'accepter des avantages ou invitations de faible importance conformes aux usages sociaux (art. 93 al. 2 et 93a al. 2 OPers). En cas de doute, les deux catégories d'employés doivent consulter leur supérieur pour savoir si un avantage peut être accepté ou non. Ces règles sont également explicitées au chap. 5 du Code de comportement de l'administration fédérale.

237. Les dispositions internes de l'OFDF prévoient des dispositions plus strictes que ces règles générales, puisque même les cadeaux et autres avantages minimes doivent être refusés (Prescriptions de l'OFDF en matière de personnel). Pour la PJF, le code de conduite de fedpol

---

<sup>112</sup>[https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalrecht/230\\_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230\\_nebenbeschaeftigungenrichtlinien\\_f.pdf](https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalrecht/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien.pdf.download.pdf/230_nebenbeschaeftigungenrichtlinien_f.pdf), publiées à l'adresse <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/droit-du-personnel.html>, sous « activités accessoires ».

stipule que les collaborateurs ne doivent pas être placés dans un rapport de dépendance par des cadeaux, des invitations ou d'autres avantages, ni voir leur capacité de jugement altérée. Les cadeaux de moindre valeur doivent être refusés en cas de doute. Il ressort des entretiens avec l'EEG que ces dispositions semblent parfaitement intégrées et respectées par les agents des services évalués. Les règles sont appliquées de manière stricte et leur application fait l'objet de contrôles spécifiques dans le cadre du contrôle interne.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

238. L'utilisation abusive de ressources publiques constitue une violation du devoir de fidélité (art. 20 LPers) et peut entraîner des conséquences sur le plan du droit du personnel, ainsi que des sanctions disciplinaires. Ces faits peuvent aussi constituer différentes infractions pénales, par exemple de gestion déloyale des intérêts publics (art. 314 CP<sup>113</sup>). L'obligation de réparation du dommage est régie par l'art. 8 de la Loi sur la responsabilité<sup>114</sup>.

#### *Contacts avec des tiers, données confidentielles*

239. Les employés de l'administration fédérale sont soumis au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fonction (art. 22 LPers et art. 94 OPers). L'obligation de garder le secret de fonction et le secret professionnel subsiste après la fin des fonctions. La violation du secret de fonction est une infraction pénale en vertu de l'art. 320 CP.

240. Les employés de l'administration fédérale ne peuvent pas non plus employer des informations non publiques dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction en vue d'obtenir des avantages pour eux-mêmes ou pour un tiers (délict d'initié, art. 94c OPers). La méconnaissance de cette interdiction peut constituer une infraction pénale (art. 154 de la Loi sur l'infrastructure des marchés financiers<sup>115</sup>).

241. Le code de conduite de fedpol précise en outre que les informations auxquelles les collaborateurs ont accès dans leur travail ne doivent jamais être utilisées à des fins privées (chap. 5). Le secret professionnel, le secret d'affaires et le secret de fonction doivent être respectés (chap. 4).

#### *Restrictions après la cessation de fonctions*

242. En vertu de l'art. 94b OPers, un délai de carence, d'une durée de six à 12 mois après la fin des rapports de travail, peut être prévu dans les contrats de travail s'il faut s'attendre à ce que l'activité future du collaborateur, rémunérée ou non, auprès de certains employeurs ou mandants mène à un conflit d'intérêts. Une indemnité peut être convenue pour le délai de carence. Dans ce cas, la personne concernée est tenue de déclarer les revenus, indemnités et prestations de prévoyance perçus pendant ce délai. L'EEG rappelle les doutes exprimés quant à cet article dans la première partie de ce rapport (voir paragraphe 124). Comme pour les PHFE, cette disposition semble peu appliquée en pratique. Toutefois, les entretiens sur place

---

<sup>113</sup> [RS 311.0 - Code pénal suisse du 21 décembre 1937 | Fedlex \(admin.ch\)](#)

<sup>114</sup> [Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, du 14 mars 1958, RS 170.32](#)

<sup>115</sup> Loi fédérale sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés du 19 juin 2015, [RS 958.1](#)

ont révélé que le départ d'anciens agents des services répressifs vers le secteur privé semble être un phénomène assez marginal, qui ne paraît pas poser de problème en pratique.

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

243. Les agents des services évalués sont soumis à diverses modalités de déclaration de leurs revenus, passif et intérêts en lien avec la récusation, les activités accessoires et les règles sur les cadeaux, comme exposé ci-dessus. Les données pertinentes pour la sécurité touchant au mode de vie des agents, notamment à leurs liaisons personnelles étroites, à leurs relations familiales, à leur situation financière, à leurs rapports avec l'étranger et à d'éventuelles activités illégales menaçant la sûreté intérieure et extérieure sont par ailleurs recueillies dans le cadre du contrôle de sécurité, qui est répété à intervalles réguliers.

244. Conformément aux Prescriptions de l'OFDF en matière de personnel (chiffre 4.2.2), les condamnations pénales, les mises sous tutelle, les faillites, etc. ainsi que l'établissement d'actes de défaut de biens et la levée ou l'extinction de telles mesures doivent être annoncés immédiatement à l'officier supérieur. Le code de conduite de fedpol précise quant à lui que les difficultés financières personnelles doivent être signalées sans attendre au supérieur hiérarchique.

### **Mécanismes de contrôle**

#### *Surveillance et contrôle internes*

245. Le système de contrôle interne (SCI) de l'OFDF trouve sa légitimité dans la loi fédérale sur les finances de la Confédération et l'ordonnance y relative. Il emploie sept personnes et est rattaché administrativement au directeur de l'Office ; il est indépendant dans ses évaluations des risques et ses audits. Le respect de l'objectivité et de l'indépendance de l'audit interne est régulièrement évalué par le contrôle fédéral des finances. La dernière évaluation externe a été effectuée par KPMG en 2021, sur mandat du CDF. L'audit interne est soumis au cadre international des pratiques professionnelles (IPPF) de l'Institute of Internal Auditors. Les normes de l'IPPF sont respectées, ce qui a été confirmé par le CDF et KPMG lors de la dernière évaluation.

246. Les missions du SCI consistent en la coordination administrative des activités de contrôle, la diffusion des informations nécessaires en vue de garantir la cohérence du système, le contrôle de la qualité et de l'efficacité des procédures, le conseil à la mise en œuvre des procédures de contrôle et le soutien du développement qualitatif continu du système. Le SCI est effectif pour toute l'organisation au niveau central, régional et local.

247. Le SCI est utilisé comme mécanisme de contrôle pour toutes les tâches à risque de l'OFDF. Le SCI vérifie dans ses contrôles le respect des directives concernant la déclaration d'activités accessoires, les obligations de récusation en cas de conflits d'intérêts, etc. Les risques hors processus sont aussi ciblés par le SCI, s'agissant notamment de l'environnement de contrôle, qui couvre les questions de la conduite, de la politique du personnel, de la communication, de la formation. Le SCI rend compte à la direction de l'OFDF de tout manquement grave identifié.

248. L'Inspection des finances (FISP) est l'organe d'audit interne du Département fédéral de justice et police et des unités administratives qui lui sont subordonnées, dont fedpol et la PJF. Placé sous la responsabilité du secrétaire général, l'audit interne s'acquitte de ses tâches de manière autonome et indépendante. Il se conforme aux normes suisses d'audit des comptes annuels (SA-CH) en vigueur d'EXPERTsuisse et aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors.

249. L'audit interne effectue notamment les tâches suivantes, selon les priorités définies dans son programme annuel, établi sur la base d'une analyse des risques : examen de l'ensemble du budget financier à tous les niveaux de l'exécution du budget ; examen des systèmes de contrôle interne et évaluation des processus de gestion des risques, de contrôle ainsi que de direction et de surveillance ; examen de l'adéquation des organisations structurelles et des processus commerciaux ; audits de projets ; audits des marchés publics.

250. L'audit interne établit un rapport sur chaque mission effectuée, qui peut contenir des recommandations sur les propositions d'amélioration ou la correction des lacunes et qui est transmis au CDF, en vertu de l'art. 11 LCF. Il établit également un rapport annuel d'activité, qui est transmis au CDF. L'audit interne fait également des propositions concernant les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

251. Lorsqu'il constate des manquements graves dans le cadre de ses activités, l'audit interne adresse au chef du département un rapport intermédiaire accompagné des propositions nécessaires. Il en fait également rapport sans délai au CDF. Si une recommandation concerne également l'activité d'autres offices ou relève du domaine de contrôle d'un autre organe de contrôle, ces services sont informés. Le chef du département décide si les commissions de contrôle parlementaires et/ou le public doivent être informés. L'audit interne et le CDF entretiennent un échange périodique d'informations et d'opinions sur les problèmes et les développements en suspens.

#### *Surveillance et contrôle externes*

252. L'OFDF et la PJF/fedpol sont tous les deux soumis à la surveillance financière du contrôle fédéral des finances (CDF). Pour la description de l'activité du CDF, voir sous « mécanismes de contrôle » dans la partie de ce rapport relative aux PHFE. Le CDF gère également le dispositif des lanceurs d'alerte de la Confédération (voir ci-dessous).

253. Les activités opérationnelles de la PJF dans le cadre d'une procédure pénale sont dirigées et contrôlées par un procureur du Ministère public de la Confédération (MPC).

254. De plus, l'OFDF et fedpol sont soumis, en tant qu'entités de l'administration fédérale, à la haute surveillance parlementaire, qui s'exerce principalement par l'intermédiaire des Commissions de gestion (CdG). Les CdG sont des commissions permanentes des Chambres fédérales chargées d'exercer la haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et des autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Leur mandat légal est fixé à l'art. 169 de la Constitution et aux art. 26 et 52 de la loi sur le Parlement (LParl). Elles exercent leur activité de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité (Art. 52, al. 2, LParl). Eu égard au principe de la séparation des pouvoirs, elles ne peuvent

modifier ou abroger les décisions d'une autorité administrative ou judiciaire, aussi se bornent-elles à formuler des recommandations pour le futur et à en contrôler l'application.

255. Le champ de surveillance des CdG couvre l'ensemble des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale centrale. La haute surveillance parlementaire exercée par les CdG peut intervenir à tout moment, indépendamment de la surveillance interne de l'administration. A titre d'exemple, le programme annuel 2022 des CdG contenait 30 inspections en cours, 14 contrôles de suivi, 15 visites de services et 109 autres objets. Les CdG et la DÉlCdG publient chaque année un rapport annuel qui informe le public sur leurs activités; les rapports d'inspection sont également publiés.

### *Système de plaintes*

256. Chacun peut déposer une plainte auprès de la justice militaire, du MPC ou du CDF s'il estime qu'un collaborateur de l'OFDF est impliqué dans une affaire de corruption. Les réclamations concernant le comportement d'un collaborateur peuvent être adressées directement à l'OFDF. La requête n'est soumise à aucune exigence formelle, peut être anonyme, et peut être transmise dans les quatre langues nationales ou en anglais. Le dépôt d'une plainte est gratuit. L'OFDF effectue un contrôle de qualité à l'échelle nationale des réclamations reçues. Dans plus de 80% des cas, la réponse est donnée dans les 30 jours suivant la réception de la réclamation. En principe, toutes les demandes reçoivent une réponse, il n'y a donc pas d'inaction de la part de l'OFDF.

257. Si, lors d'un contrôle, des difficultés surviennent avec des voyageurs ou en cas de désaccord, les collaborateurs de l'OFDF présents sur place les rendent attentifs à la possibilité de déposer une plainte. Ils sont également tenus de communiquer leur numéro de matricule. En outre, les voyageurs disposent d'un formulaire de contact sur le site Internet de l'OFDF, qui leur permet de transmettre leur demande par voie électronique 24 heures sur 24.

258. S'agissant de leurs activités opérationnelles, comme les employés du domaine de direction « Poursuites pénales » sont habilités à effectuer des actes de contrainte et autres actes d'enquête, le citoyen touché peut porter spécifiquement plainte contre l'acte et sa légalité. Une telle plainte est envoyée auprès de la Direction de l'OFDF qui la traite dans un premier temps (délai de trois jours pour le traitement) puis, si le directeur confirme la légalité de l'acte, la plainte est transmise à la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral.

259. S'il existe des soupçons de faute professionnelle, l'ouverture d'une procédure disciplinaire est examinée. Les éventuelles mesures disciplinaires sont alors ordonnées par l'OFDF après une enquête appropriée. Si un collaborateur de l'OFDF est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale, le dossier est transmis à l'autorité judiciaire compétente. De son côté, l'autorité judiciaire est responsable de l'enquête sur l'incident et de l'application de la législation pénale. Si les autorités décident de ne pas entrer en matière, les instances ordinaires de recours sont à disposition.

260. S'agissant de la PJF, le système de plaintes internes en place à fedpol s'applique. Le responsable des ressources humaines de la PJF, généralement après discussion avec la direction de la PJF, s'adresse au service juridique de fedpol. Celui-ci examine l'état de fait et

décide des mesures éventuelles, en coordination avec le responsable des ressources humaines ou la direction de la PJF.

### **Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte**

#### *Obligations en matière de signalement*

261. En vertu de l'art. 22a LPers, les employés de l'administration fédérale ont l'obligation de dénoncer les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité professionnelle. Leur dénonciation peut être adressée, au choix, aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs hiérarchiques ou au CDF. En outre, ils ont le droit de signaler directement au CDF d'autres irrégularités qui ne constituent pas un crime ou un délit, telles que du gaspillage, des questions de conduite du personnel, une surveillance ou une gestion administrative insuffisantes etc. (droit de dénoncer). Le CDF accepte également les signalements transmis anonymement.

262. Concernant la PJF, en tant qu'autorité pénale, une obligation de dénoncer les infractions constatées ou révélées dans l'exercice des fonctions ressort également de l'art. 302 CPP.

#### *Protection des lanceurs d'alerte*

263. La protection des lanceurs d'alerte (whistleblowers) est tout d'abord ancrée dans l'art. 22a, al. 5, LPers, qui prévoit une interdiction de désavantager les dénonciateurs de bonne foi. Cette protection est encore renforcée par l'art. 34c LPers : en cas d'acceptation d'un recours contre un licenciement prononcé parce que l'employé a dénoncé ou signalé de bonne foi une infraction au sens de l'art. 22a, al. 1 ou 4, LPers, l'employé doit être réintégré ou, à sa demande, une indemnité doit lui être versée.

264. Les canaux de signalement sont, au choix, le supérieur hiérarchique, le CDF et le MPC. C'est le CDF qui gère le dispositif à disposition des lanceurs d'alerte pour toute l'administration fédérale et le secteur privé. Le respect de l'anonymat du whistleblower est protégé à plusieurs titres : il a la possibilité de rester anonyme lors du dépôt du signalement, ce qui est le cas dans 80% des alertes reçues. De plus, même si l'identité du lanceur d'alerte est connue, la cellule whistleblowing du CDF rend systématiquement anonymes les informations avant qu'elles ne soient transmises en interne ou à des services externes. Enfin, les employés du CDF impliqués sont soumis au secret professionnel et au secret de fonction.

265. Outre les canaux de communication traditionnels tels que les rencontres personnelles, le téléphone, le courrier postal et électronique, les annonces de whistleblowing peuvent être transmises au CDF depuis 2017 via une plateforme sécurisée<sup>116</sup>. 87% des annonces reçues le sont par ce biais. La sécurité informatique du système fait l'objet d'un audit tous les quatre ans.

266. A la réception de la communication, la cellule whistleblowing du CDF, composée d'un responsable, membre de la direction et de quatre collaborateurs du service juridique y travaillant à temps partiel, procède à une première analyse. Les informations reçues font

---

<sup>116</sup> [www.whistleblowing.admin.ch](http://www.whistleblowing.admin.ch)

l'objet d'un triage, qui comprend une plausibilisation objective ; il est aussi décidé pour quelles déclarations un cas sera ouvert. Pour chaque cas ouvert, le CDF détermine ensuite à quel niveau de pertinence (élevé, moyen, faible) il peut être attribué. Il est également décidé si un cas doit être traité directement par le CDF ou s'il doit être transmis à un autre service (p. ex. autorités de poursuite pénale, autorité de surveillance spécifique, organe de révision interne, etc.) Les dénonciations aux autorités de poursuite pénale sont effectuées par le service juridique du CDF, sur la base d'une décision de la direction. Le CDF entretient des contacts réguliers avec le MPC, ainsi qu'avec les services d'audit interne et les compliance officers des différentes organisations.

267. Lors du traitement interne au CDF, différentes mesures sont possibles, comme la réalisation d'une exploration forensique, l'intégration dans un audit déjà prévu, la réalisation d'un audit spécifique, l'intégration dans l'analyse des risques, etc.

268. Afin de promouvoir l'instrument du whistleblowing, le CDF procède à des échanges réguliers d'expériences avec d'autres services d'alerte et les administrations publiques d'autres niveaux fédéraux (cantons, villes/communes), les établissements d'enseignement et le secteur privé. Un site internet, des articles réguliers dans les médias et dans des revues spécialisées ainsi que des comptes rendus dans le programme annuel contribuent également à la notoriété de l'institution.

269. Les employés de la Confédération sont spécialement sensibilisés via des canaux d'information internes (newsletter pour les collaborateurs, présentations lors de modules de formation, etc.). La brochure d'information « Prévention de la corruption et "whistleblowing" » constitue également un moyen d'information et de sensibilisation important, aussi bien pour les employés que pour le public, puisqu'elle est disponible sur internet<sup>117</sup>.

270. Il ressort des entretiens sur place que le système de protection des lanceurs d'alerte tel qu'il est géré par le CDF fonctionne de manière adéquate pour les signalements émanant d'employés fédéraux ou du secteur privé. Ce système permet de garantir l'anonymat des lanceurs d'alerte, notamment par le biais de la plateforme sécurisée, et la protection des lanceurs d'alerte contre des conséquences négatives. Ce canal semble bien identifié en pratique, selon tous les interlocuteurs de l'EEG. En témoigne une augmentation constante des annonces de lanceurs d'alerte, qui sont passées de moins d'une centaine en 2014 à 279 en 2022, dont 96 émanant d'employés fédéraux.

271. Cependant, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont souligné que le code du silence restait une réalité au sein des autorités répressives et qu'une certaine réticence à signaler de possibles infractions pouvait être observée. Certains cas ont été évoqués dans lesquels l'alerte aurait dû être donnée et ne l'a pas été. Bien qu'il existe déjà des activités générales de sensibilisation au whistleblowing pour tous les employés de la Confédération, l'EEG estime que des efforts supplémentaires doivent être menés en direction des agents des services répressifs afin de dépasser cette réticence à lancer l'alerte. L'EEG est convaincue de la nécessité de motiver et d'encourager fortement les lanceurs d'alerte à se faire entendre

---

117

<https://www.bundespublikationen.admin.ch/fr/product/00000000862648441/Pr%C3%A9v.%20de%20la%20corruption%20%2B%20whistleblowing>

lorsqu'ils ont des raisons de penser qu'ils sont témoins d'une infraction. Ceci passe notamment par des messages clairs de la ligne hiérarchique soulignant que donner l'alerte fait partie intégrante d'une organisation engagée en faveur de l'intégrité, de la bonne gestion et de la transparence. Par conséquent, **le GRECO recommande de mener des actions supplémentaires de sensibilisation sur la protection des lanceurs d'alerte à l'attention des agents des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale afin de les motiver et de les encourager à se faire entendre lorsqu'ils pensent raisonnablement avoir constaté une violation ou un acte répréhensible au sein de leur service.**

### **Mise en œuvre et sanctions**

272. Les infractions aux règles susmentionnées peuvent entraîner des conséquences relevant du droit pénal, du droit disciplinaire ou du droit du personnel.

#### *Procédure pénale et immunités*

273. Les employés de l'OFDF et de la PJF ne disposent pas de privilèges de procédure spécifiques à leur statut. En revanche et au même titre que l'ensemble des employés de l'administration fédérale, ils bénéficient de la protection de l'art. 15 LRCF, qui prévoit une autorisation de poursuite du DFJP pour l'ouverture d'une procédure pénale en raison d'infractions en rapport avec leur activité officielle, exception faite des infractions en matière de circulation routière. Cette procédure a déjà été présentée aux paragraphes 132 et suivants de ce rapport.

274. Comme expliqué ci-dessus, entre 2013 (date d'entrée en vigueur de l'art. 15 LRCF) et 2021, le DFJP a traité 100 demandes d'autorisations de poursuite et rendu 86 décisions d'autorisation. Aucune de ces demandes n'a concerné un employé des Domaines de direction Opérations ou Poursuite pénale de l'OFDF ni de la PJF.

#### *Procédure disciplinaire*

275. La procédure disciplinaire est régie par les articles 98 à 103 OPers, qui s'appliquent à l'ensemble des employés de la Confédération, dont les membres des deux services soumis à l'évaluation. Elle débute par une décision formelle d'ouverture de procédure par le supérieur hiérarchique, qui désigne une ou des personnes chargées de l'enquête. Il s'agit en général de membres des services de contrôle interne. Les services juridiques et des ressources humaines organisent le droit de la personne d'être entendue, aident à la qualification des faits et rédigent la décision. La loi sur la procédure administrative s'applique à titre subsidiaire, comme pour la procédure relevant du droit du personnel.

276. L'employé qui a manqué à ses obligations professionnelles par négligence s'expose aux mesures disciplinaires suivantes:

- avertissement;
- changement de domaine d'activité.

277. Lorsqu'un employé a manqué à ses obligations professionnelles intentionnellement ou par négligence grave, les mesures disciplinaires suivantes peuvent être prises, outre celles mentionnées ci-dessus:

- réduction du salaire de 10 % au maximum pendant 1 année au plus;
- amende jusqu'à 3 000 francs (3 057 euros);
- changement du temps de travail;
- changement du lieu de travail.

278. La mesure disciplinaire fait l'objet d'une décision de l'employeur et peut être contestée devant le Tribunal administratif fédéral (art. 34 et 36 LPers).

279. Des travaux législatifs concernant la suppression de la procédure disciplinaire sont par ailleurs actuellement en cours. Celle-ci serait remplacée par la procédure fondée sur le droit du personnel, qui peut notamment conduire à la résiliation des rapports de travail. Les détails de ces travaux n'étaient pas encore disponibles au moment de l'adoption de ce rapport. Toutefois, l'EEG souligne la nécessité de préserver dans ce cadre, plus souple que la procédure disciplinaire, les droits de la défense et la proportionnalité des sanctions.

### *Droit du personnel*

280. La procédure de droit du personnel vise notamment à prononcer les deux mesures les plus courantes en pratique, à savoir l'avertissement et le licenciement. L'avertissement est une mesure préalable obligatoire au licenciement. Il peut le cas échéant être prononcé dans le cadre de l'évaluation annuelle. Il est accompagné d'une période et de mesures permettant à la personne avertie d'amender son comportement. En cas d'échec de ces mesures, il est mis fin au contrat. La mesure fait l'objet d'une décision formelle de l'employeur. Le licenciement peut être contesté devant le Tribunal administratif fédéral (art. 34 et 36 LPers).

281. Au sein de fedpol, il existe un groupe responsable de l'évaluation des cas en matière de droit du personnel. En cas de trouble comportemental ou d'infraction notamment, le cas est signalé à ce groupe de personnes, qui est composé du supérieur hiérarchique de la personne concernée, d'une personne des ressources humaines ainsi que d'un/e juriste. Les personnes compétentes décident des suites à donner en matière de droit du personnel ou de droit disciplinaire. Le cas échéant, une obligation de dénoncer les infractions pénales s'applique en vertu de l'art. 22a LPers, comme expliqué ci-dessus.

### *Statistiques*

282. Les statistiques de l'OFDF font état de 136 procédures disciplinaires en 2022, dont 105 pour des infractions relatives à la circulation routière.

283. En ce qui concerne les atteintes à l'intégrité, à titre d'exemple, un collaborateur a fait l'objet de deux plaintes pénales pour soupçons de corruption au sens de l'art. 322quater du CP ou d'acceptation d'un avantage au sens de l'art. 322sexies CP et de gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'art. 314 CP, d'une part, et pour soupçons de gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'art. 314 CP, d'autre part. La première dénonciation pénale a fait suite à un contrôle interne, suivie d'une première enquête disciplinaire. Il a été établi que le collaborateur avait outrepassé ses compétences en attribuant presque exclusivement des mandats à une seule entreprise. Pour ce faire, il avait établi plusieurs devis afin de prétendre à la compétence d'attribuer ces derniers. A la suite de cette procédure disciplinaire, le collaborateur a été suspendu de ses fonctions et s'est vu confier de nouvelles fonctions. Suite à une seconde enquête disciplinaire et une seconde dénonciation pénale concernant la

création d'une convention d'utilisation d'un local conclu entre une association fictive, et l'OFDF, à un prix particulièrement bas, le collaborateur a été licencié. Il a en outre été reconnu coupable de gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'art. 314 CP, s'agissant du deuxième volet. Pour le surplus, la procédure pénale a été classée.

284. Dans un autre cas relatif à l'adjudication d'un marché public et à l'acceptation d'avantages indus, un collaborateur de l'OFDF a reçu une amende et un avertissement dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Il était membre du comité d'évaluation pour l'attribution d'un marché public et avait omis de se récuser alors qu'il avait reçu un sponsoring dans le cadre de ses activités privées de la part d'une entreprise ayant remporté le marché public.

285. Aucune statistique pertinente n'a pu être communiquée concernant la PJF, pour des raisons de protection des données.

286. S'agissant des lanceurs d'alerte, au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2022, les lanceurs d'alerte ont indiqué dans environ 10 % des cas que les faits à signaler relevaient principalement de la « thématique de la corruption ». En revanche, il n'a pas été possible de déterminer avec précision combien de ces signalements concernaient les autorités de poursuite pénale.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

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

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. de procéder régulièrement à des analyses de risques couvrant spécifiquement les risques pour l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, et que la Stratégie du Conseil fédéral soit complétée par des mesures spécifiques visant ces personnes (paragraphe 51) ;**
- ii. que les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération soient soumis lors de leur élection à des vérifications institutionnelles permettant d'assurer leur intégrité (paragraphe 56) ;**
- iii. d'améliorer le monitoring de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption, en assurant une évaluation indépendante de la Stratégie et la publication de ses conclusions (paragraphe 61) ;**
- iv. que les règles d'intégrité applicables aux vice-chanceliers, secrétaires généraux, chefs de l'information et conseillers personnels des conseillers fédéraux soient consolidées afin de faire office de code de conduite et soient publiées (paragraphe 65) ;**
- v. (i) de renforcer les briefings et/ou la sensibilisation relatifs aux règles et obligations d'ordre déontologique pour les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération, et (ii) d'offrir à intervalles réguliers des formations pour toutes les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 71) ;**
- vi. (i) d'instaurer des dispositions sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres activités du Conseil fédéral ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés lors des échanges (paragraphe 86) ;**
- vii. que les récusations des participants aux séances du Conseil fédéral soient rendues publiques (paragraphe 106) ;**
- viii. de mettre en place des règles contraignantes relatives à l'emploi des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif après la cessation de leurs fonctions (paragraphe 124) ;**
- ix. (i) d'instaurer une obligation pour les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif de déclarer publiquement leurs patrimoine, revenus, passif et intérêts financiers à intervalles réguliers ; (ii) d'envisager d'étendre cette déclaration aux intérêts du conjoint et des membres de la famille à charge de ces personnes (étant**

**entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques) ; (iii) de soumettre ces déclarations à un mécanisme d'examen approprié (paragraphe 128) ;**

- x. de renforcer le mécanisme de supervision et de sanction du respect des règles de conduite par les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération (paragraphe 141) ;**

*En ce qui concerne les services de répression (police et garde-frontière)*

- xi. de procéder à une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, puis d'utiliser les données ainsi obtenues pour concevoir une ou des stratégie(s) proactive(s) de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption au sein de ces services (paragraphe 186) ;**
- xii. (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, avec des exemples concrets et des explications sur le comportement attendu de la part du personnel et (ii) de le compléter par des mesures de sensibilisation spécifique et un mécanisme de supervision et de sanction (paragraphe 192) ;**
- xiii. que des dispositifs soient mis en place pour fournir au personnel des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité (paragraphe 197) ;**
- xiv. la mise en place de mesures supplémentaires visant à renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale (paragraphe 202) ;**
- xv. de mener des actions supplémentaires de sensibilisation sur la protection des lanceurs d'alerte à l'attention des agents des entités évaluées de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ainsi que de la Police judiciaire fédérale afin de les motiver et de les encourager à se faire entendre lorsqu'ils pensent raisonnablement avoir constaté une violation ou un acte répréhensible au sein de leur service (paragraphe 271).**

288. 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 31 décembre 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

289. Le GRECO invite les autorités de la Suisse à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à mettre cette traduction à la disposition du public.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 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](http://www.coe.int/greco/fr).

---