



Adoption: 22 mars 2019
Publication: 13 juin 2019

Public
GrecoRC4(2019)2

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

SUISSE

Adopté par le GRECO lors de sa 82^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités suisses pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Suisse qui a été adopté par le GRECO lors de sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 15 mars 2017, suite à l'autorisation de la Suisse ([GrecoEval4Rep\(2016\)5](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités suisses ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 28 septembre 2018 et a servi, avec les informations fournies par la suite, de base au Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé l'Italie (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la France (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Gaetano PELELLA, au titre de l'Italie et Mme Agnès MAITREPIERRE, au titre de la France. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 12 recommandations à la Suisse dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.
6. De façon générale, les autorités suisses expliquent que le gouvernement a examiné les recommandations du GRECO qui relevaient, au moins partiellement, de sa compétence (recommandations vii et ix) dans le cadre de son Message proposant au Parlement une révision de la Loi sur le Tribunal Fédéral (LTF)¹.
7. Quant au Parlement, il a transmis le rapport du GRECO à divers organes parlementaires afin qu'ils traitent les recommandations relevant de leurs compétences respectives. Ainsi, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a en particulier intégré les recommandations i, iii et iv dans ses travaux ayant débouché sur une révision du droit parlementaire, adoptée le 15 juin 2018 (initiative parlementaire 16.457²). Les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats (recommandations ii et v), la Commission judiciaire (recommandations vi et vii) ainsi que la Commission des affaires juridiques du Conseil national (recommandation xi) ont également été saisies.

¹ Message relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 15 juin 2018, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2018, p. 4713 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/4713.pdf>

² Voir en particulier le Rapport de la commission, du 18 août 2017, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2017, p. 6425 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/6425.pdf>.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'augmenter le degré de transparence (i) des débats et votes dans les commissions des deux conseils ainsi que (ii) des votes au Conseil des Etats.*
9. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suisses signalent que la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) s'est penchée sur la question de la transparence des débats et des votes au sein des commissions parlementaires. Elle a auditionné un membre de la délégation suisse au GRECO et a intégré les recommandations du GRECO dans ses réflexions. Une discussion détaillée de cette thématique a ainsi eu lieu au sein de la commission, dont les propositions ont été discutées, puis définitivement approuvées par le Conseil national et le Conseil des Etats lors du vote final sur le projet, le 15 juin 2018. Les différents arguments ont été détaillés dans un document public³.
10. Dorénavant, les commissions devront publier davantage de documents (art. 47a de la Loi sur le Parlement⁴ et art. 8 de l'Ordonnance sur l'administration du Parlement⁵), afin de donner au public un accès plus large aux documents importants des commissions. Le nouveau cadre légal ne fait pas que permettre la mise à la disposition du public de certains documents, bien plus, il impose aux commissions d'apprécier systématiquement si des documents sont essentiels à la compréhension des propositions qu'elles soumettent au conseil.
11. Par contre, la commission parlementaire a considéré que la confidentialité des procès-verbaux des séances des commissions devait être maintenue. Si tel n'était pas le cas, le travail des commissions perdrait grandement en importance. Il y aurait tout d'abord fort à craindre que leurs interlocuteurs (Conseil fédéral, administration, experts, représentants des groupes d'intérêt entendus dans le cadre d'auditions, etc.) ne communiquent plus certaines informations importantes. Cela rendrait en particulier presque impossible l'exercice de la haute surveillance et compliquerait l'accomplissement des autres tâches du Parlement, y compris l'élaboration de la législation. Ensuite, la préparation des décisions du Parlement serait délocalisée au sein de comités informels qui interviendraient en amont du débat parlementaire, comités qui ne fonctionneraient pas selon des règles démocratiques et dont la composition ne serait pas représentative.
12. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités suisses relèvent tout d'abord qu'une liste nominative des votes au Conseil des Etats est déjà publiée, en vertu du Règlement du Conseil des Etats (art. 44a al. 46), pour les votes à majorité qualifiée, les votes portant sur l'ensemble du projet (à la fin de l'examen de détail) et les votes finaux (adoption formelle de l'acte, à la fin de la procédure parlementaire) ainsi que lorsque dix membres en font la demande.
13. La question de la transparence des votes au Conseil des Etats a fait l'objet d'un nouvel examen sur la base d'une initiative parlementaire 17.432, demandant que tous les votes au Conseil des Etats soient publiés sous forme de liste nominative. Une discussion détaillée de cette thématique a ainsi eu lieu au sein de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), qui a adopté un projet en ce sens

³ cf. p. 6426 et 6431-6432 du Rapport de la commission du 18 août 2017, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2017, p. 6425 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/6425.pdf>

⁴ Loi sur le Parlement (LParl), Recueil systématique du droit fédéral (RS) 171.10, publié sur internet: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html>.

⁵ Ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA), RS 171.115

⁶ Règlement du Conseil des Etats (RCE), RS 171.14

par 10 voix contre 2 avec 1 abstention le 20 juin 2017. Le Bureau du Conseil des Etats avait préalablement pris position négativement sur le projet.

14. Les différents arguments sont détaillés sur plusieurs pages dans le rapport de la commission⁷, qui mentionne également la recommandation du GRECO (p. 5498-5500). Le rapport fait valoir que la transparence existe déjà pour tous les votes au Conseil des Etats, puisqu'on peut consulter le résultat d'un scrutin à tout moment grâce à la retransmission des débats sur Internet. Néanmoins, la modification proposée aurait permis que les résultats soient présentés sous la forme d'une liste nominative déjà prête, ce qui épargnerait aux personnes intéressées de devoir l'établir elles-mêmes sur la base de la vidéo des débats.
15. La majorité du Conseil des Etats a pourtant finalement considéré que la possibilité offerte par une liste nominative aux observateurs politiques de « profiler » sommairement les députés, de manière très schématique, menaçait la culture du dialogue constructif et la recherche de solutions spécifiques au Conseil des Etats. Le processus décisionnel au Conseil des Etats ne se déroule pas de la même manière qu'au Conseil national, où les oppositions entre les partis sont beaucoup plus marquées. Les différences de fonctionnement entre les deux Chambres fédérales légitiment l'existence même de ces deux institutions, alors qu'elles ont exactement les mêmes compétences. Ces différences facilitent en outre la recherche de compromis et, partant, le consensus entre les deux chambres. Ainsi, le 12 septembre 2017, le Conseil des Etats a refusé d'entrer en matière sur le projet par 27 voix contre 17, avec 1 abstention, à l'issue de débats nourris⁸.
16. Le GRECO note que les deux parties de la recommandation ont fait l'objet d'un examen pertinent, approfondi et amplement documenté par les deux chambres du Parlement suisse. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite que la Loi sur le Parlement et l'Ordonnance sur l'administration du Parlement aient été amendées afin que les commissions publient davantage de documents. Sur ce point, les autorités suisses sont allées au-delà de la première partie de la recommandation, qui préconisait seulement d'envisager une telle mesure. Le GRECO regrette cependant que les autres mesures préconisées, à savoir d'assurer une plus grande transparence des votes en commissions (première partie de la recommandation) et au Conseil des Etats (seconde partie de la recommandation) n'aient pas été adoptées par le Parlement suisse. Cette question ayant fait l'objet d'un examen répondant aux critères du GRECO, la recommandation doit toutefois être considérée comme pleinement mise en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

18. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code de déontologie, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets, soit adopté à l'attention des membres de l'Assemblée fédérale et qu'il soit porté à la connaissance du public et (ii) qu'il soit complété par des mesures d'ordre pratique de sensibilisation et de conseil.*
19. Les autorités suisses signalent que les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats ont décidé que, en vue du début de la 51^{ème} législature (hiver 2019), un document synthétique serait élaboré sous la direction du Bureau du Conseil national. Celui-ci doit donner une vue d'ensemble des droits et obligations des parlementaires,

⁷ Rapport de la commission, du 20 juin 2017, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2017, p. 5493 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/5493.pdf>

⁸ Bulletin officiel (BO) 2017, p. 523ss. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40894>

accompagnée des commentaires nécessaires et illustrée d'exemples, avec un accent marqué sur la prévention de la corruption. Il remplacera les différentes directives et lettres existantes (incompatibilités, liens d'intérêts, prévention de la corruption, etc.).

20. Il est prévu de réunir notamment les règles applicables en matière de conflits d'intérêts et de liens d'intérêts en général (y compris le contenu du registre qui s'y rapporte) ainsi que celles relatives à la confidentialité, à l'immunité, aux activités accessoires, aux incompatibilités, aux relations avec des tiers cherchant à influencer les parlementaires, aux cartes d'accès (et au contenu du registre y relatif), aux avantages, invitations et cadeaux ou encore aux voyages (y compris le nouveau registre des voyages officiels effectués par les députés à l'étranger). Ce travail doit aussi permettre de réexaminer la pertinence du contenu des textes actuels et préciser l'un ou l'autre aspect.
21. En regroupant les différents textes dans un seul document, les bureaux veulent en améliorer la réceptivité et permettre une meilleure application. L'adoption de ce nouveau document sera aussi l'occasion de sensibiliser une nouvelle fois les parlementaires à la prévention de la corruption et de leur rappeler les possibilités de conseil existantes.
22. Le document final émanera des deux Bureaux et aura comme destinataires directs les parlementaires fédéraux. Il sera accessible à tous et constituera également une aide précieuse pour les personnes en contact avec les parlementaires (lobbyistes, organisateurs d'événements souhaitant inviter des parlementaires, employeurs, médias, etc.).
23. Par ailleurs, la brochure de présentation de l'activité de parlementaire a fait l'objet d'une refonte complète en février 2017 et paraît désormais sous un nouveau format et un nouveau titre. Contenant une multitude d'informations concrètes et détaillées ainsi que de nombreux liens vers d'autres informations et documents, elle sert un objectif à la fois plus pragmatique et plus large que le document synthétique en cours de préparation et décrit ci-dessus. Elle permet de compléter utilement les autres informations, plus formelles, données aux députés. La brochure sera également mise à jour au début de la prochaine législature. Elle est par ailleurs disponible sur Internet⁹.
24. Le GRECO se félicite de l'intention des Bureaux des deux chambres de l'Assemblée fédérale de rassembler dans un même document l'ensemble des droits et obligations des parlementaires et de revoir ces dispositions à cette occasion. Le fait que ce document doive être accompagné de commentaires et d'exemples, avec un accent marqué sur la prévention de la corruption, est également positif. Dans l'attente de l'examen de ce document et de son adoption, la première partie de la recommandation doit pour l'heure être considérée comme mise en œuvre partiellement. Il n'est par contre fait état d'aucune mesure tangible concernant la seconde partie de la recommandation, qui doit donc être considérée comme non mise en œuvre à ce stade.
25. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

26. *Le GRECO a recommandé d'élargir l'obligation de signalement des intérêts personnels à tout conflit entre des intérêts privés spécifiques d'un député et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire – au sein des conseils ou en commission*

⁹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/naechster-halt-bundeshaus-f.pdf>

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

27. Les autorités suisses expliquent que, dans le cadre de la récente révision du droit parlementaire (initiative parlementaire 16.457, voir paragraphe 7 de ce rapport), la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) s'est penchée sur les obligations de signalement des députés.
28. A cet égard, les autorités rappellent que l'art. 11 LParl distingue, d'une part, entre les intérêts qui doivent être signalés lors de l'entrée en fonction et au début de chaque année civile et consignés dans un registre public (al. 1 et 2) et, d'autre part, ceux qui doivent être signalés oralement lorsque le député s'exprime au conseil ou en commission (al. 3). Ces deux catégories d'intérêts sont de nature différente: d'une part, les intérêts découlant, in abstracto, des activités professionnelles et des autres fonctions exercées (al. 1 et 2) et, d'autre part, les intérêts personnels directement concernés par un objet spécifique en délibération, dans un cas concret (al. 3).
29. La commission a constaté dans son rapport public du 18 août 2017¹⁰ que l'art. 11, al. 3 LParl prévoit déjà que tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission et que « l'obligation de signaler les intérêts prévue à l'art. 11, al. 3, LParl est indépendante du fait de savoir si le conflit concret entre des intérêts privés spécifiques et l'objet parlementaire examiné serait également identifiable sur la base du registre public visé à l'al. 2 ».
30. L'examen de la recommandation du GRECO a donc permis de clarifier un problème d'interprétation de l'art 11 LParl. Ainsi interprétée et communiquée dans le rapport du 18 août 2017 de la Commission, la situation juridique actuelle correspond, selon les autorités, à la recommandation du GRECO et constitue un rappel clair de la règle dans un document public et actuel.
31. Le GRECO prend note des explications fournies par les autorités suisses. Il apprécie la position de la Commission des institutions politiques du Conseil national selon laquelle l'obligation de signaler les intérêts personnels d'un parlementaire est indépendante du fait de savoir si ces intérêts seraient également identifiables sur la base du registre publié. Cette interprétation, qui est conforme à l'esprit de la recommandation iii, semble aller à l'encontre de certaines informations reçues lors de la préparation du Rapport d'Evaluation, qui notait que « cette obligation de signalement ne vise cependant pas les liens d'intérêts publiés, qui sont réputés connus ». Dans un souci de sensibilisation et de pleine information des parlementaires auxquels cette obligation s'applique, le GRECO invite les autorités à consigner et à diffuser cette interprétation dans le cadre du document reprenant les droits et obligations des parlementaires évoqué sous la recommandation ii.
32. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

33. *Le GRECO a recommandé (i) d'inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que des renseignements relatifs aux principaux éléments de leur passif dans le système de déclaration existant ; et (ii) d'envisager d'élargir la portée des déclarations afin qu'elles incluent des informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*

¹⁰ cf. p. 6432 du Rapport de la commission du 18 août 2017, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2017, p. 6425 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/6425.pdf>

34. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suisses communiquent que la révision du droit parlementaire déjà mentionnée (voir paragraphe 7), adoptée le 15 juin 2018, a introduit des obligations de déclaration supplémentaires. Les députés doivent désormais indiquer leurs activités professionnelles (et non plus seulement leur profession) et préciser leur fonction et leur employeur lorsqu'ils sont salariés (art. 11, al. 1, let. a LParl). De plus, ils doivent préciser si les autres activités déclarées sont bénévoles ou rémunérées.
35. Par contre, le Parlement a renoncé à prendre d'autres mesures. La possibilité d'inclure des données quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés dans le système de déclaration a ainsi été explicitement rejetée d'abord en commission, puis au Conseil national, notamment en argumentant que l'intensité de l'engagement des députés en faveur de certains intérêts ne dépend pas forcément du montant des rémunérations qu'ils perçoivent de la part des groupes d'intérêts concernés¹¹.
36. Concernant la deuxième partie de la recommandation, celle-ci a aussi été examinée par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) dans le cadre de la révision susmentionnée. Elle a auditionné un membre de la délégation suisse au GRECO, puis a mené une discussion sur le sujet. Elle a synthétisé sa position de la manière suivante¹²: « Pour ce qui est de l'extension de l'obligation de signaler les intérêts à des informations sur les membres de la famille, la commission l'a examinée conformément à la recommandation du GRECO, mais elle l'a rejetée au motif que des intérêts dignes de protection de tiers seraient ainsi dévoilés et qu'une telle réglementation poserait des problèmes de délimitation difficilement résolubles. »
37. Le GRECO note avec satisfaction l'ajout de certaines précisions supplémentaires dans les obligations de déclaration des parlementaires, comme l'indication des activités professionnelles ou des fonctions et de l'employeur pour les parlementaires salariés. Ces informations ne font cependant pas directement l'objet de la recommandation, qui vise dans sa première partie à inclure des informations quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que les principaux éléments de leur passif. Le GRECO regrette que le Parlement n'ait pas donné suite à cette demande, car, comme il l'a rappelé à de nombreuses reprises dans ses rapports, « les dettes et les créances significatives constituent un élément important des intérêts des parlementaires, de même que certaines informations sur la valeur approximative de leurs principaux actifs »¹³. Le fait qu'un parlementaire ne détienne que quelques actions d'une entreprise ou au contraire une part importante de son capital n'est pas neutre et de telles informations peuvent utilement éclairer le public et la société civile. Le premier volet de la recommandation n'est donc pas mis en œuvre.
38. Quant à la seconde partie de la recommandation, le GRECO regrette là aussi que le Parlement ait rejeté l'idée d'inclure dans les déclarations des parlementaires certaines informations sur le conjoint et les membres de la famille dépendants. Il ne fait cependant pas de doute que cette proposition a fait l'objet d'un examen pertinent, approfondi et documenté par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N). Cette partie de la recommandation est donc mise en œuvre de manière satisfaisante. Il en découle que la recommandation dans son ensemble est partiellement mise en œuvre.

¹¹ cf. p. 6432 et 6434 du Rapport de la commission du 18 août 2017, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2017, p. 6425 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/6425.pdf>

¹² cf. p. 6432 du Rapport de la commission du 18 août 2017, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2017, p. 6425 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/6425.pdf>

¹³ Rapport d'Evaluation sur la Suisse, paragraphe 67

39. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

40. *Le GRECO a recommandé l'adoption de mesures appropriées afin de renforcer le contrôle et l'application des obligations en matière de déclaration et des normes de conduite applicables aux membres de l'Assemblée fédérale.*
41. Les autorités suisses expliquent que l'art. 11, al. 1 LParl, oblige les députés à signaler leurs liens d'intérêts lors de leur entrée en fonction et au début de chaque année civile. Le Secrétariat central des Services du Parlement est chargé de collecter les informations et soutient les parlementaires dans l'exécution de leur obligation de signalement. En cas de doute sur son étendue, les parlementaires peuvent se faire conseiller par le Service juridique des Services du Parlement, ce qu'ils font régulièrement.
42. Depuis que le flux d'informations a été numérisé, le travail est simplifié pour les Services du Parlement mais aussi et surtout pour les parlementaires qui peuvent ainsi facilement saisir et transmettre les diverses informations les concernant, notamment leurs liens d'intérêts. Depuis l'introduction du formulaire électronique, le Secrétariat central a constaté une augmentation sensible des mises à jour des informations relatives aux liens d'intérêts.
43. A la fin de chaque année civile, le Secrétariat central rappelle à tous les députés par courrier électronique qu'ils sont tenus d'actualiser les informations transmises. Le système informatique lié au formulaire électronique permet d'avoir une vue d'ensemble des mutations effectuées par les parlementaires. Le Secrétariat central peut ainsi adresser un (second) courrier électronique de rappel aux parlementaires en retard.
44. Les collaborateurs du Secrétariat central saisissent aussi l'occasion des contacts directs ponctuels qu'ils ont avec les parlementaires pour leur rappeler leur obligation de signaler leurs liens d'intérêts, et la possibilité de le faire de façon simple au moyen du formulaire électronique. Il arrive aussi, entre cinq et dix fois par année en moyenne, que des tiers attirent l'attention du Secrétariat central sur une omission de signaler un lien d'intérêts. Le Secrétariat central prend alors directement contact avec le parlementaire concerné pour l'inviter à s'acquitter de son obligation.
45. Cela étant, la situation actuelle pourrait encore être améliorée. De l'avis du Bureau du Conseil national, la mise en œuvre actuelle des obligations de déclaration n'est pas pleinement satisfaisante, alors que le signalement des intérêts prévu à l'article 11 LParl remplit un rôle essentiel pour la compréhension des interactions entre l'économie, la société et la politique ainsi que pour la promotion de la transparence. C'est pourquoi le Bureau du Conseil national a proposé d'accepter un postulat 16.3276¹⁴ du groupe des Verts, déposé le 26 avril 2016. Celui-ci a été adopté par le Conseil national le 16 décembre 2016. Le Bureau du Conseil national est ainsi chargé de procéder à une étude pour évaluer l'efficacité du système actuel et d'en identifier les lacunes ainsi que de proposer des mesures correctives, le cas échéant.
46. De manière plus générale, la rédaction d'un document synthétique donnant une vue d'ensemble des droits et obligations des parlementaires, présenté aux paragraphes 18 et suivants, vise aussi une meilleure application des différentes règles.
47. Le GRECO note que les informations communiquées sur le travail de liaison avec les parlementaires, de rappel et de conseil des Services du Parlement ont déjà été prises

¹⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163276>

en compte dans le rapport d'évaluation. Il salue le constat du Bureau du Conseil national selon lequel la mise en œuvre des obligations de déclaration n'est pas pleinement satisfaisante et l'annonce d'une prochaine étude visant à évaluer l'efficacité du système actuel et à proposer des mesures correctives, le cas échéant. Ces travaux n'en sont cependant encore qu'à un stade trop préliminaire pour conclure à une mise en œuvre, même partielle, de la recommandation.

48. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi.

49. *Le GRECO a recommandé que des mesures soient prises afin de renforcer et de rendre plus effectives la qualité et l'objectivité du recrutement des juges au sein des juridictions de la Confédération.*
50. Les autorités suisses signalent que la Commission judiciaire du Parlement a discuté du rapport d'évaluation du GRECO et des recommandations qu'il contient lors de sa séance du 28 août 2017, après avoir auditionné un membre de la délégation suisse au GRECO. A cette occasion, elle s'est notamment penchée sur la procédure de recrutement des juges. Elle est arrivée à la conclusion qu'aucune modification ne s'imposait dans ce domaine à ce stade. Elle considère que la procédure de recrutement obéit à un schéma bien défini et transparent, la mise au concours est publique et tous les dossiers sont examinés par sa sous-commission, qui procède à la présélection des dossiers ainsi qu'à la vérification des références données par les candidats, voire à l'audition d'experts. Les candidats présélectionnés sont entendus par la commission plénière, qui décide de proposer ou non leur élection à l'Assemblée fédérale.
51. Le GRECO regrette que la Commission judiciaire du Parlement ait décidé de ne pas donner suite à cette recommandation. Il rappelle que cette recommandation répond à un constat selon lequel l'appartenance politique des candidats à un poste judiciaire est un critère déterminant de leur recrutement, qui peut à l'occasion prendre le pas sur leur compétence. Ce système rend également très difficile, voire impossible, l'élection de juges sans affiliation politique connue, quelle que soit leur compétence. Cette problématique reste d'actualité.
52. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

53. *Le GRECO a recommandé de (i) supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux de la Confédération à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques ; (ii) veiller à ce qu'aucune non-réélection des juges des tribunaux de la Confédération par l'Assemblée fédérale ne soit motivée par les décisions prises par ces juges et (iii) envisager de réviser ou de supprimer la procédure de réélection de ces juges par l'Assemblée fédérale.*
54. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suisses expliquent que le gouvernement s'est penché sur cette thématique dans son Message mentionné au paragraphe 6¹⁵. Il admet que les contributions prélevées sur les traitements des juges soulèvent diverses questions quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à sa perception par la population, se référant notamment à un article de doctrine

¹⁵ cf. chap. 1.4, p. 4735 du Message relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 15 juin 2018, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2018, p. 4713 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/4713.pdf>.

critique sur ce sujet. Le gouvernement estime cependant que la suppression de cette contribution se heurterait actuellement à une opposition politique importante et renonce ainsi à proposer une telle interdiction.

55. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités rappellent que le rapport d'évaluation (paragraphe 101), tout en émettant quelques craintes relatives aux rapports entre les juges et le pouvoir politique, avait constaté que la stabilité du système, le principe de concordance et le mode d'élection du Parlement constituaient des garde-fous importants et effectifs. Il avait en outre relevé que les juges des tribunaux de la Confédération avaient toujours été réélus en bloc jusque-là.
56. Il en est allé de même lors de toutes les réélections intervenues depuis le rapport d'évaluation. Ainsi, lors du renouvellement intégral du Tribunal administratif fédéral pour la période de fonction 2019-2024, 61 juges sortants ont obtenu entre 199 et 208 voix – sur 208 bulletins valables. Les huit autres juges ont obtenu des scores allant de 156 à 179 voix – avec une majorité absolue à 105 voix¹⁶.
57. De même, lors du renouvellement intégral du Tribunal fédéral des brevets pour la période de fonction 2018-2023, les 33 juges suppléants sortants ont obtenu 196 voix ou plus, sur 207 bulletins valables et avec une majorité absolue à 104 voix. Quant au juge ordinaire, il a obtenu 207 voix sur 215 bulletins valables et avec une majorité absolue à 108 voix¹⁷. Cela illustre que la non-réélection reste un risque théorique et que le scénario à éviter en vertu de la deuxième partie de la recommandation ne s'est pas réalisé.
58. Concernant la troisième partie de la recommandation, celle-ci a été examinée au plus haut niveau politique et synthétisée dans un document public. En effet, dans le Message mentionné au paragraphe 6¹⁸, le gouvernement présente les arguments du GRECO ainsi que les raisons plaidant en faveur du maintien du système actuel. Il arrive à la conclusion que, dans son ensemble, le système a fait ses preuves et que l'opinion politique majoritaire s'opposerait à la suppression de la procédure de réélection.
59. De son côté, la Commission judiciaire du Parlement a également discuté du rapport d'évaluation du GRECO et des recommandations qu'il contient, comme déjà mentionné, lors de sa séance du 28 août 2017, après avoir auditionné un membre de la délégation suisse au GRECO. A cette occasion, elle s'est penchée sur la règle prévoyant l'élection des juges des tribunaux fédéraux pour une période déterminée et donc leur réélection à l'issue de cette période. Elle est arrivée à la conclusion que le principe de la légitimation démocratique, issu d'une longue tradition helvétique, garde son actualité et sa raison d'être. Elle a donc renoncé à proposer de modifier la procédure de réélection des juges des tribunaux de la Confédération.
60. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite que le gouvernement reconnaisse dans son Message que les contributions aux partis politiques prélevées sur le traitement des juges posent question quant à l'indépendance de ceux-ci et à la perception de cette indépendance par la population. Il prend donc note avec regret de la décision du gouvernement de ne pas proposer au Parlement une interdiction de telles contributions, en arguant d'une opposition politique importante, et appelle les autorités suisses à revenir sur cette position.

¹⁶ Réélections du 14 mars 2018: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=42854>

¹⁷ Réélections du 27 septembre 2017: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=41171>

¹⁸ cf. chap. 1.4, p. 4734 du Message relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 15 juin 2018, publié dans la Feuille fédérale (FF) 2018, p. 4713 et sur Internet: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/4713.pdf>

Aucune mesure concrète n'ayant été prise, cette partie de la recommandation n'est pas mise en œuvre.

61. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se réjouit que ses craintes de non réélection des juges pour des motifs liés à leurs décisions ne se soient pas matérialisées depuis son rapport d'évaluation. Il estime néanmoins que les deux renouvellements intégraux intervenus entre temps ne sont pas suffisants pour dissiper ses craintes et souhaite continuer à suivre ce point. Cette partie de la recommandation est ainsi seulement partiellement mise en œuvre.
62. Quant à la troisième partie de la recommandation, le GRECO note là aussi avec regret que le gouvernement et le parlement aient décidé d'en rester au *statu quo* et de ne pas s'engager vers une suppression de l'exigence de réélection périodique des juges fédéraux. Cette procédure est à son avis tout autant problématique sous l'angle de l'indépendance de la justice que le prélèvement de contributions aux partis politiques sur le traitement des juges évoquée plus haut. Le GRECO reconnaît cependant que cette question a fait l'objet d'un examen pertinent et documenté au plus haut niveau politique – gouvernement et parlement, ce qui correspond à ses critères. Cette partie de la recommandation est donc mis en œuvre de manière satisfaisante et la recommandation dans son ensemble doit être considérée comme mise en œuvre de façon partielle.
63. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

64. *Le GRECO a recommandé (i) que les règles déontologiques applicables aux juges des tribunaux de la Confédération soient développées et accompagnées de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets portant notamment sur les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité, telles que les cadeaux, les invitations, les relations avec des tiers, etc. et que ces règles soient portées à la connaissance du public et (ii) que des mesures complémentaires de mise en œuvre soient prises, notamment l'offre de conseils confidentiels et de formation d'ordre pratique, à l'attention des juges de la Confédération.*
65. Les autorités suisses fournissent les informations suivantes concernant les quatre tribunaux de la Confédération.
66. Tribunal Fédéral (TF) : les 38 membres du TF ont discuté du rapport d'évaluation du GRECO en réunion plénière du 25 septembre 2017. Au préalable la Commission administrative du TF, composée du Président du TF, de la Vice-Présidente du TF, d'un troisième juge ordinaire et du secrétaire général, s'était prononcée en faveur de l'adoption d'une charte éthique. Elle a, de ce fait, proposé à la Cour plénière de mettre sur pied un groupe de travail. Le groupe de travail est composé de 12 membres du TF, à savoir les trois membres de la Commission administrative, deux présidents de cour, dont le président de la Conférence des présidents, et sept juges ordinaires. Toutes les cours du TF possèdent au moins un représentant au sein du groupe de travail. Le groupe de travail s'est réuni pour la première fois le 19 février 2018 et a siégé à trois reprises à ce jour. Un avant-projet de "recommandations de conduite pour les juges du Tribunal fédéral" a ainsi été élaboré. Il a été discuté en session plénière du TF du 11 novembre 2018. Les juges fédéraux ont décidé d'adopter, nouvellement sous forme écrite, des « Usages » qui portent sur l'exercice de leur fonction, sur la garantie de leur indépendance, ainsi que sur leur comportement en public. Après approbation des trois versions linguistiques, le document sera publié sur internet.

67. Tribunal administratif fédéral (TAF) : les autorités suisses rappellent que le TAF disposait déjà d'une charte éthique, qualifiée de substantielle dans le rapport d'évaluation (paragraphe 142). Concernant le deuxième volet de la recommandation, elles communiquent que les principes déontologiques inscrits dans la charte font l'objet de rappels réguliers, notamment lors de l'assermentation des nouveaux juges qui en reçoivent un exemplaire personnel. Lors de cette cérémonie, un passage de la charte est présenté par le Président en charge.
68. L'éthique fait également l'objet de manifestations spéciales. A titre d'exemple, on citera une conférence d'un juge de la Cour constitutionnelle allemande sur le thème de l'éthique (des juges) dans le domaine de l'asile.
69. En matière de formation initiale, le programme d'introduction des juges nouvellement nommés comprend un module consacré à la charte éthique ainsi que la participation à un cours de conduite pour les cadres de la Confédération. Ce cours de cadre comprend un module consacré aux règles applicables en matière de corruption, illustrées notamment par un volet interactif d'E-learning, à suivre sur la plateforme en ligne de la Confédération.
70. S'agissant de la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels, les juges peuvent s'adresser à la présidence du Tribunal ou de leur cour ainsi qu'à leurs pairs plus expérimentés s'ils en ressentent la nécessité. En cas de besoin, des coachings individuels peuvent également être organisés.
71. Tribunal pénal fédéral (TPF) : les autorités rapportent qu'en 2019, un nombre relativement important de nouveaux juges entrera en fonction, car une cour d'appel a été instituée au sein du TPF. Ce sera l'occasion d'approfondir la réflexion sur la déontologie. La question d'une charte déontologique reste ainsi à l'étude. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le TPF dispose d'un service d'ombudsman institutionnalisé, destiné non seulement aux juges mais à tout le personnel du tribunal. Les questions d'ordre déontologique sont également de son ressort.
72. Tribunal fédéral des Brevets (TFB) : les autorités confirment le constat du rapport d'évaluation selon lequel c'est la problématique des conflits d'intérêts qui se pose avec le plus d'acuité au TFB, accrue en raison des nombreux juges suppléants composant le tribunal. Cette thématique récurrente est prise très au sérieux. Des directives détaillées concernant l'indépendance existent déjà depuis 2011, publiées sur le site internet du tribunal¹⁹ et sont régulièrement actualisées.
73. Concernant le deuxième volet de la recommandation, la formation introductive des juges nouvellement nommés comprend notamment la thématique de l'indépendance judiciaire, en incluant la jurisprudence qui s'y rapporte. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence de potentiels conflits d'intérêts dans un cas concret, les juges prennent régulièrement contact avec le Président pour en discuter. En outre, les séances plénières qui réunissent les juges du TFB deux fois par année, servent à la formation interne et au perfectionnement. Tous les juges et la première greffière y participent. La thématique de l'indépendance judiciaire y est régulièrement thématisée.
74. S'agissant du TF, le GRECO salue la finalisation en cours par la Cour plénière d'un document sur les usages à suivre par les juges du TF dans l'exercice de leur fonction, sur la garantie de leur indépendance et sur leur comportement en public, qui semble pouvoir répondre à la première partie de la recommandation. Toutefois, n'ayant pas été en mesure de prendre connaissance du projet de texte, le GRECO ne peut encore conclure qu'il en résulte une mise en œuvre partielle de la recommandation.

¹⁹ <https://www.bundespategericht.ch/fr/bases-legales/>

75. Le TAF ne fait état d'aucune nouvelle mesure prise en réponse à la recommandation. Le GRECO rappelle que s'il avait effectivement qualifié la Charte éthique du TAF de substantielle dans le rapport d'évaluation, il avait également souligné le besoin de la développer et de la compléter par des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets. Les représentants du TAF rencontrés lors de la visite d'évaluation s'étaient montrés ouverts à une telle possibilité et il est dommage que ceci n'ait pas pour l'instant été suivi d'effet.
76. Le GRECO note que le TPF continue à réfléchir à l'opportunité de se doter d'une charte déontologique et l'appelle à intensifier sa réflexion en ce sens. Il note aussi avec intérêt l'existence d'un service d'ombudsman institutionnalisé, qui pourrait apporter un début de réponse au second volet de la recommandation. Il n'est par contre pas fait état de mesures concernant la formation des juges aux questions de déontologie.
77. Enfin, s'agissant du TFB, le GRECO note que les directives concernant l'indépendance – qui existaient déjà lors de l'adoption du rapport d'évaluation – ne traitent que de la question des conflits d'intérêts. La première partie de la recommandation vise à l'élaboration d'un texte traitant plus largement de l'ensemble des questions d'ordre déontologique, comme les cadeaux, les activités accessoires, les relations avec les tiers, la confidentialité etc. Quant aux activités de formation rapportées, elles semblent là aussi restreintes à la question de l'indépendance et ne pas traiter de la déontologie dans un sens plus large.
78. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

79. *Le GRECO a recommandé (i) la mise en place d'un système disciplinaire visant à sanctionner les éventuels manquements des juges des tribunaux de la Confédération à leurs devoirs professionnels par d'autres sanctions que la révocation et (ii) que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant ces juges, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.*
80. Les autorités suisses communiquent que dans son Message mentionné au paragraphe 6, le gouvernement renonce à proposer au parlement un régime de sanctions disciplinaires pour les juges. Il explique notamment qu'aucun problème majeur n'est survenu sous l'empire du droit actuel et que des procédures disciplinaires pendantes seraient susceptibles d'affaiblir le pouvoir judiciaire. Après discussion du rapport du GRECO, la Commission judiciaire du Parlement a elle aussi renoncé à proposer une modification du cadre légal. Les autorités rappellent enfin que la haute surveillance parlementaire sur le pouvoir judiciaire, exercée en particulier par les commissions de gestion, permet de suivre l'évolution de la situation en matière de violation des règles déontologiques.
81. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour donner effet à la recommandation. Il rappelle que le système actuel, dans lequel seule la révocation des juges permet de sanctionner des manquements graves aux règles déontologiques, se caractérise par l'opacité dans laquelle des comportements moins graves sont sanctionnés – à supposer qu'ils le soient. Il ne respecte pas les droits des juges mis en cause et, en donnant une impression d'impunité sauf cas très grave, n'est pas de nature à renforcer la confiance des citoyens dans le système judiciaire. Le GRECO appelle les autorités suisses à revoir leur position sur cette question.
82. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

83. *Le GRECO a recommandé (i) que les travaux en vue de l'adoption de règles déontologiques pour les membres du Ministère public de la Confédération soient menés à terme, que ces règles soient accompagnées de commentaires explicatifs et/ou d'exemples concrets et qu'elles soient portées à la connaissance du public et (ii) que des mesures complémentaires de mise en œuvre soient prises, notamment l'offre de conseils confidentiels et de formation d'ordre pratique à l'attention des procureurs fédéraux.*
84. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités suisses signalent que le Code de conduite pour le Ministère public de la Confédération (MPC) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017 sous la forme d'une Directive du Procureur général. L'élaboration du Code a intégré les réflexions de procureurs à tous les niveaux hiérarchiques. Le Code de conduite du MPC a été publié sur le site internet du MPC à la fin du mois de septembre 2017²⁰. Il est également mentionné, avec la recommandation du GRECO, dans le rapport annuel 2017 du MPC²¹.
85. Le Code contient des règles relatives à l'indépendance, à l'impartialité, à la récusation, à l'intégrité, à la dignité et à la prévention des conflits d'intérêts – que ce soit en lien avec l'exercice d'une activité accessoire, l'octroi de cadeaux et le conseil à des tiers – ainsi qu'à la gestion de fortune (opérations pour compte propre). Il prescrit en outre pour les collaborateurs du MPC une obligation d'informer la hiérarchie sur toute une série de questions touchant aux thèmes précités.
86. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités rapportent qu'une commission consultative a été instituée, comme le prévoit le Code à son article 8. Elle est indépendante de la direction du MPC et composée de collaborateurs représentant le plus large éventail possible des fonctions du MPC et des régions linguistiques. Sa mission consiste à assurer la diffusion et la bonne connaissance du Code parmi les collaborateurs du MPC, à proposer d'éventuels amendements ou compléments au Procureur général ainsi qu'à répondre aux questions posées par les collaborateurs. La commission dresse chaque année un rapport de ses activités et elle publie ses avis de façon anonymisée, afin de garantir le principe de confidentialité.
87. La direction du MPC a présenté le Code de conduite aux procureurs et aux collaborateurs administratifs du MPC durant l'été 2017. La Commission consultative a également tenu une présentation lors de la réunion annuelle du MPC en décembre 2017. De plus, la commission consultative a rencontré les collaborateurs de chaque division et site pour leur présenter le Code de conduite. Chargée d'assurer la formation continue des collaborateurs en matière de déontologie, elle continuera de rencontrer les collaborateurs du MPC sur une base annuelle pour présenter ses avis consultatifs et répondre à leurs éventuelles questions. Les demandes ont d'ailleurs crû dès octobre 2017 et un premier reporting anonymisé des avis émis par la Commission consultative de déontologie a été dressé au 31 janvier 2018. Chargée aussi d'assurer la formation déontologique des nouveaux collaborateurs, la commission a intégré cette thématique à la Journée d'introduction dès février 2018.
88. Les autorités signalent par ailleurs que les cantons de Berne et de Zurich se sont aussi dotés d'un code de déontologie pour les procureurs et qu'un groupe de travail

²⁰ <https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/fr/home/die-bundesanwaltschaft/code-of-conduct.html>

²¹ cf. chap. 2.2, p. 4 et chap. 4 et 5, p. 28. Publié sur internet:

<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/fr/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>

de la Conférence latine des procureurs a élaboré un modèle de Code de déontologie, qui a été mis à disposition des cantons membres de l'association.

89. Enfin, un procureur fédéral a été chargé de donner une formation sur le thème de la déontologie, dans le contexte de la formation mise sur pied pour les jeunes procureurs par l'Ecole romande de la magistrature (CASMAP, Ecole ARC à Neuchâtel). Cette formation a été dispensée pour la première fois en janvier 2018.
90. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO salue l'entrée en vigueur et la publication du Code de conduite du MPC, qui s'applique à tous les membres de son personnel, y compris le procureur général et les procureurs généraux suppléants. Ce document est complet, illustré de commentaires et le GRECO apprécie qu'il soit conçu de manière évolutive, sur la base notamment d'avis et de précisions que la commission consultative créée par le Code sera amenée à fournir. Il note en outre que le non-respect du Code peut être assimilable à un manquement aux obligations professionnelles et entraîner des mesures disciplinaires. La première partie de la recommandation est donc mise en œuvre de manière satisfaisante.
91. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO se félicite de la création de la commission consultative, indépendante de la direction du MPC et dont la composition reflète la diversité de l'organisation et des fonctions du MPC, ainsi que les régions linguistiques de la Suisse. Il note que cet organe rend des avis sur des questions de déontologie à la demande des procureurs, des collaborateurs du MPC ou de la direction. Ces avis sont confidentiels sur demande et publiés de manière anonymisée. La commission peut en outre proposer à tout moment à la direction du MPC un ajustement du Code – ce qu'elle a déjà fait – et elle organise régulièrement des activités de formation initiale et continue sur la déontologie. Tous ces éléments vont dans le sens d'une mise en œuvre satisfaisante de la seconde partie de la recommandation.
92. Le GRECO note enfin avec satisfaction que les cantons de Berne et de Zurich se sont aussi dotés d'un code de déontologie pour les procureurs et que la Conférence latine des procureurs a élaboré un modèle de Code de déontologie, mis à disposition des cantons membres de l'association. La formation à la déontologie organisée par l'Ecole romande de la magistrature est également à saluer.
93. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

94. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que, en cas de révision, les règles et procédures relatives à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération prennent en compte de manière adéquate les potentiels conflits d'intérêts de ceux de ses membres qui mènent des procédures devant les autorités pénales de la Confédération.*
95. Les autorités suisses rappellent que les membres de l'Autorité de surveillance du Ministère Public de la Confédération (AS-MPC) ne peuvent pas, selon le droit actuel, représenter une partie dans une procédure devant les autorités pénales de la Confédération (art. 24 al. 2 LOAP²²). Une initiative parlementaire 15.473, pendant l'évaluation, voulait supprimer cette restriction légale, amenant ainsi le GRECO à formuler la présente recommandation.

²² Loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP), RS 173.71

96. A sa séance des 28 et 29 juin 2018, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a décidé de renoncer à supprimer cette restriction légale. L'initiative parlementaire 15.473, à la base de la recommandation du GRECO, est donc classée sans suite.
97. Le GRECO prend note avec satisfaction de la renonciation des autorités à supprimer la règle interdisant aux membres de l'AS-MPC de représenter une partie devant les autorités pénales de la Confédération et du classement sans suite de l'initiative parlementaire 15.473, qui avait donné lieu à la présente recommandation.
98. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

99. *Le GRECO a recommandé que des mesures soient prises afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées.*
100. Les autorités suisses rappellent que les procédures disciplinaires à l'encontre du Procureur général et de ses deux suppléants sont déjà énumérées dans les rapports annuels de l'AS-MPC²³. Celle-ci consacre en effet une rubrique spéciale de son rapport annuel à ce sujet depuis sa création en 2011. Ces rapports sont publiés sur Internet notamment. Le rapport 2017²⁴ mentionne ainsi une plainte contre le Procureur général. Celle-ci a débouché sur une décision de non-entrée en matière car elle ne contenait pas d'indices de violation du devoir de fonction.
101. Selon le paragraphe 281 du rapport d'évaluation, la recommandation du GRECO cible ainsi les procédures disciplinaires relevant de la compétence du Procureur général et plus particulièrement l'absence d'une information généralisée de l'ensemble du MPC ainsi que du public à leur sujet. Donnant suite à la recommandation, le MPC a décidé de suivre la même pratique que l'AS-MPC dans son propre rapport annuel, qui est aussi publié sur internet. Le rapport 2017²⁵ mentionne ainsi la recommandation du GRECO et les raisons ayant amené à la création de cette nouvelle rubrique ainsi que les principales règles applicables en matière de régime disciplinaire des procureurs. Il conclut qu'aucune enquête disciplinaire n'est à signaler pour l'année sous rapport.
102. Le GRECO se félicite de la création dans le rapport annuel du MPC d'une nouvelle rubrique sur les enquêtes et éventuelles mesures disciplinaires concernant des procureurs du MPC. Cette mesure, de même que la rubrique similaire figurant déjà dans les rapports annuels de l'AS-MPC s'agissant du procureur général et de ses suppléants, répond à l'objectif de conservation et publication des données en matière disciplinaire poursuivi par la recommandation.
103. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

²³ cf. paragraphe 274 du rapport d'évaluation

²⁴ cf. chap. 3.1, p. 11. Publié sur internet: <http://www.ab-ba.ch/fr/rapport.php>

²⁵ cf. chap. 6.3, p. 29. Publié sur internet:

<https://www.bundesanwalt.ch/mpc/fr/home/taetiqlikeitsberichte/taetiqlikeitsberichte-der-ba.html>

III. CONCLUSIONS

104. **À la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante cinq des douze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les autres recommandations, trois ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.
105. Plus spécifiquement, les recommandations i, x et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii et xi ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations ii, iv et vii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, vi, viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
106. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO salue l'intention des Bureaux des deux chambres de l'Assemblée fédérale de rassembler dans un même document, illustré de commentaires et d'exemples, l'ensemble des droits et obligations des parlementaires. D'autres avancées concernent le fait que les commissions parlementaires doivent désormais publier davantage d'informations sur leurs documents importants et l'ajout de précisions concernant l'activité professionnelle dans les déclarations d'intérêts. Le GRECO apprécie la clarification apportée par la Commission des institutions politiques du Conseil national selon laquelle l'obligation de signaler les intérêts personnels d'un parlementaire est indépendante du fait de savoir si ces intérêts sont également identifiables sur la base du registre publié. Le GRECO regrette par contre que l'Assemblée fédérale n'ait pas donné suite à d'autres recommandations, comme d'inclure des données quantitatives relatives aux intérêts économiques et financiers des députés et de renforcer le contrôle des déclarations d'intérêts.
107. En ce qui concerne les juges, peu d'avancées sont à signaler. Le Tribunal fédéral est en train de finaliser un document rassemblant des règles de conduite à l'attention de ses juges et le Tribunal pénal fédéral étudie la question. Tel n'est pas le cas, cependant, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des Brevets et aucun des quatre tribunaux de la Confédération n'a pris de mesures supplémentaires de sensibilisation et de formation à la déontologie. Aucune mesure n'a non plus été prise s'agissant d'un renforcement de la qualité et de l'objectivité du recrutement des juges de ces tribunaux, de la suppression de la procédure de réélection de ces juges et des contributions aux partis politiques prélevées sur les salaires des juges – bien que le gouvernement ait reconnu que cette pratique posait problème sous l'angle de l'indépendance de la justice. La recommandation de mettre en place un système de sanctions disciplinaires (autres que la révocation) pour les juges n'a pas non plus été suivie d'effet. Le GRECO appelle les autorités à mener des efforts plus déterminés pour mettre en œuvre les recommandations concernant les juges.
108. Le GRECO se félicite, par contre, que toutes ses recommandations concernant les procureurs aient d'ores et déjà été mises en œuvre. Le Ministère public de la Confédération (MPC) s'est doté d'un Code de conduite et d'une Commission consultative, indépendante de la direction du MPC, chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre du Code, de donner des avis et d'organiser des formations en matière déontologique. Le GRECO se félicite aussi que l'initiative parlementaire 15.473 visant à supprimer l'interdiction aux membres de l'Autorité de surveillance du MPC de représenter une partie devant les autorités pénales de la Confédération ait été classée sans suite. Enfin, la publication dans le rapport annuel du MPC d'informations concernant d'éventuelles procédures et sanctions disciplinaires contre des procureurs fédéraux est elle aussi à saluer.
109. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que les mesures prises concernant les procureurs et à un moindre degré les parlementaires ont permis à la Suisse

d'atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. Les efforts sont à poursuivre concernant ces derniers et surtout les juges. Le GRECO invite donc le chef de la délégation de la Suisse à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations ii, iv et v à ix d'ici le 30 septembre 2020.

110. Le GRECO invite les autorités suisses à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le traduire dans les autres langues officielles et à rendre ces traductions publiques.