



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2021

Publication : 10 juin 2021

Public

GrecoRC4(2021)7

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

SUISSE

Adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Ce deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités suisses pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Suisse (voir paragraphe 2) intitulé « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la Suisse](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 74^e réunion plénière (2 décembre 2016) et rendu public le 15 mars 2017 avec l'autorisation de la Suisse. Le [Rapport de Conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 13 juin 2019 avec l'autorisation de la Suisse.
3. 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 23 décembre 2020 et a servi de base au deuxième rapport de conformité.
4. 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 M. Vincent FILHOL au titre de la France. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'Évaluation, adressé douze recommandations à la Suisse. Dans le Rapport de Conformité subséquent, le GRECO avait conclu que les recommandations i, x et xii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii et xi avaient été traitées de manière satisfaisante, les recommandations ii, iv et vii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, vi, viii et ix n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité des 7 recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation ii.

6. *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*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Le GRECO s'était félicité 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 avait également été jugé positif et la première partie de la recommandation avait donc été jugée partiellement mise en œuvre. Par contre, les autorités suisses n'avaient fait état d'aucune mesure tangible concernant la deuxième partie de la recommandation, qui était donc restée non mise en œuvre.

8. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suisses indiquent que le document auquel il est fait référence au paragraphe précédent a été élaboré et adopté par les bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats en vue de l'ouverture de la 51ème législature de l'Assemblée fédérale (2019 – 2023). Il s'intitule « Guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations ». Ce document a été remis en automne 2019 à tous les parlementaires, réélus ou nouvellement élus. Il a également été porté à la connaissance du public au moyen d'un communiqué de presse¹ et il peut être consulté sur le site Internet du Parlement². Le Guide est disponible en allemand, français et italien. Il rappelle aux parlementaires leurs obligations dans un langage simple et en explique la portée. Il soutient de manière concrète et précise les parlementaires dans les choix qu'ils doivent faire, notamment au moyen d'exemples et de schémas.
9. Concernant la seconde partie de la recommandation, les autorités suisses expliquent que le Guide est remis, comme mentionné ci-dessus, à tous les parlementaires, qu'ils soient réélus ou nouvellement élus. Il sera également remis aux personnes qui remplacent un député en cours de législature. En outre, le Secrétariat central et le Service juridique du Parlement offrent des conseils personnalisés aux parlementaires qui en auraient besoin. Leurs coordonnées se trouvent notamment dans le formulaire électronique d'annonce au moyen duquel les parlementaires annoncent leurs activités professionnelles et autres fonctions qui seront publiées selon l'art. 11 LParl. Ils trouvent également les coordonnées des services qui peuvent fournir des renseignements dans le manuel « Prochain arrêt – Palais fédéral / Un guide pour les députés »³, qui a fait l'objet d'une nouvelle édition en vue de l'ouverture de la 51ème législature ; on y trouve notamment les entrées « Cadeaux », « Confidentialité », « Incompatibilités » et « (Registre des) intérêts ».
10. Enfin, les autorités suisses indiquent que le renforcement de la procédure en matière de déclarations (voir sous la recommandation v) constitue également une nouvelle forme de sensibilisation, puisque, dorénavant, un organe parlementaire, à savoir le Bureau de chaque Conseil, écrit chaque année aux parlementaires pour leur rappeler leur obligation de déclaration et les inviter à vérifier et à mettre à jour les indications les concernant.
11. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO salue l'adoption par les bureaux des deux chambres du Parlement fédéral du « Guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations ». Il est d'avis que ce Guide répond aux objectifs de la recommandation, car il est suffisamment complet et illustratif. Le schéma expliquant les points à éclaircir avant d'accepter un cadeau ou une invitation est notamment une bonne pratique à relever. Le Guide a en outre été porté de manière adéquate à la connaissance des parlementaires et du public. La première partie de la recommandation peut donc être considérée comme mise en œuvre.
12. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO est d'avis que les mesures rapportées – remise du Guide à tous les parlementaires, coordonnées des services pouvant fournir des renseignements et rappel annuel de l'obligation de déclaration des intérêts – ne remplissent pas suffisamment les objectifs de

¹ Communiqué de presse commun du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des Etats, du 18 novembre 2019 (« Transparence et acceptation d'avantages: un nouveau guide à l'intention des députés »): <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-bue-n-s-2019-11-18.aspx?lang=1036>

² <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/leitfaden-ratsmitglieder-f.pdf>. Les députés trouvent aussi le document sur « Parlnet », le réseau interne au parlement et aux Services du parlement.

³ Voir la « liste des contacts » en fin du manuel (p. 57ss) ainsi que les contacts indiqués en regard des diverses rubriques: <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/nachester-halt-bundeshaus-stand-2019-11-06-f.pdf>. Ce manuel existe aussi sous forme d'application téléchargeable.

sensibilisation et de conseil poursuivis. Le Secrétariat central et le Service juridique du Parlement sont, certes, en mesure de fournir des conseils sur les règles applicables. Cependant, même si leur fonction consultative peut couvrir toutes les questions qu'un parlementaire pourrait être amené à rencontrer dans le cadre de ses fonctions, le recours à une personne ou à un organe dédié et spécifiquement formé à la déontologie fournirait certainement une valeur ajoutée pour répondre à des questions sur des situations spécifiques non couvertes par le Guide. Le GRECO note à cet égard que les parlementaires peuvent avoir recours à des instances externes spécialisées dans d'autres domaines, comme le harcèlement (voir p.36 du manuel précité), et que des modalités semblables pourraient être utilisées en matière de déontologie. Le GRECO invite également le Parlement à se montrer plus proactif en matière de sensibilisation, par l'organisation de séances de formation à intervalles réguliers, par exemple, et ce d'autant plus que le Rapport d'Évaluation avait signalé que les parlementaires n'étaient pas très sensibilisés à la déontologie. Cette partie de la recommandation doit donc être considérée comme partiellement mise en œuvre.

13. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

14. *Le GRECO avait 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).*
15. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Le GRECO avait estimé que le premier volet était non mis en œuvre, car le Parlement n'avait pas donné suite à sa demande d'inclure des informations quantitatives relatives aux intérêts financiers et économiques des députés, ainsi que les principaux éléments de leur passif. En revanche, le second volet de la recommandation avait été jugé mis en œuvre de manière satisfaisante, car il avait fait l'objet d'un examen pertinent, approfondi et documenté par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N). Le GRECO avait toutefois regretté 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.
16. Les autorités suisses indiquent à présent, s'agissant du premier volet, que la révision du droit parlementaire présentée dans le premier Rapport de conformité (paragraphes 7 et 24) est entrée en vigueur le 2 décembre 2019⁴, date de l'ouverture de la 51^{ème} législature. Même si le Parlement n'a pas depuis adopté d'autres mesures, le thème des intérêts financiers et économiques des députés revient toutefois régulièrement à l'ordre du jour. Elles mentionnent à titre d'exemple:
- l'initiative parlementaire 18.476 « Liens d'intérêts des parlementaires. Pour une déclaration transparente », à laquelle le Conseil national a refusé de donner suite le 7 septembre 2020 par 113 voix contre 67 avec 9 abstentions⁵ ;

⁴ Recueil officiel (RO) 2018, p. 3461:

<https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2018/3461.pdf>

⁵ Cf. aussi le Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 29 mai 2020: <https://www.parlament.ch/centers/kb/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-47787>

- l'initiative parlementaire 19.414 « Interdiction faite aux membres de commissions parlementaires d'accepter des mandats rémunérés »), à laquelle les deux commissions des institutions politiques ont donné suite avec des majorités confortables⁶. Un projet sera donc élaboré prochainement.

17. Le GRECO note que les informations rapportées ne font état d'aucune mesure tangible visant à l'inclusion de données quantitatives relatives aux intérêts financiers et au passif dans les déclarations des députés. Les modifications apportées par la révision du droit parlementaire dont font état les autorités avaient été saluées dans le rapport précédent, mais le GRECO avait souligné qu'elles ne correspondaient pas directement à l'objet de la première partie de la recommandation. Celle-ci reste donc non mise en œuvre. La seconde partie de la recommandation ayant été mise en œuvre au stade du rapport précédent, la recommandation dans son ensemble reste donc partiellement mise en œuvre.
18. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

19. *Le GRECO avait 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*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait salué le constat du Bureau du Conseil national selon lequel la mise en œuvre des obligations de déclaration n'était 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. Toutefois, ces travaux n'en étaient encore à un stade très préliminaire.
21. Les autorités suisses expliquent que le Bureau du Conseil national a adopté le 26 août 2020 un rapport 20.077 en exécution du postulat 16.3276 « Garantir la mise en œuvre effective du signalement des intérêts » du groupe des Verts⁷. Ce rapport dresse un état complet de la situation, en y intégrant les recommandations du GRECO (ch. 2.2 du rapport).
22. A la suite de ce rapport, le Bureau du Conseil national a décidé de renforcer la procédure de mise à jour du registre des intérêts telle qu'elle a été décrite dans le précédent rapport de conformité (paragraphe 43) en s'adressant lui-même en fin d'année aux parlementaires. La lettre que les conseillers nationaux ont reçue le 30 novembre 2020 rappelle l'obligation de déclaration, évoque le rapport adopté en exécution du postulat 16.3276 ainsi que les recommandations du GRECO et rappelle l'existence du « Guide » (voir ci-dessus sous la recommandation ii). Il invite les parlementaires à vérifier et à mettre à jour les indications les concernant ainsi qu'à signer le formulaire de confirmation joint au courrier. Ce formulaire doit être adressé au Bureau. Dans sa lettre, le Bureau annonce qu'il prendra connaissance début 2021 des réponses reçues. Les autorités font valoir que ce mécanisme permet de sensibiliser régulièrement les parlementaires à leurs obligations en matière de déclarations et de transparence et de compléter les informations publiées, voire de détecter d'éventuels oublis.

⁶ Commission du Conseil des Etats (20 août 2019) : 7 voix contre 2 et 2 abstentions. Commission du Conseil national (14 février 2020) : 15 voix contre 6 et 1 abstention.

⁷ <https://www.parlament.ch/centers/kb/layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-48020>

23. Le Bureau du Conseil des Etats s'est associé à cette démarche; les conseillers aux Etats ont reçu début décembre 2020 une lettre identique à celle adressée aux conseillers nationaux le 30 novembre 2020.
24. Enfin, les autorités indiquent que les Directives du 9 décembre 2019 relatives aux intergroupes parlementaires⁸ sont entrées en vigueur le 20 mars 2020. Elles régissent la procédure d'annonce et le statut des intergroupes parlementaires au sens de l'art. 63 LParl. En vertu du ch. 3.1 de ces directives, les intergroupes parlementaires doivent communiquer le type d'activités prévues (conférences, rencontres informelles, voyages d'étude, etc.). En vertu du ch. 3.2, les Services du Parlement tiennent un registre dans lequel figurent les informations susmentionnées et enregistrent au fur et à mesure les nouveaux intergroupes parlementaires. Le registre est publié sur le site Internet du Parlement⁹.
25. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le rapport 20.077 adopté par le Bureau du Conseil national et les lettres des Bureaux des deux assemblées rappelant aux parlementaires leurs obligations de déclaration sont certainement des mesures positives. Cependant, le GRECO constate qu'il n'est toujours pas prévu de mesures de contrôle par les services du Parlement fédéral du respect des obligations de déclaration et des autres normes de conduite applicables aux parlementaires. Le rapport précité explique d'ailleurs que le système de déclaration repose sur la responsabilité individuelle des parlementaires et sur le rôle de vigie de la société civile et que le Bureau du Conseil national n'envisage pas à ce stade d'introduire un « contrôle actif du bureau [...] qui serait excessivement coûteux et peu compatible avec un Parlement de milice ». Le GRECO rappelle qu'il a souligné à de nombreuses reprises dans ses rapports l'insuffisance d'un contrôle laissé uniquement à la société civile et la nécessité pour les Parlements de se doter de leur propre dispositif.
26. S'agissant des sanctions, le rapport 20.077 note que si les Bureaux ne peuvent pas ordonner la publication d'un lien d'intérêt si un parlementaire s'y refuse, la violation de l'obligation de déclaration peut donner lieu à des mesures disciplinaires en vertu de l'article 13LParl (retrait de parole, exclusion de la salle, blâme ou exclusion de commissions pour une durée maximale de six mois). Le GRECO estime que ces sanctions sont adéquates.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

28. A titre préliminaire, les autorités suisses rapportent que le 26 août 2019, une initiative populaire fédérale, intitulée « Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice) », a abouti. Elle vise une indépendance accrue des juges au Tribunal fédéral par rapport aux partis politiques, en particulier lors de leur nomination, de leur élection et de leur réélection¹⁰. A cette fin, elle propose de modifier la Constitution fédérale afin que les juges au Tribunal fédéral soient désignés par tirage au sort, une commission spécialisée indépendante décidant de l'admission à ce tirage. Selon l'initiative, les membres de cette commission seraient nommés par le Conseil fédéral pour un mandat unique de 12 ans. La commission n'admettrait que les candidats justifiant des aptitudes professionnelles et personnelles requises. Les juges du Tribunal fédéral seraient nommés jusqu'à la retraite. Il n'y aurait donc plus de réélection. L'initiative prévoit, en revanche, la révocation par l'Assemblée fédérale,

⁸ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/richtlinien-parlamentarische-gruppen-f.pdf>

⁹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gruppen-der-bundesversammlung.pdf>

¹⁰ Le texte légal de l'initiative est publié à la Feuille fédérale FF 2018, p. 2709: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/2709.pdf>.

sur proposition du Conseil fédéral, du juge qui aurait violé gravement ses devoirs de fonction ou qui aurait perdu la capacité d'exercer sa fonction.

29. Le 19 août 2020, le Conseil fédéral (gouvernement) a proposé au Parlement de rejeter cette initiative sans lui opposer de contre-projet. Il estime en effet que le tirage au sort ne permet pas de retenir les meilleurs candidats parmi ceux proposés par la commission spécialisée, mais désigne les élus de façon aléatoire. Il ne correspond pas aux traditions suisses, selon lesquelles les juges fédéraux et cantonaux sont élus par le Parlement ou par le peuple, ce qui leur donne une légitimité démocratique¹¹.
30. Indépendamment de la proposition du gouvernement, le Parlement est libre à son tour de se positionner sur l'initiative. Quelle que ce soit sa position, ni le gouvernement, ni le Parlement ne peuvent toutefois s'opposer à la votation populaire. Seul le comité qui a lancé l'initiative peut décider de la retirer. Comme pour toutes les initiatives populaires fédérales, une double majorité du peuple et des cantons est nécessaire pour que l'initiative soit approuvée.
31. Première des deux commissions parlementaires à examiner l'initiative, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) considère, à l'instar du Conseil fédéral, que l'indépendance des juges est essentielle, mais estime que l'initiative pose plus de problèmes qu'elle n'en résout, en particulier avec l'introduction d'un tirage au sort: l'élection des juges par des élus du peuple garantit actuellement leur légitimité et l'acceptation de leurs décisions. En outre, le système en place présente l'avantage de garantir une composition équilibrée du Tribunal fédéral en matière de genres, provenance régionale et valeurs politiques. La commission est convaincue que l'indépendance de la justice est garantie en Suisse et que la Commission judiciaire (CJ), chargée de préparer l'élection des juges, remplit correctement son mandat. Toutefois, elle reconnaît que des améliorations sont toujours possibles et que les contributions financières que chaque juge reverse à son parti d'origine peuvent créer une apparence de dépendance vis-à-vis du pouvoir politique.
32. A une très courte majorité (13 voix contre 12), elle a donc, dans un premier temps, proposé l'élaboration d'un contre-projet indirect visant à rendre la sélection des juges plus objective (présélection par une commission spécialisée sur des critères uniquement liés à l'aptitude professionnelle et personnelle), à supprimer la réélection systématique, à introduire une possibilité de révocation pour les juges du Tribunal fédéral et à examiner des solutions pour remplacer les contributions aux partis¹².
33. Appelée à se prononcer sur le principe même d'un contre-projet indirect, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) estime que, dans son ensemble, le système actuel a fait ses preuves et ne nécessite pas d'être réformé en profondeur. Elle reconnaît cependant que certains points soulevés par la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) méritent réflexion. Par 6 voix contre 6 et 1 abstention, elle a donc décidé, grâce à la voix prépondérante de son président, de laisser son homologue du Conseil national poursuivre ses travaux pour proposer des améliorations dans le cadre de ce qui est absolument nécessaire¹³.

¹¹ Cf. Message du Conseil fédéral, du 19 août 2020, concernant l'initiative populaire «Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)», publié à la Feuille fédérale FF 2020, p. 6609: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2020/6609.pdf>.

¹² Cf. communiqué de presse du 6 novembre 2020 (2^e sous-titre): <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2-2020-11-06.aspx>

¹³ Cf. communiqué de presse du 3 décembre 2020: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2020-12-03.aspx>.

34. Saisie de propositions concrètes pour un avant-projet législatif¹⁴, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a finalement renoncé (par 13 voix contre 11 et 1 abstention) à élaborer un contre-projet indirect, lors de sa séance du 14 janvier 2021. La majorité estime en effet que les dispositions envisagées n’apporteraient guère de plus-value au système actuel, qui fonctionne globalement bien¹⁵. Le Conseil national a également suivi ce point de vue et décidé de ne pas élaborer de contre-projet. Le dossier passe maintenant au Conseil des Etats.

Recommandation vi.

35. *Le GRECO avait 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.*
36. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, la Commission judiciaire du Parlement ayant décidé de ne pas y donner suite.
37. Les autorités suisses expliquent que dans le cadre des délibérations sur l’initiative sur la justice (voir paragraphes 28 à 34 ci-dessus), la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a estimé que les juges de l’ensemble des tribunaux fédéraux devraient à l’avenir être sélectionnés et élus selon des modalités plus objectives en introduisant une procédure de présélection, même si les juges resteraient élus par l’Assemblée fédérale (Chambres réunies), sur proposition de la Commission judiciaire. La proposition de la Commission judiciaire devrait désormais s’appuyer sur une présélection effectuée par une commission spécialisée, qui tiendra uniquement compte de l’aptitude professionnelle (y compris linguistique) et personnelle des candidats (en mettant éventuellement en place une procédure en deux étapes)¹⁶. Cependant, elle a finalement renoncé à élaborer un avant-projet législatif dans ce sens (voir paragraphe 34 ci-dessus).
38. La Commission judiciaire a par ailleurs mené, depuis le début de la législature (le 2 décembre 2019), plusieurs discussions sur sa procédure de sélection des candidatures, dans le souci d’en améliorer encore la qualité et l’objectivité. La commission a décidé de poursuivre ses réflexions au premier trimestre 2021, sur la base notamment de l’expérience réalisée avec la procédure de recrutement du procureur général de la Confédération, procédure au cours de laquelle elle a pour la première fois mené une double audition et recouru à une entreprise externe (évaluation d’une journée entière pour les candidats retenus après la première audition). La commission entend ainsi définir si et comment une procédure approfondie en deux phases peut être appliquée aux postes de juge. Il est aussi à noter que, dans un souci de transparence, le site Internet de la Commission judiciaire a été complété par une présentation de la composition et des attributions de la sous-commission chargée de procéder à la présélection des dossiers.
39. Le GRECO salue l’aboutissement de l’initiative sur la justice et les réflexions en cours au sein du Parlement fédéral et de la Commission judiciaire dans le cadre de cette initiative. Il se réjouit que les travaux ainsi amorcés puissent le cas échéant aboutir à une plus grande objectivité du recrutement des juges au sein des tribunaux de la Confédération et il encourage les institutions concernées à les poursuivre dans le sens souhaité par la recommandation. Ces travaux n’en sont toutefois encore qu’à

¹⁴ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/20-480-bericht-bj-umsetzung-2021-02-04-f.pdf>

¹⁵ Cf. communiqué de presse du 15 janvier 2021: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2021-01-15.aspx>

¹⁶ Cf. communiqué de presse du 6 novembre 2020 (2e sous-titre): <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2-2020-11-06.aspx>

un stade très préliminaire et de nombreuses incertitudes demeurent, en particulier sur l'éventualité d'un contre-projet indirect. Il est donc trop tôt pour en conclure à une mise en œuvre partielle de la recommandation.

40. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste non mise en œuvre.

Recommandation vii.

41. *Le GRECO avait 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*
42. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Concernant la première partie de la recommandation, il s'était félicité que le gouvernement reconnaisse dans son Message que les contributions aux partis politiques prélevées sur le traitement des juges posaient question quant à l'indépendance de ces derniers et à la perception de cette indépendance par le public. Il avait donc pris note avec regret de la décision du gouvernement de ne pas proposer au Parlement une interdiction de cette pratique, arguant d'une opposition politique importante et avait appelé les autorités suisses à revenir sur cette position. Cette partie de la recommandation avait donc été jugée non mise en œuvre. La seconde partie de la recommandation avait été évaluée comme partiellement mise en œuvre, car les craintes de non-réélection des juges pour des motifs liés à leurs décisions ne s'étaient pas matérialisées au cours de deux renouvellements intégraux des juges des tribunaux de la Confédération. Le GRECO avait toutefois jugé ces deux renouvellements comme insuffisamment représentatifs et avait souhaité continuer à suivre cette question. Enfin, s'agissant de la troisième partie de la recommandation, elle avait été jugée mise en œuvre de manière satisfaisante, l'examen requis ayant eu lieu au plus haut niveau politique – gouvernement et Parlement – et ayant été documenté. Le GRECO avait cependant regretté que le gouvernement et le Parlement aient décidé d'en rester au *statu quo*.
43. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités suisses signalent que la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) reconnaît que les contributions financières que chaque juge reverse à son parti d'origine peuvent créer une apparence de dépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Un éventuel contre-projet indirect à l'initiative sur la justice viserait aussi à examiner des solutions pour remplacer les contributions aux partis (voir ci-dessus, paragraphes 28 à 34). Une initiative parlementaire 20.468 poursuit également l'objectif de renforcer l'indépendance judiciaire en proposant d'interdire les contributions d'élus et les dons aux partis¹⁷.
44. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités suisses 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. Le premier rapport de conformité avait relevé qu'il en était allé de même lors des deux réélections intervenues par la suite.

¹⁷ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200468>.

45. Un nouveau renouvellement intégral est intervenu depuis lors. En septembre 2020, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), sur recommandation de la Commission judiciaire, a réélu l'ensemble des juges du Tribunal fédéral¹⁸, y compris un juge dont la réélection était remise en cause par des membres de son parti d'origine pour n'avoir pas rendu des jugements allant dans le sens voulu par ce même parti. La confortable réélection de ce juge (177 voix sur 239, avec une majorité absolue à 120 voix) a montré la force du principe de l'indépendance de la justice, défendu à la tribune par la majorité des groupes parlementaires.
46. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO salue les réflexions en cours dans le cadre de l'initiative sur la justice, ainsi que l'initiative parlementaire 20.468. Il est toutefois encore trop tôt pour savoir si ces travaux porteront leurs fruits et cette partie de la recommandation reste donc non mise en œuvre.
47. S'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO prend note du renouvellement intégral des juges des tribunaux de la Confédération intervenu depuis son dernier rapport et en particulier du fait qu'un juge a été réélu en dépit de la consigne donnée par des membres de son propre parti d'origine. Il estime que ces faits et la réélection en bloc de tous les juges à trois reprises depuis l'adoption du rapport d'évaluation permettent de dissiper les craintes qu'il avait exprimées dans ce rapport, même s'il regrette que l'évolution de la carrière des juges soit toujours soumise à un vote de l'Assemblée fédérale. Ce volet de la recommandation peut donc être considéré comme traité de manière satisfaisante.
48. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

49. *Le GRECO avait 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.*
50. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Plus précisément, le Tribunal fédéral était en train de finaliser 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 semblait pouvoir répondre à la première partie de la recommandation. Toutefois, le GRECO n'avait pas pu prendre connaissance de ce projet. Le Tribunal administratif fédéral n'avait fait état d'aucune nouvelle mesure prise en réponse à la recommandation. Le Tribunal pénal fédéral continuait de réfléchir à l'opportunité de se doter d'une charte déontologique. Quant au Tribunal fédéral des Brevets, il ne faisait état que de directives concernant l'indépendance – qui existaient déjà lors de l'adoption du rapport d'évaluation – et d'activités de formation restreintes à la question de l'indépendance. Le GRECO l'avait donc appelé à traiter de la déontologie dans un sens plus large.
51. Les autorités suisses indiquent, s'agissant du Tribunal fédéral (TF), que les travaux mentionnés dans le Rapport de Conformité ont abouti à l'adoption par la Cour plénière du Tribunal fédéral (réunions des 12 novembre 2018 et 13 juin 2019) d'un document intitulé "Usages au sein du collège des juges du Tribunal fédéral". Ce document a été

¹⁸ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200204>.

publié dans les trois langues officielles (français, allemand et italien) sur le site internet du Tribunal fédéral¹⁹.

52. Ces « Usages », adoptés par – et pour – les juges du TF, portent sur l'exercice de leur fonction, sur la garantie de leur indépendance, ainsi que sur leur comportement en public. Ils prévoient par ailleurs explicitement que les membres du Tribunal fédéral discutent à intervalles réguliers, dans le cadre de la Cour plénière, de la conduite appropriée dictée par leur fonction, ainsi que de la portée des présents usages et de la nécessité de les adapter. Cette discussion régulière, dans le cadre de la Cour plénière, constitue une manière appropriée et adaptée d'assurer leur mise en œuvre et d'illustrer leur portée concrète au quotidien, au vu du statut de Cour suprême du Tribunal fédéral, de la grande expérience judiciaire de ses membres et du cercle restreint et clairement défini des juges auxquels ces Usages s'appliquent. Par ailleurs, la sensibilisation des nouveaux juges, ordinaires et suppléants, est assurée, puisqu'ils sont informés de ces règles lors de leur entrée en fonctions et sont invités à s'y conformer.
53. Concernant le Tribunal administratif fédéral (TAF), les autorités suisses rappellent que le Tribunal disposait déjà d'une charte éthique qualifiée de substantielle dans le Rapport d'Évaluation. Afin d'explicitier ce code déontologique et d'illustrer sa portée concrète au quotidien, les juges nouvellement nommés suivent un module consacré aux règles de conduite lors de leur formation introductive. A cette occasion, les règles éthiques et de conduite sont discutées lors d'ateliers en compagnie de juges plus expérimentés. En outre, des ateliers de réflexion entre juges sont organisés régulièrement sur l'éthique et la déontologie. Par exemple, le colloque de l'ensemble des juges 2020 aurait dû être consacré au thème « Envie d'éthique – Envie d'une charte – une charte en vie ». En raison de la pandémie de coronavirus, ce colloque a toutefois dû être reporté à juin 2021. A cette occasion, les juges vont se confronter intensivement avec la mise en œuvre de la charte ainsi que les tensions et défis liés.
54. Par ailleurs, la question de la conduite (au sens de « gestion ») est intensivement traitée depuis 2018, aussi bien au sein de la direction du Tribunal, qu'entre les juges et avec les greffiers. Ainsi, le colloque de l'ensemble des juges 2018 a été consacré à ce thème et la journée des greffiers 2019 a aussi traité de ce sujet. Les leçons tirées de ces événements sont régulièrement intégrées dans des échanges formalisés (parfois aussi accompagnés par des externes) entre juges et greffiers.
55. Enfin, il convient de noter que, par volonté de transparence, le Tribunal publie désormais sur internet les activités accessoires et les charges publiques assumées par les juges du TAF.
56. Concernant le Tribunal pénal fédéral (TPF), les réflexions mentionnées dans le Rapport de Conformité ont été concrétisées. Le TPF s'est en effet doté d'un « Code de bonne conduite » destiné aux juges et disponible dans les trois langues officielles. Ce code a été élaboré, d'abord en allemand, par un groupe de travail composé de 3 juges, puis il a été discuté et adopté par la Cour plénière le 25 août 2020. Les versions en italien et en français ont été approuvées par la Cour plénière le 19 novembre 2020. Ce document a été publié sur le site internet du Tribunal²⁰ dans les trois langues officielles.
57. Au vu de la taille très restreinte du Tribunal (20 juges ordinaires et 13 juges suppléants), la discussion du Code au sein de la Cour plénière a permis d'assurer que chaque juge soit sensibilisé aux différents aspects traités par le Code et comprenne

¹⁹ https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/Publikationen/Gepflogenheiten_d_f_i_2019-11-12_version_internet.pdf

²⁰ <https://www.bstger.ch/fr/il-tribunale/codice-comportamento.html>

sa portée concrète au quotidien. Les autorités suisses rappellent par ailleurs que le TPF s'est doté d'un service d'ombudsman institutionnalisé.

58. S'agissant du Tribunal fédéral des brevets (TFB), les autorités suisses rappellent que des directives concernant l'indépendance et traitant spécifiquement la question des conflits d'intérêts existent déjà au TFB. Le rapport d'évaluation avait d'ailleurs noté que la problématique des conflits d'intérêts était celle qui se posait avec le plus d'acuité au TFB, en raison des nombreux juges suppléants composant le tribunal. En 2020, le TFB avait prévu de discuter de l'adoption d'une charte éthique qui irait au-delà de ces directives. Malheureusement, la pandémie de coronavirus a empêché de réunir une assemblée plénière de tous les juges dans ce but.
59. Globalement, les autorités suisses ajoutent qu'un important travail de sensibilisation et de formation a par ailleurs lieu de manière ad hoc, puisque chaque tribunal dispose de son propre code et que la taille très réduite de chaque tribunal permet que même les mesures informelles sont efficaces.
60. Le GRECO prend note des informations communiquées. S'agissant du TF, il se félicite de l'adoption et de la publication sur internet des « Usages au sein du collège des juges du Tribunal fédéral ». Ce document, ainsi que les discussions régulières entre les juges sur la portée de ces usages et la nécessité de les adapter, constituent une réponse appropriée aux deux éléments de la recommandation, même si les Usages pourraient être complétés avec davantage d'explications et/ou d'exemples illustratifs. Le GRECO encourage le TF à envisager de tels compléments lors des discussions régulières entre ses juges. Toutefois, la recommandation peut à ce stade être considérée comme pleinement mise en œuvre par le TF.
61. Concernant le TAF, le GRECO rappelle que, s'il avait qualifié sa Charte éthique de substantielle dans le rapport d'évaluation, il avait également appelé à la développer et à la compléter par des commentaires explicatifs et/ou des exemples concrets. Il n'est pas fait état de mesures en ce sens et le premier volet de la recommandation reste donc non mis en œuvre par le TAF. Le GRECO salue en revanche les activités de sensibilisation et de formation entreprises ou planifiées, ainsi que la publication sur internet des activités et des charges publiques des juges du TAF – si cette publication ne fait pas l'objet de la recommandation, elle constitue néanmoins une bonne pratique à relever. Le second volet de la recommandation est donc mis en œuvre par le TAF.
62. Le GRECO salue également l'adoption et la publication par le TPF de son « Code de bonne conduite », qui permet la mise en œuvre du premier volet de la recommandation par le TPF. Les discussions ayant mené à l'adoption de ce code, les échanges réguliers sur son éventuelle mise à jour prévus par le code, ainsi que le service d'ombudsman institutionnalisé qui traite notamment des questions d'ordre déontologique constituent quant à eux une mise en œuvre du second volet de la recommandation. Comme pour le TF, le GRECO appelle les juges du TPF, à l'occasion de leurs discussions régulières, à envisager de nourrir davantage le code avec des illustrations ou des explications.
63. Enfin, s'agissant du TFB, le GRECO note que la discussion prévue en 2020 sur l'adoption d'une charte éthique plus large n'a pas eu lieu à cause de la pandémie de coronavirus. La recommandation reste donc non mise en œuvre par ce tribunal.
64. Le GRECO conclut que la recommandation viii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

65. *Le GRECO avait 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.*
66. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, car aucune mesure n'avait été prise pour lui donner effet.
67. Les autorités suisses rappellent qu'un régime de révocation pour les juges fédéraux de première instance, respectivement de non-réélection pour les juges du Tribunal fédéral existe déjà pour sanctionner les violations graves des devoirs de fonction. La recommandation du GRECO vise ainsi l'introduction de sanctions formelles pour des violations moins graves.
68. Les autorités rappellent aussi 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.
69. Par ailleurs, les réflexions en cours dans le cadre de l'initiative sur la justice (voir paragraphes 28 à 34 ci-dessus) abordent aussi la possibilité de révocation pour les juges du Tribunal fédéral, sans devoir attendre l'échéance de leur réélection.
70. Le GRECO note qu'à l'exception des réflexions en cours dans le cadre de l'initiative sur la justice, au sujet desquelles il a déjà estimé qu'elles étaient à un stade trop préliminaire pour constituer un début de mise en œuvre des recommandations auxquelles elles se rapportent, il n'est fait état d'aucune nouvelle mesure tangible par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation.
71. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

Vu les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur la Suisse et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que cinq des douze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle. Parmi les autres recommandations, cinq ont à présent été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.

72. Plus spécifiquement, les recommandations i, x et xii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations iii et xi ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations ii, iv, v, vii et viii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix restent non mises en œuvre.
73. En ce qui concerne les *parlementaires*, le GRECO salue l'adoption par les bureaux des deux chambres du Parlement fédéral du « Guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations » et la possibilité de prononcer des mesures disciplinaires en cas de violation par les parlementaires de leurs obligations de déclaration. En revanche, le GRECO appelle le Parlement fédéral à se montrer plus proactif en matière de sensibilisation, de conseil et de contrôle du respect par les

parlementaires de leurs obligations. Il appelle également à l'introduction de données quantitatives relatives aux intérêts financiers des parlementaires et à leur passif.

74. S'agissant des *juges*, le GRECO salue l'aboutissement de l'initiative sur la justice et les réflexions en cours au sein du Parlement fédéral et de la Commission judiciaire dans le cadre de cette initiative. Ces travaux n'en sont toutefois encore qu'à un stade préliminaire et le GRECO appelle à les poursuivre en vue d'une plus grande objectivité dans le recrutement des juges au sein des tribunaux de la Confédération, d'une suppression de la pratique consistant pour les juges de ces tribunaux à verser une partie de leur traitement aux partis politiques et de l'introduction d'un régime disciplinaire à leur encontre. Le GRECO se félicite également du développement des règles déontologiques et des activités de sensibilisation à ces règles au sein des tribunaux de la Confédération, même si ces efforts restent pour partie à poursuivre. Enfin, le GRECO rappelle que toutes les recommandations concernant les *procureurs* ont été mises en œuvre au stade du rapport précédent.
75. Compte tenu du fait que sept des douze recommandations n'ont toujours pas été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement Intérieur, invite le chef de la délégation suisse à lui soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations ii, iv, v, vi, vii, viii et ix d'ici le 31 mars 2022.
76. 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.