



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 21 juin 2024

Publication : 17 octobre 2024

Public

GrecoRC4(2024)7

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ SUISSE

Adopté par le GRECO lors de sa 97^e réunion plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2024)

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. Le deuxième Addendum au 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. Le [deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière (25 mars 2021) et rendu public le 10 juin 2021.
3. Dans [l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 92^e réunion plénière (2 décembre 2022) et rendu public le 11 mai 2023, il avait été conclu que la Suisse avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante cinq des douze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Parmi les recommandations restantes, cinq avaient été partiellement mises en œuvre et deux n'avaient pas été mises en œuvre.
4. 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 décembre 2023 et a servi de base au deuxième Addendum au deuxième Rapport de Conformité.
5. 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 Mme Emma RIZZATO au titre de l'Italie et Mme Lise CHIPAULT au titre de la France. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce deuxième Addendum au deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'Évaluation, adressé douze recommandations à la Suisse. Dans l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité, 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, v, vii et viii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité des sept recommandations en suspens est donc évaluée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation ii

7. *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.*
8. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Le premier volet avait été jugé pleinement

mis en œuvre avec 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 ». Le second volet était partiellement mis en œuvre. En effet, certaines mesures de sensibilisation avaient été prises – remise du Guide à tous les parlementaires, coordonnées des services pouvant fournir des renseignements, rappel annuel de l'obligation de déclaration des intérêts, cours en ligne obligatoire pour les collaborateurs des parlementaires sur la prévention de la corruption et le code de déontologie. Cependant, le GRECO avait jugé ces mesures insuffisantes. Aucune mesure de formation n'avait été prise à l'attention des parlementaires eux-mêmes et le Conseil national s'était prononcé contre la mise en place d'un organe dédié au conseil confidentiel à leur intention.

9. Les autorités suisses expliquent qu'à la suite des élections fédérales du 22 octobre 2023, le « Guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations » a été mis à jour et a été distribué à tous les parlementaires, anciens et nouveaux. Il est également publié sur internet¹. Les bureaux des conseils y recommandent expressément la transparence (chapitre 3.4 du guide). En cas de demandes, le service juridique continue d'offrir des conseils personnalisés aux parlementaires.
10. A la fin de chacune des années de la législature qui vient de s'ouvrir, les parlementaires recevront en outre une lettre de la Présidence pour leur rappeler – et les sensibiliser encore une fois à – leur obligation de déclaration et les inviter à vérifier et à mettre à jour les indications les concernant dans le Registre des intérêts. Cette mesure de sensibilisation, initiée fin 2020, perdure donc.
11. Le GRECO estime que les informations communiquées ne font pas état de mesures nouvelles de mise en œuvre du second volet de la recommandation, s'agissant tant de la formation que du conseil confidentiel à l'intention des parlementaires.
12. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

13. *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).*
14. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. La seconde partie avait été jugée mise en œuvre dans un rapport précédent. La première partie restait non mise en œuvre, en l'absence de mesures tangibles prises pour lui donner effet.
15. Les autorités suisses signalent que la thématique de la recommandation a fait l'objet de discussions au sein du Parlement, dans le cadre de l'examen de l'initiative parlementaire 22.485, intitulée « Transparence par catégorie des revenus des activités accessoires des parlementaires », déposée par la conseillère aux Etats Lisa Mazzone. Cette initiative demande que chaque député soit tenu d'indiquer, pour les activités accessoires qu'il exerce, la fourchette dans laquelle se situe la rémunération perçue. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a, dans un

¹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/leitfaden-ratsmitglieder-f.pdf>

premier temps, donné suite à cette initiative le 19 octobre 2023². Sa commission sœur du Conseil national n'ayant pas donné son accord (en date du 12 janvier 2024), la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a repris le dossier le 9 avril 2024 et a finalement décidé de proposer à son conseil de ne pas donner suite à l'initiative, en avançant notamment que les parlementaires doivent déjà aujourd'hui déclarer leurs activités accessoires et indiquer si elles sont rémunérées ou non. Etant donné que le mandat parlementaire n'est pas exercé à plein temps, la commission estime que des extensions supplémentaires de l'obligation de signaler les intérêts ne sont pas appropriées. Le 28 mai 2024, le Conseil des Etats a suivi sa commission et a décidé, par 22 voix contre 18 et une abstention, de ne pas donner suite à l'initiative. Celle-ci est ainsi définitivement liquidée.

16. Le GRECO prend note avec regret du rejet de l'initiative parlementaire qui visait à la publication d'une fourchette des rémunérations perçues par les députés pour les activités accessoires qu'ils exercent. La première partie de la recommandation reste donc non mise en œuvre. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle qu'elle avait déjà été mise en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

18. *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*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Les Bureaux des deux chambres envoient en effet des lettres rappelant aux parlementaires leurs obligations de déclaration. Les parlementaires doivent attester par voie électronique que leurs déclarations sont à jour. Cependant, le GRECO avait constaté qu'aucune mesure n'avait été prise en vue de l'introduction d'un système de contrôle par le Parlement.
20. Les autorités suisses indiquent qu'à la suite des élections fédérales d'octobre 2023, les parlementaires ont contrôlé les informations qu'ils doivent déclarer selon la loi sur le Parlement et en ont expressément confirmé le caractère complet et actuel. Au cours de la législature, les parlementaires sont régulièrement invités à contrôler et actualiser les informations qu'ils sont tenus de publier.
21. Le GRECO regrette le fait que le Parlement n'ait pas mis en place un système de contrôle du respect par les parlementaires de leurs obligations de déclaration et des règles de conduite qui s'appliquent à eux. La vérification régulière par les parlementaires des informations publiées qui les concernent permet certes de mettre celles-ci à jour et de rectifier les erreurs ou omissions de bonne foi. Toutefois, elle ne permet pas de détecter les potentielles erreurs ou omissions volontaires.
22. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

² <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2023-10-20.aspx?lang=1036>

Recommandation vi

23. *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.*
24. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Une initiative populaire sur la justice qui aurait eu pour effet de renforcer l'objectivité du recrutement des juges avait été rejetée en votation populaire. La Commission judiciaire du Parlement fédéral avait toutefois décidé de se doter d'un règlement pour renforcer la transparence de ses travaux préparatoires aux élections des juges et les travaux de préparation de ce texte étaient en cours. Elle avait aussi prié les commissions législatives compétentes d'examiner la possibilité de créer un comité consultatif spécialisé pour la présélection des candidatures. Les deux commissions ayant donné leur accord, des discussions en vue de la création de ce comité avaient été menées. Tout en notant avec intérêt ces mesures, le GRECO avait estimé qu'elles étaient à un stade trop préliminaire pour entraîner la mise en œuvre partielle de la recommandation.
25. Les autorités suisses expliquent que la Commission judiciaire a maintenant finalisé son projet de règlement sous la forme de « Principes d'action pour la préparation des élections ». Ils ont été publiés le 15 février 2023 (FF 2023 666)³.
26. S'agissant du projet de création d'un comité consultatif, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a décidé le 7 novembre 2023 de renoncer à poursuivre ces travaux sur cet objet, par 6 voix contre 6 et la voix prépondérante du président. La CAJ-E a mis en doute l'efficacité d'un tel comité. Selon elle, il appartient à la Commission judiciaire de prendre les mesures nécessaires pour approfondir l'examen des candidatures et améliorer encore une procédure qui, dans l'ensemble, a fait ses preuves (communiqué de presse du 8 novembre 2023⁴).
27. La Commission judiciaire a pris acte de l'abandon du projet à sa séance du 22 novembre 2023 et décidé de remettre à l'ordre du jour d'une prochaine séance la discussion sur les possibilités d'améliorer encore la sélection des candidatures dans le cadre légal actuel. A cet effet, elle a chargé son secrétariat d'examiner les différentes possibilités (notamment au niveau de l'examen des dossiers ou encore de la structuration des auditions) et de lui en faire rapport. Les travaux se poursuivront donc en 2024. Par ailleurs, une nouvelle initiative parlementaire (23.485)⁵ a été déposée le 22 décembre 2023 pour demander, d'une part, l'institution d'un conseil consultatif auquel la Commission judiciaire pourrait faire appel pour accompagner ses procédures de sélection, et d'autre part, la création de bases légales qui lui permettraient d'élargir le champ des références utilisées pour évaluer les candidats.
28. Le GRECO apprécie l'adoption et la publication par la Commission de son règlement intitulé « Principes d'action pour la préparation des élections ». Ce règlement permet de formaliser les principes de recrutement des juges de la Confédération et de les préciser, comme demandé par le Rapport d'Evaluation. Cela étant, les autres préoccupations du GRECO exprimées dans ce Rapport restent d'actualité. L'appartenance politique des candidats reste toujours un critère déterminant du choix de la Commission et de l'Assemblée fédérale et l'on ne peut exclure que celle-ci prenne le pas sur la compétence des candidats. A ce titre, le GRECO regrette que le

³ https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-53009006-9142.

⁴ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2023-11-08.aspx>.

⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20230485>

projet de création d'un comité consultatif pour la présélection des candidatures n'ait, pour l'heure, pas abouti. Il prend note de la nouvelle initiative parlementaire sur le sujet, qui va dans le sens d'une meilleure vérification des qualifications des candidats. En outre, il encourage vivement la Commission judiciaire à poursuivre ses travaux en vue d'améliorer l'objectivité de la sélection des candidats aux fonctions de juge.

29. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

30. *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.*
31. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré dans ses rapports précédents que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Le premier volet n'était pas mis en œuvre, le second volet était traité de manière satisfaisante et le troisième volet était complètement mis en œuvre.
32. Les autorités suisses rappellent que le nouveau régime de transparence du financement des partis politiques est entré en vigueur le 23 octobre 2022 et qu'il prévoit que les contributions des juges (ainsi que des autres élus et titulaires de mandats) doivent dorénavant être déclarées, quel que soit leur montant.
33. Le GRECO avait déjà pris note dans son rapport précédent de la nouvelle obligation de transparence concernant les contributions des juges, qui est maintenant entrée en vigueur. S'il est positif que ces contributions soient désormais transparentes, elles n'ont pas été supprimées, comme le demandait le premier volet de la recommandation.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

35. *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.*
36. Le GRECO rappelle que dans ses précédents rapports de conformité, il avait considéré que la recommandation était partiellement mise en œuvre. Le Tribunal fédéral (TF) et le Tribunal pénal fédéral (TPF) avaient mis en œuvre les deux volets de la recommandation. S'agissant du Tribunal administratif fédéral (TAF), le GRECO avait considéré que le premier volet de la recommandation était partiellement mis en œuvre, alors que le deuxième volet était mis en œuvre. S'agissant du Tribunal fédéral des brevets (TFB), le GRECO avait considéré que le premier volet de la recommandation était mis en œuvre, alors que le second volet de la recommandation restait non mis en œuvre.

37. 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'Evaluation (paragraphe 142).
38. Le Groupe de travail créé pour concrétiser les principes de la Charte éthique dans un Code de conduite a siégé plusieurs fois et de premières propositions de formulation ont été discutées de manière intensive. Un dialogue de fond entre les juges est ainsi en cours et les résultats du groupe de travail devraient être discutés lors de la retraite de l'ensemble des juges fin mai 2024.
39. Il convient aussi de relever que, lors de l'assermentation des nouveaux juges devant le Plénum du Tribunal, une présentation de la Charte éthique et de ses principes est effectuée et que, par la suite, une partie du programme introductif suivi par les nouveaux juges est réservée aux thèmes de la Charte éthique et des règles de collaboration interne au Tribunal.
40. S'agissant du Tribunal fédéral des brevets (TFB), les autorités suisses rappellent qu'un code de conduite a été adopté et publié le 26 septembre 2022.
41. À l'occasion de la prestation de serment des quatre juges suppléants nouvellement élus lors de la session plénière du 11 novembre 2023, le Code de conduite a été lu à haute voix devant l'ensemble de la Cour afin de rappeler leurs devoirs aux juges nouvellement élus ainsi qu'aux autres juges.
42. La lecture du code de conduite lors de la prestation de serment est une nouvelle pratique que le Tribunal a l'intention de poursuivre afin de continuer à sensibiliser tous les juges aux différents aspects traités par le Code. Cette mesure de sensibilisation complète les intenses et fructueuses discussions qui ont eu lieu entre les juges lors de la rédaction du code de conduite et qui, au vu de la taille restreinte du Tribunal, avaient déjà permis de les sensibiliser adéquatement sur son contenu concret et sa portée en pratique. A cet égard, il sied de préciser qu'il y a actuellement 2 juges ordinaires et 41 juges suppléants au Tribunal fédéral des brevets.
43. Le GRECO accueille positivement les travaux en cours au sein du Tribunal administratif fédéral (TAF), visant à concrétiser les principes de la charte éthique dans un Code de conduite. Ces travaux n'ont toutefois pas encore abouti à un texte définitif et le GRECO n'a pas eu l'opportunité de prendre connaissance du texte qui en résulterait. Il prend note des mesures complémentaires de sensibilisation rapportées et rappelle qu'il avait déjà considéré que le second volet de la recommandation était mis en œuvre par le TAF. Le premier volet reste pour l'heure partiellement mis en œuvre.
44. S'agissant de la mise en œuvre par le Tribunal fédéral des brevets (TFB) du second volet de la recommandation, le GRECO prend note des mesures prises, et en particulier des intenses discussions qui ont eu lieu lors de la rédaction du code de conduite. Ces discussions sur la portée des principes du code et leur mise en œuvre pratique sont précisément l'un des intérêts d'un tel instrument sur le plan de la sensibilisation. Il note également que le tribunal a l'intention de poursuivre la sensibilisation à l'intention des nouveaux juges, notamment par une lecture publique du code lors de leur prestation de serment. Ces mesures constituent une mise en œuvre adéquate de la seconde partie de la recommandation par le TFB. Il encourage le tribunal à mener à l'avenir de nouvelles discussions sur la mise en œuvre et/ou une éventuelle mise à jour du code, afin de poursuivre la sensibilisation des juges à ce sujet.
45. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

46. *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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation était non mise en œuvre.
48. 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. A ce sujet, aucune avancée n'est à signaler, même si des réflexions concrètes sur le cadre régissant la surveillance des tribunaux fédéraux sont en cours.
49. Le GRECO prend note des réflexions en cours concernant le cadre régissant la surveillance des tribunaux fédéraux. Toutefois, aucune mesure tangible en vue de la mise en œuvre de la recommandation ne semble en avoir résulté à ce stade. La recommandation reste donc non mise en œuvre.
50. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

51. **Vu les conclusions contenues dans l'Addendum au deuxième Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur la Suisse et à la lumière de ce qui précède, le GRECO constate de légers progrès dans la mise en œuvre globale des recommandations. La Suisse n'a toujours mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que cinq des douze recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième cycle.** Toutefois, parmi les autres recommandations, six sont à présent partiellement mises en œuvre et une reste non mise en œuvre.
52. 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, vi, vii et viii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation ix reste non mise en œuvre.
53. En ce qui concerne les parlementaires, aucune avancée supplémentaire n'est constatée. Les parlementaires ne disposent toujours pas d'un organe dédié de conseil en matière d'intégrité et ne suivent pas de formation sur ce sujet. Leurs déclarations d'intérêts ne contiennent toujours pas de données quantitatives ni d'informations sur leur passif et elles ne font toujours pas l'objet d'un contrôle par les services du Parlement.
54. S'agissant des juges, quelques progrès supplémentaires sont à signaler. Les tribunaux de la Confédération sont en bonne voie pour compléter la mise en œuvre de la recommandation relative aux règles déontologiques et à la sensibilisation à ces questions. La Commission judiciaire du Parlement fédéral a publié un règlement qui accroît la transparence sur ses travaux relatifs à la présélection des juges.

Cependant, ce processus reste marqué par le caractère déterminant de l'appartenance politique des candidats. Les juges versent toujours une partie de leur traitement aux partis politiques, même s'ils doivent désormais la déclarer. Enfin, aucune mesure n'a été prise en vue de la mise en place de sanctions autres que la révocation pour les juges en cas de manquements à leurs devoirs de fonctions.

55. Globalement, la réponse aux recommandations demeure mitigée. Sept des douze recommandations ne sont toujours pas pleinement mises en œuvre, près de huit ans après l'adoption du Rapport d'évaluation.
56. L'adoption de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de conformité clôt la procédure de conformité du Quatrième cycle concernant la Suisse. Les autorités suisses peuvent toutefois souhaiter informer le GRECO des développements qui pourraient intervenir ultérieurement en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations en suspens.
57. 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.