



Evénements liés au médecin en chef de l'armée

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 12 octobre 2018

L'essentiel en bref

Contexte et procédure

Le 9 décembre 2016, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a publié un communiqué de presse informant que le médecin en chef de l'armée (médecin en chef) avait été suspendu de ses fonctions avec effet immédiat, sur la base des résultats (partiels) d'une enquête disciplinaire, et qu'une plainte pénale avait simultanément été déposée contre lui auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) pour soupçon d'infractions contre le patrimoine et contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels. Quelques jours après la publication de ce communiqué, on a toutefois appris que le MPC n'avait ouvert aucune procédure pénale, estimant qu'il n'était pas compétent en la matière. Fin janvier 2017, le chef du DDPS a annoncé qu'il avait chargé un expert externe de mener une enquête administrative afin de définir la nature exacte des reproches adressés au médecin en chef et de clarifier les circonstances dans lesquelles ce dernier avait été suspendu. Dans l'intervalle, la suspension du médecin en chef est restée effective. En septembre 2017, l'expert externe chargé de l'enquête administrative est arrivé à la conclusion que les reproches formulés à l'encontre du médecin en chef n'étaient pertinents ni en droit du travail ni en droit administratif respectivement qu'ils étaient en partie prescrits. Le médecin en chef a par la suite repris ses fonctions.

Les Commissions de gestion (CdG), qui s'étaient déjà informées à plusieurs reprises de la situation pendant les investigations du DDPS et avaient posé différentes questions à ce sujet, ont par la suite auditionné le chef du département. Certaines questions n'ayant pas pu être éclaircies lors de cette audition, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), qui avait pris les rênes de l'affaire, a chargé sa sous-commission DFAE/DDPS, compétente en la matière, d'approfondir le sujet. Celle-ci devait notamment clarifier le rôle joué par le chef du DDPS et le secrétariat général dans les différentes investigations et déterminer s'ils avaient agi de manière appropriée. La commission a examiné plusieurs documents (en particulier les rapports des différentes enquêtes administratives et disciplinaires menées ou ordonnées par le DDPS) et a auditionné le chef du DDPS, la secrétaire générale, le secrétaire général adjoint (qui était responsable de cette question au sein du secrétariat général) et le chargé d'enquête externe.

Constats et conclusions

La CdG-N est parvenue à la conclusion que le DDPS, après certaines erreurs et mauvaises appréciations initiales, qui doivent être principalement imputées aux «Affaires juridiques Défense» et, pour partie, au commandement de l'armée, a pris les mesures nécessaires pour traiter les reproches de manière complète et approfondie et régler les problèmes identifiés.

La commission considère néanmoins que le Secrétariat général du DDPS et le chef du département portent une partie de la responsabilité dans la manière inappropriée dont s'est déroulée la procédure, en particulier pour ce qui est du dépôt précipité de la plainte pénale contre le médecin en chef. Pour la commission, l'argument avancé par le chef du DDPS selon lequel il doit pouvoir se fier aux experts de son département et ne peut pas demander un deuxième avis avant chaque décision est certes généralement juste, mais insuffisant en l'espèce. En effet, il ne s'agissait pas en l'occurrence d'une décision de conduite qu'il devait prendre dans le cadre du processus politique, mais d'une décision sensible portant sur une affaire relevant du droit du personnel et pour laquelle une prudence particulière aurait été de mise. De plus, étant donné que différentes personnes au sein du secrétariat général du département avaient exprimé des doutes quant au caractère opportun de la démarche, la commission est d'avis qu'il était non seulement indiqué, mais même indispensable d'examiner plus en détail ces réserves et, si nécessaire, de demander un deuxième avis. La commission espère donc que le chef du DDPS a tiré les enseignements qui s'imposaient de cette expérience et prendra les futures décisions sensibles en matière de droit du personnel avec une plus grande diligence.

La CdG-N estime que les mesures décidées sur la base des différentes enquêtes – dont l'adoption de règles claires en matière de défraiements, la restructuration de l'unité «Affaires juridiques Défense», la séparation du service d'alerte professionnelle de l'armée de l'unité «Affaires juridiques Défense» et l'examen des rôles et des tâches du médecin en chef en sa qualité de responsable des Affaires sanitaires et de mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné – sont pertinentes d'une manière générale. Elle regrette toutefois que la mise en œuvre de certaines d'entre elles ait avancé très lentement. La CdG-N se félicite des mesures qui ont été prises, mais elle attend du DDPS qu'il mette en œuvre le plus rapidement possible les réglementations concernées. De plus, elle souhaite que les nouvelles règles en matière de défraiements, entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2018, soient rigoureusement appliquées et que des exceptions ne soient accordées qu'avec la plus grande réserve.

Néanmoins, il est selon elle très important que les problèmes, surtout ceux qui concernent les défraiements, ne soient pas uniquement abordés au moyen de nouveaux règlements et structures, mais que les cadres dirigeants soient aussi mis devant leurs responsabilités. Ces personnes doivent donner l'exemple dans la pratique en appliquant le principe de l'utilisation économe des ressources et veiller ainsi à une transformation de la culture d'administration. Aux yeux de la CdG-N, l'approche du DDPS en matière de défraiements doit être adaptée à celle qui a cours dans le reste de l'administration fédérale. La commission va donc poursuivre son examen critique de la mise en œuvre des différentes mesures. Par ailleurs, la commission attend du chef du DDPS et du commandement de l'armée qu'ils garantissent que les personnes concernées, qui se sont mutuellement reproché différents manquements ou comportements inappropriés pendant l'enquête, collaborent de manière constructive à l'avenir à tout point de vue.

Enfin, étant donné que cette affaire ainsi que des investigations antérieures des commissions ont soulevé différentes questions générales au sujet des enquêtes administratives et des enquêtes disciplinaires, les CdG ont décidé, en janvier 2018, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de ces instruments et de leur application.

Rapport

1 Introduction

Le 9 décembre 2016, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a informé le public que le médecin en chef avait été suspendu de ses fonctions avec effet immédiat, sur la base des résultats d'une enquête disciplinaire ouverte en mai 2016 par le domaine Défense du DDPS, et qu'une plainte pénale avait simultanément été déposée contre lui auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) pour soupçon d'infractions contre le patrimoine et contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels. A la mi-décembre 2016, on a appris que le MPC n'avait ouvert aucune procédure pénale et avait transmis le dossier à la justice militaire afin que celle-ci détermine sa compétence en la matière. Un peu plus d'un mois plus tard, le 23 janvier 2017, le chef du DDPS a annoncé qu'il avait chargé un expert externe de mener une enquête administrative afin de définir la nature exacte des reproches adressés au médecin en chef et de clarifier les circonstances dans lesquelles ce dernier avait été suspendu. Dans l'intervalle, la suspension du médecin en chef est restée effective.

En mai et en juillet 2017, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) se sont renseignées au sujet de l'état des investigations menées par la justice militaire ainsi que par le DDPS et l'expert que celui-ci avait engagé; elles ont notamment posé différentes questions concernant la gestion de l'affaire par le département. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), qui a pris les rênes de l'affaire, a estimé que les informations reçues n'étaient pas satisfaisantes et a décidé de continuer à suivre cette affaire.

En septembre 2017, l'expert externe que le chef du DDPS avait chargé de procéder à l'enquête administrative a livré ses résultats. Il est arrivé à la conclusion que les reproches formulés à l'encontre du médecin en chef n'étaient pertinents ni en droit du travail ni en droit administratif respectivement qu'ils étaient en partie prescrits. Par la suite, la justice militaire a elle aussi annoncé qu'elle n'avait constaté aucun comportement relevant du droit pénal qui serait de sa responsabilité. Le 1^{er} octobre 2017, le médecin en chef a repris son travail.

Le 25 septembre 2017, le chef du DDPS a informé les CdG des résultats de l'enquête et des mesures prises dans la foulée. Les commissions ont alors appris que le chef du DDPS avait demandé à l'expert externe de procéder à des éclaircissements subséquents concernant les reproches que des personnes auditionnées lors de la première enquête avaient formulés à l'encontre d'autres cadres de l'armée. Dans ce contexte, et vu que plusieurs questions étaient restées sans réponse après l'audition de septembre 2017 – notamment en ce qui concerne les activités et les processus décisionnels au niveau du département –, la CdG-N a chargé sa sous-commission DFAE/DDPS, compétente en la matière, d'approfondir le sujet. Celle-ci devait notamment analyser les rapports de l'enquête disciplinaire interne et des enquêtes administratives externes et évaluer sur cette base les processus du DDPS et le rôle des différents services et personnes impliqués au sein du département.

Ainsi, les investigations de la CdG-N devaient clairement se concentrer sur la procédure et la commission devait notamment déterminer dans quelle mesure le chef du DDPS et son Secrétariat général étaient impliqués lors des différentes investigations menées concernant le médecin en chef et lors des enquêtes successives et s'ils avaient agi de manière adéquate ainsi qu'avec la prudence et la diligence nécessaires (cf. chap. 3.1 et 4). Par contre, il incombait au DDPS, ou à l'expert externe mandaté par lui, de mener des investigations concernant les reproches «matériels» formulés à l'encontre du médecin en chef et d'autres cadres de l'armée (cf. chap. 2.2). La CdG-N s'est également penchée sur les résultats de ces enquêtes et sur les mesures prises par le DDPS en conséquence (cf. chap. 3.2 et 4).

Lors de ses investigations, la sous-commission compétente a eu pleinement accès aux rapports non caviardés des enquêtes disciplinaires menées contre le médecin en chef et son précédent supérieur et des deux enquêtes administratives externes ainsi qu'à d'autres documents pertinents du DDPS. Elle a aussi demandé que le département lui fournisse certains renseignements supplémentaires par écrit et a auditionné le chef du DDPS, la secrétaire générale, le secrétaire général adjoint (qui était responsable de cette question au sein du Secrétariat général) et le chargé d'enquête externe.

Dans le cadre de la consultation de l'administration, les chapitres du projet de rapport consacrés aux faits ont été envoyés au DDPS pour avis (correction d'erreurs formelles et matérielles). La sous-commission a ensuite traité les réponses, avant d'adapter son rapport lorsque cela se révélait nécessaire. La CdG-N a approuvé le rapport le 12 octobre 2018.

2 Chronologie et résultats des différentes enquêtes ouvertes par le DDPS

2.1 Chronologie

Les documents analysés et les investigations de la sous-commission indiquent clairement que les soupçons pesant sur le médecin en chef à propos de défraiements problématiques datent de 2011; un lanceur d'alerte avait notamment soulevé ce problème en 2014. Au printemps 2016, le chef de la Base logistique de l'armée (BLA) a eu connaissance des coûts d'un repas de Noël organisé sur demande par le médecin en chef, invitant ce dernier à davantage de retenue. En mai 2016, des collaborateurs de l'organe de contrôle de gestion du BLA ont attiré l'attention du chef de la BLA sur d'autres factures élevées présentées par le médecin en chef.

Le chef de la BLA s'est alors adressé au chef de l'armée de l'époque. Ce dernier lui a demandé de charger l'unité «Affaires juridiques Défense» (c'est-à-dire le service juridique de l'armée)¹ de mener une enquête disciplinaire. Le chef du DDPS et le Secrétariat général ont par la suite été informés de la tenue de l'enquête, apportant leur soutien à cette procédure.

¹ Cette unité fait partie de l'Etat-major de l'armée, plus exactement de l'Etat-major du chef de l'armée. A l'époque, elle employait 20 personnes.

Le 20 mai 2016, l'enquête disciplinaire a été lancée et le médecin en chef en a été informé. L'unité «Affaires juridiques Défense» a alors mené différents éclaircissements et a interrogé plusieurs personnes. Début novembre 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a pris contact avec elle, l'informant qu'il avait reçu un renseignement sur la pratique du médecin en chef en matière de défraiements. Fin novembre, l'unité «Affaires juridiques Défense» a présenté un rapport intermédiaire au chef de l'armée de l'époque et à son successeur désigné.

Le rapport intermédiaire du 30 novembre 2016 et la présentation PowerPoint du 1^{er} décembre 2016 livraient les résultats obtenus jusqu'alors et énuméraient les diverses «infractions»: infractions aux dispositions sur les défraiements et à celles sur l'utilisation des ressources financières de la Confédération, abus de confiance, escroquerie, gestion déloyale et gestion déloyale des intérêts publics, entre autres. Dans son rapport intermédiaire, l'unité «Affaires juridiques Défense» a recommandé d'en informer le chef du DDPS et, avec l'accord de ce dernier, de suspendre le médecin en chef et de déposer une plainte pénale auprès du MPC.

Le 2 décembre 2016, le chef de l'armée de l'époque et son successeur désigné se sont directement adressés au chef du DDPS pour lui présenter les résultats du rapport intermédiaire. Le chef du DDPS a approuvé la procédure proposée et a autorisé le dépôt d'une plainte pénale. Il a ensuite informé ses plus proches collaborateurs du Secrétariat général de cette affaire. Ces derniers ont exprimé certains doutes quant à la validité de la procédure disciplinaire et, surtout, à la suite de la procédure (c'est-à-dire au dépôt d'une plainte pénale). Le chef du DDPS a lui aussi indiqué aux CdG qu'il avait eu, a posteriori, des doutes sur la validité de la procédure et que, selon lui, un second avis de droit aurait été nécessaire. Finalement, il a accordé sa confiance à l'unité «Affaires juridiques Défense», car il devait pouvoir se fier à ses experts. Par conséquent, il a décidé de maintenir cette manière de procéder.

Le 9 décembre 2016, l'unité «Affaires juridiques Défense» a déposé une plainte pénale contre le médecin en chef auprès du MPC². Le même jour, le chef du DDPS en a préalablement informé l'ensemble du Conseil fédéral. Le médecin en chef a été informé de sa suspension et de la plainte pénale par le chef de l'armée de l'époque. Il a ensuite été accompagné par la police militaire à son bureau puis à son domicile et a dû rendre son arme de service. Plus tard dans la journée, le DDPS a publié un communiqué de presse à ce sujet. En rappelant le principe de la présomption d'innocence, il y a indiqué avoir déposé auprès du MPC une plainte pénale contre le médecin en chef pour soupçon d'infractions contre le patrimoine et contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels; il y a également précisé que le médecin en chef avait été provisoirement suspendu.

Un mois plus tard environ, le 23 janvier 2017, le DDPS a publié un nouveau communiqué de presse sur cette affaire. Selon ce communiqué, le chef du DDPS a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative «afin de faire examiner par un expert externe la nature exacte des reproches adressés au divisionnaire Andreas Stettbacher, médecin en chef» et de clarifier les circonstances dans lesquelles ce

² La plainte a été signée par le chef du DDPS, le chef de l'armée de l'époque et son successeur désigné.

dernier a été suspendu. Me Cornel Borbély, avocat indépendant, a été chargé de mener l'enquête administrative.

Le 23 janvier 2017 également, le chef du DDPS a décidé de poursuivre l'enquête disciplinaire ouverte contre le médecin en chef; toutefois, il a précisé que cette enquête devait être menée non pas par l'unité «Affaires juridiques Défense», mais par le chef du droit du personnel DDPS et son adjointe. Ceux-ci ont achevé leur enquête en adoptant un rapport final le 15 juin 2017.

Quelques semaines plus tard, le chargé d'enquête externe a achevé son enquête administrative. Le rapport final est daté du 31 août 2017.

Après avoir examiné les deux rapports, le DDPS a indiqué, le 22 septembre 2017, que les investigations relatives au médecin en chef étaient terminées et qu'elles avaient montré que les reproches formulés à son encontre n'étaient pertinents ni en droit du travail ni en droit administratif respectivement qu'ils étaient en partie prescrits. Il a expliqué qu'il avait par conséquent retiré la plainte déposée auprès du MPC et que le médecin en chef reprendrait ses fonctions le 1^{er} octobre 2017. Dans son communiqué, le DDPS a également donné des informations sur les mesures prises à la suite des enquêtes et a précisé qu'il était nécessaire de procéder à certains éclaircissements supplémentaires.

Ceux-ci ont dû être effectués parce que différents reproches avaient été formulés sur d'autres sujets et contre d'autres personnes dans le cadre de la première enquête administrative; or, le chargé d'enquête externe n'a pas pu clarifier ces points dans le cadre de son premier mandat. Par conséquent, le chef du DDPS l'a chargé, le 29 septembre 2017, de mener une deuxième enquête administrative. Le chargé d'enquête a présenté son rapport final le 25 décembre 2017.

Le 23 mars 2018, une enquête disciplinaire a été ouverte, par voie de décision, contre le précédent supérieur du médecin en chef, le commandant de corps Baumgartner, sur la base de la deuxième enquête administrative. L'enquête réalisée par un chargé d'enquête externe a été présentée le 3 mai 2018 et ses principaux résultats ont fait l'objet d'un communiqué de presse³.

2.2 Les résultats des enquêtes en bref

2.2.1 Enquête disciplinaire interne concernant le médecin en chef

Selon le rapport final de l'enquête disciplinaire, le médecin en chef n'a parfois pas respecté son devoir d'adopter un comportement responsable en matière de coûts. Concrètement, le problème portait sur un repas de Noël et sur des dépenses pour certains repas professionnels. Le médecin en chef a reconnu les faits et s'est déclaré prêt à rembourser une certaine somme à son employeur.

³ Cf. communiqué de presse de DDPS du 6.6.2018.

Par contre, l'enquête disciplinaire n'a pas permis de confirmer les reproches, mentionnés dans le rapport intermédiaire, concernant le recours à d'autres prestations, notamment lors de voyages à l'étranger ou de formations. Les investigations ont montré que toutes les dépenses concernées avaient été approuvées a posteriori et qu'aucune prestation n'avait été perçue de manière indue.

2.2.2 Première enquête administrative externe

Le rapport final de la première enquête administrative, daté du 31 août 2017, présente les principales conclusions suivantes⁴:

a. Procédure formelle suivie lors de l'enquête disciplinaire

- L'ouverture de l'enquête disciplinaire contre le médecin en chef est compréhensible; il existait un soupçon initial suffisant.
- Toutefois, le fait que d'autres personnes que celle qui avait initialement été chargée de mener l'enquête ont ensuite été impliquées sans que le médecin en chef soit mis au courant pose un problème. En effet, le médecin en chef n'a pas eu la possibilité de faire valoir d'éventuels motifs de récusation contre ces personnes.
- Le fait que l'objet de l'enquête disciplinaire a été étendu au cours de la procédure sans que le médecin en chef en ait été mis au courant de façon claire pose également un problème. Cela est d'autant plus important que le droit d'être entendu n'a pas été suffisamment garanti au médecin en chef (cf. plus bas).
- L'établissement d'un rapport intermédiaire pendant une enquête disciplinaire n'est pas chose courante, mais reste autorisé. Toutefois, une prudence particulière est de mise; il faut notamment que le rapport soit compréhensible pour des destinataires n'étant pas juristes. La personne concernée doit en outre avoir la possibilité d'exercer le droit d'être entendu, notamment pour s'assurer que les éléments à décharge puissent également être produits. Le médecin en chef aurait dû être auditionné de manière précise au plus tard avant sa suspension.
- Le rapport ne doit en aucun cas omettre de mentionner la présomption d'innocence. Or, en l'occurrence, le rapport intermédiaire ne remplissait pas ces conditions. Par conséquent, on peut soupçonner que l'unité «Affaires juridiques Défense» n'a pas effectué sa tâche de manière conforme au droit.
- L'enquête a montré que l'unité «Affaires juridiques Défense» considérait qu'elle devait défendre les intérêts de ses supérieurs et qu'elle était donc partie à la procédure. Il va sans dire qu'une telle interprétation est plus que problématique dans le cadre d'enquêtes disciplinaires.

⁴ Cf. chap. 4 du rapport du chargé d'enquête du 31.8.2017.

b. Reproches de fond adressés à l'encontre du médecin en chef

- Les investigations relatives aux dépenses pour les repas de Noël ou d'autres repas organisés par le médecin en chef ont montré que ce dernier n'avait pas accordé suffisamment d'attention au principe de l'emploi économe des ressources pour un repas de Noël et certains autres repas (négligence). Ce constat concerne également l'invitation des conjoints à ces repas.
- Les reproches relatifs aux défraiements excessifs pour des formations continues, des nuitées à l'hôtel et des congés du médecin en chef n'ont par contre pas été confirmés.
- Les investigations relatives aux reproches portant sur certains achats n'ont révélé aucune irrégularité. On peut toutefois soupçonner que le médecin en chef n'a parfois pas prêté suffisamment d'attention aux règles de procédure en vigueur concernant l'attribution de contrats et qu'il ne pouvait exclure un conflit d'intérêts potentiel.
- Les autres indices d'éventuelles infractions (par ex. les transformations apportées au véhicule de fonction) n'ont pas été confirmés.

Indépendamment de ces constats, la personne chargée de l'enquête administrative a relevé certains problèmes factuels et légaux et a formulé des recommandations visant à éviter de tels problèmes à l'avenir. Elle a notamment proposé de régler clairement les procédures en matière de défraiements et d'achats au sein du DDPS (en particulier par une simplification et une standardisation), de réexaminer la structure du personnel de l'unité Affaires sanitaires (intégration de personnes touchant des honoraires, garantie de l'impartialité et de l'indépendance) et d'apporter certaines modifications aux fonctions du médecin en chef, aux structures de l'unité Affaires sanitaires et au rôle de l'unité «Affaires juridiques Défense». En outre, le chargé d'enquête a formulé des recommandations en vue d'enquêtes disciplinaires ultérieures ainsi que des recommandations générales concernant le principe de l'emploi économe des ressources et la culture d'administration et de direction au sein du DDPS (cf. chap. pour la mise en œuvre de ces recommandations).

2.2.3 Deuxième enquête administrative externe

Le rapport final de la deuxième enquête administrative, daté du 25 décembre 2017, présente les principales conclusions suivantes⁵:

- Les investigations ont montré que la plupart des reproches formulés à l'encontre des trois cadres de l'armée n'ont pas pu être confirmés.
- Dans la plupart des cas, les personnes concernées ont agi correctement s'agissant des coûts relatifs aux repas de Noël, aux rapports annuels, aux séminaires ou à d'autres événements de la BLA ainsi qu'à un séminaire des officiers généraux⁶.

⁵ Cf. chap. 4 du rapport du chargé d'enquête du 25.12.2017.

⁶ Il s'agissait des coûts de ces événements et, dans certains cas, de la présence des conjoints et du transport au moyen d'hélicoptères de l'armée.

- Pour deux des personnes concernées, il existait toutefois, dans certains cas, un soupçon de non-respect du principe de l'emploi économe des ressources⁷ et, dans un cas, un soupçon selon lequel des collaborateurs auraient reçu des pièces d'or d'une valeur supérieure à la limite de 500 francs autorisée par les bases légales.

Le chargé d'enquête a par conséquent formulé quatre recommandations. Trois d'entre elles étaient identiques à celles qu'il avait émises dans son premier rapport: il s'agit des recommandations concernant la réglementation claire des procédures en matière de défraiements, le principe de l'emploi économe des ressources et la culture d'administration. Dans sa quatrième recommandation, il conseille au DDPS d'examiner des mesures concernant des personnes en particulier (cf. chap. 4.1 pour la mise en œuvre de ces recommandations).

2.2.4 Enquête disciplinaire

Le 23 mars 2018, à la suite de l'enquête administrative, le chef du DDPS a ouvert une deuxième enquête disciplinaire, par voie de décision, contre le précédent supérieur du médecin en chef, car des éclaircissements étaient nécessaires par rapport aux tâches de conduite. Le chargé d'enquête externe a conclu, dans son rapport du 5 mai 2018, qu'il n'avait rien trouvé de pertinent à reprocher au commandant de corps Baumgartner sur le plan du droit disciplinaire, s'agissant de l'accomplissement des tâches de conduite. Pour ce qui est du processus de décompte de frais, aucun manquement n'a pu être retenu contre lui⁸. Le chef du DDPS a exprimé sa confiance au chef de la BLA de l'époque, tout en attirant son attention sur le fait que les bases légales et décisionnelles régissant les ressources humaines et les finances devaient être respectées.

3 Examen des reproches formulés à l'encontre du médecin en chef

3.1 Procédure et décisions au niveau du département

3.1.1 Les faits

Comme on l'a vu dans la chronologie (cf. chap. 2.1), le chef du DDPS et son Secrétariat général ont été informés de l'ouverture de l'enquête disciplinaire ouverte contre le médecin en chef en mai 2016 et ont approuvé cette procédure. L'enquête a ensuite été menée par l'unité «Affaires juridiques Défense». Le chef et le Secrétariat général du DDPS n'ont été à nouveau impliqués que début décembre 2016 en étant informés du rapport intermédiaire de l'unité «Affaires juridiques Défense». Le chef de l'armée de l'époque et son successeur désigné ont présenté ce rapport intermédiaire au chef du DDPS le vendredi 2 décembre 2016, lors d'un entretien confiden-

⁷ Il s'agissait de cadeaux en or à des collaborateurs et de dépenses pour de l'alcool et du tabac lors d'événements de la BLA.

⁸ Cf. communiqué de presse du DDPS du 6.6.2018.

tiel fixé le jour même; ils lui ont alors demandé l'autorisation – qu'ils ont obtenue – de déposer une plainte pénale et de suspendre le médecin en chef. Le lundi 5 décembre 2016, le chef du DDPS s'est penché sur ce dossier avec la secrétaire générale et le secrétaire général adjoint. Dans le courant de la même journée, ce dernier a rencontré le chef de l'armée et un représentant de l'unité «Affaires juridiques Défense» pour obtenir de plus amples informations et pour discuter de la procédure. Il a reçu les documents nécessaires, notamment le rapport intermédiaire et la présentation PowerPoint. D'autres entretiens ont eu lieu les deux jours suivants, aussi bien au sein du Secrétariat général du DDPS qu'avec le chef de l'armée de l'époque, son successeur désigné et des représentants de l'unité «Affaires juridiques Défense». Plusieurs personnes se sont demandé s'il avait été correct d'ouvrir une enquête disciplinaire et si la suite prévue (plainte pénale, suspension) était adéquate, mais leurs réserves n'ont eu aucun effet.

Plusieurs entretiens ont été menés entre l'unité Communication DDPS, l'unité «Affaires juridiques Défense» et le MPC afin de définir la stratégie de communication, notamment en ce qui concerne la publication du nom du médecin en chef. Selon le rapport faisant suite à la première enquête administrative, l'unité Communication DDPS, qui en serait convenue avec le MPC, estimait que le nom du médecin en chef devait être publié.

Le 9 décembre 2016, après que l'ensemble du Conseil fédéral a été informé, le médecin en chef a été suspendu de ses fonctions et la plainte pénale a été déposée, puis le public a été informé de l'affaire par un communiqué de presse qui mentionnait le nom du médecin en chef.

Fin janvier 2017, le chef du DDPS a chargé un expert externe de mener une enquête administrative afin de clarifier la nature des reproches adressés au médecin en chef et les circonstances dans lesquelles ce dernier avait été suspendu. Il a également été décidé de clore l'enquête disciplinaire; c'est toutefois la Section du personnel du Secrétariat général, et non l'unité «Affaires juridiques Défense», qui a été chargée de terminer cette enquête. Les deux enquêtes ont ensuite été closes en été 2017 (l'enquête disciplinaire en juin, l'enquête administrative en août).

3.1.2 Informations complémentaires fournies par les personnes auditionnées

Dans le cadre de son audition par les CdG⁹, le chef du DDPS a indiqué que, lors de son entretien du 2 décembre 2016 avec le chef de l'armée de l'époque et son successeur désigné, il n'avait vu aucune raison de remettre en question les informations contenues dans le rapport intermédiaire et les recommandations concernant la suite de la procédure. Il a expliqué s'être fié aux indications fournies par le plus haut cadre de l'armée et les responsables de l'unité «Affaires juridiques Défense» et a indiqué qu'il estimait aujourd'hui encore qu'il devrait pouvoir s'y fier, car, selon lui, il lui est impossible de demander un second avis à chaque fois qu'il doit prendre une décision. En outre, ne rien faire n'était pas une option à ses yeux, car on lui avait dit

⁹ Procès-verbal de l'audition du chef du DDPS du 25.9.2017 (p. 3, 7, 13).

que plusieurs lanceurs d'alerte menaçaient de s'adresser au public et à la presse si les autorités ne réagissaient pas rapidement. Il a reconnu avoir été au courant des doutes exprimés par certains collaborateurs de son Secrétariat général concernant l'adéquation du dossier et de la procédure choisie, mais a précisé que la situation était suffisamment claire aux yeux du chef de l'armée de l'époque et de l'unité «Affaires juridiques Défense», qui ont réitéré leur souhait de poursuivre les mesures convenues le 2 décembre 2016.

Il a toutefois admis qu'un dossier qui paraissait sérieux au premier abord, et même à seconde vue, pouvait finalement être faux. Selon lui, il est également clair que sa confiance dans les responsables de l'unité «Affaires juridiques Défense» était désormais ébranlée, raison pour laquelle il avait pris des mesures (cf. chap. 3.2).

La personne chargée des enquêtes administratives a elle aussi critiqué le travail de l'unité «Affaires juridiques Défense» lors de son audition¹⁰. Concrètement, elle a pointé du doigt le rapport intermédiaire: selon elle, celui-ci était trop sommaire et son niveau était extrêmement discutable du point de vue juridique, en particulier en ce qui concerne les points sensibles pour lesquels le médecin en chef était potentiellement punissable. Elle a expliqué que le chef de l'armée de l'époque et son successeur désigné s'étaient fiés aux informations de l'unité «Affaires juridiques Défense», tout comme, par la suite, le chef du DDPS. Selon elle, les personnes à la tête de l'armée et du département doivent pouvoir se reposer sur des experts tant qu'il n'existe aucun élément qui pourrait remettre en question leur confiance. Elle a conclu que le problème résidait clairement au sein de l'unité «Affaires juridiques Défense», qui n'a pas suffisamment enquêté à décharge et qui a présenté ses résultats de manière partielle. En résumé, la personne chargée des enquêtes administratives a estimé que, subjectivement, le chef du DDPS a pu se fier aux rapports et que cela rendait compréhensible la suspension du médecin en chef; objectivement, par contre, la procédure était disproportionnée, non équitable et contraire au principe du droit d'être entendu.

Le secrétaire général adjoint du DDPS¹¹, qui avait pris les rênes de l'affaire au sein du Secrétariat général et exprimé certains doutes après la présentation du rapport intermédiaire, a mentionné l'urgence de la situation lors de son audition. Il a déclaré avoir été conscient qu'une procédure rapide se déroulait souvent au détriment du droit d'être entendu et que les personnes accusées étaient alors souvent mal intégrées à la procédure. Selon lui, il a toutefois fallu agir dans l'urgence car le but était de régler cette affaire avant le changement au poste de chef de l'armée. Il a en outre précisé que les discussions sur la suite de la procédure ont régulièrement été fondées sur le rapport intermédiaire, lequel contenait de graves reproches à l'encontre du médecin en chef: il ne s'agissait pas uniquement de problèmes liés aux défraiements, mais aussi d'abus de confiance présumé. Au final, selon lui, ces soupçons ont pesé plus lourd dans la balance que les doutes quant à la procédure. Il a également souligné comprendre pourquoi les responsables ne l'ont pas écouté lui, vu sa fonction d'économiste, et se sont plutôt fiés aux spécialistes de l'unité «Affaires juridiques Défense».

¹⁰ Procès-verbal de l'audition du chargé des enquêtes administratives du 15.2.2018 (p. 5, 9).

¹¹ Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 14).

3.1.3 **Appréciation**

La CdG-N prend acte du fait qu'il ressort clairement du rapport de l'enquête administrative qu'il existait un soupçon initial suffisant pour ouvrir une enquête administrative contre le médecin en chef. Globalement, elle reconnaît aussi que les principales erreurs ou jugements erronés ayant conduit au dépôt d'une plainte pénale ne peuvent pas être imputés au chef du DDPS et à son Secrétariat général, mais sont surtout la conséquence du travail insuffisant de l'unité «Affaires juridiques Défense». Elles critiquent aussi le rôle du chef de l'armée de l'époque et de son successeur, qui ont tous deux voulu régler l'affaire précipitamment et n'ont pas agi avec la prudence requise.

Aux yeux de la commission, il n'est toutefois que partiellement compréhensible que le chef du DDPS ait pris les décisions de déposer une plainte pénale, de suspendre le médecin en chef et d'informer le public sans procéder à des investigations supplémentaires et en se fondant uniquement sur un document décrit comme un «rapport intermédiaire», alors que plusieurs de ses plus proches collaborateurs du Secrétariat général avaient émis des réserves; selon elle, ces décisions ont gravement nui aux droits du médecin en chef. L'argumentation du chef du DDPS selon laquelle il devait pouvoir se reposer sur les experts et ne pouvait pas demander un deuxième avis avant chaque décision est globalement admissible. Toutefois, il ne s'agissait pas, en l'occurrence, d'une décision de conduite qu'il devait prendre dans le cadre du processus politique, mais d'une décision ayant des conséquences sur le plan du droit du personnel. Dans ce genre d'affaires aussi sensibles, la CdG-N estime qu'il faut faire preuve d'une prudence particulière. En outre, le chef du DDPS devait être conscient que le document décisif ne rendait qu'une vision incomplète des faits, même si ce document mentionnait de graves manquements et omettait de souligner explicitement la présomption d'innocence.

La CdG-N regrette que le chef du DDPS, dans ce contexte et malgré les réserves émises par certains de ses plus proches collaborateurs du Secrétariat général, n'ait pris aucune mesure supplémentaire pour clarifier la situation pendant la semaine du 2 au 9 décembre 2016. Le service juridique du Secrétariat général aurait pu lui fournir une certaine expertise sur les questions liées au droit du personnel et aurait probablement identifié rapidement plusieurs problèmes dans la procédure choisie.

Sur la base des déclarations des personnes auditionnées, la CdG-N ne peut en outre pas s'empêcher de soupçonner que, premièrement, la crainte éprouvée par la direction du département de critiques de la part des médias et, deuxièmement, le fait que la direction de l'armée, et notamment le chef de l'armée de l'époque – qui était sur le départ –, souhaitait se débarrasser de cette affaire ont joué un rôle non négligeable, voire trop important, dans la décision de déposer une plainte pénale et de suspendre le médecin en chef.

L'ordre d'ouvrir une enquête administrative, fin janvier 2017, équivaut, selon la CdG-N, à un aveu du DDPS selon lequel ce dernier est lui-même arrivé à la conclusion, après avoir déposé la plainte pénale et suspendu le médecin en chef, que la procédure choisie avait probablement posé des problèmes et, par conséquent, devait être réexaminée. Les auditions menées par la commission n'ont pas permis de déter-

miner clairement les raisons concrètes ayant mené à la décision d'ouvrir une enquête administrative. La CdG-N se montre toutefois très satisfaite que le chef du DDPS ait ordonné cette enquête, s'efforçant ainsi de tirer l'affaire au clair – même si cela n'est venu que tardivement – et de faire toute la transparence dans ce dossier. Elle loue également son intention de prendre des mesures, et de les appliquer, sur la base des résultats de l'enquête administrative (cf. chap. 3.2).

3.2 Mesures engagées

3.2.1 Les faits

Se fondant sur les recommandations de l'expert externe chargé de la première enquête administrative (cf. chap. 2.2.2), le chef du DDPS a décrété différentes mesures en septembre 2017. Le 21 septembre, il a informé l'ensemble du Conseil fédéral, sur la base d'une note d'information, du cas du médecin en chef (résultats de l'enquête administrative, mesures prises par le département). Préalablement, le chef du DDPS avait été invité à une séance des CdG pour s'exprimer à ce sujet, si bien qu'il a aussi pu informer ces dernières quelques jours après le Conseil fédéral, à savoir le 25 septembre 2017.

Les principales mesures décrétées par le chef du DDPS sont les suivantes:

- *Levée de la suspension du médecin en chef, réintégration de ce dernier dans ses fonctions*: étant donné que les principaux reproches formulés à l'encontre du médecin en chef étaient infondés, sa suspension a été levée à la fin du mois de septembre 2017. Le médecin en chef a repris ses fonctions le 1^{er} octobre 2017. Toutefois, le chef du DDPS lui a enjoint d'adopter une gestion et un comportement économes. En outre, il a décidé de faire examiner l'opportunité de séparer la fonction de médecin en chef de celle de mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné (SSC).
- *Changements concernant l'unité Affaires sanitaires*: cette unité, qui faisait partie de la BLA a été rattachée à l'Etat-major de l'armée. Par ailleurs, des mesures visant à corriger le déséquilibre entre employés des Affaires sanitaires (environ 210) et les bénéficiaires d'honoraires (environ 250) doivent être prises et il est prévu d'examiner s'il serait opportun que l'unité Affaires sanitaires n'effectue plus d'acquisitions elle-même, ce afin d'éviter des conflits d'intérêts.
- *Mesures relatives à l'unité «Affaires juridiques Défense»*: les questions de personnel sensibles seront à l'avenir traitées par le service juridique du secrétariat général et non par cette unité. En outre, le service d'alerte professionnelle de l'armée sera séparé de l'unité¹². Par conséquent, le rôle et le cahier des charges de l'unité Affaires juridique D seront redéfinis.
- *Nouvelles procédures concernant les frais et autres dépenses, examen du système de remboursement et de la culture d'administration*: cette mesure vise en particulier à simplifier et standardiser les nombreuses procédures et

¹² Ce service a été intégré au CDF.

directives en matière de défraiements au sein du DDPS et à définir clairement les responsabilités. En outre, il s'agit de mettre en place des règles concernant les repas de Noël et d'autres manifestations, en particulier le montant maximal par personne, la consommation d'alcool et l'invitation des conjoints des collaborateurs.

Par ailleurs, le DDPS a pris à sa charge les coûts que la procédure avait occasionnés pour le médecin en chef, notamment les dépenses liées à sa représentation légale¹³. Dans le même temps, les deux parties se sont engagées à garder le silence sur l'affaire.

Selon le communiqué de presse du 6 juin 2018¹⁴, les mesures annoncées sont réalisées dans tout le département, et les processus ont été standardisés. Il s'agissait notamment d'améliorer la gestion en matière de défraiement, de régler plus clairement les responsabilités et de faire en sorte que les supérieurs accordent plus d'importance à leurs tâches de conduite dans ce domaine. Les nouvelles directives sur les frais, les événements et l'octroi de cadeaux du DDPS sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2018.

3.2.2 Informations complémentaires fournies par les personnes auditionnées

Lors de son audition du septembre 2017¹⁵, le chef du DDPS a notamment indiqué que les mesures concernant l'unité «Affaires juridiques Défense» avaient été immédiatement mises en œuvre, sa confiance envers cette unité et les personnes qui en sont responsables ayant été détériorée. Les questions de personnel sensibles ont ainsi tout de suite été confiées au Secrétariat général du DDPS. Parallèlement, des discussions ont été entamées avec l'Office fédéral du personnel (OFPER) afin de trouver une solution plus générale concernant la problématique des enquêtes sensibles liées au droit du personnel. Le service d'alerte professionnelle de l'armée a été transféré au CDF et l'unité «Affaires juridiques Défense» a subi une restructuration complète.

En ce qui concerne la problématique des défraiements, le chef du DDPS s'est, selon ses propres dires¹⁶, fixé comme objectif de faire cesser certaines pratiques et de mettre en place des règles claires, notamment en ce qui concerne la consommation d'alcool. Il a en outre affirmé vouloir se pencher sur la problématique des conflits d'intérêts et prendre des mesures rapidement.

Sur ce dernier point, le secrétaire général adjoint du DDPS¹⁷ a précisé les mesures engagées: les conflits d'intérêts doivent être déclarés et les supérieurs hiérarchiques doivent aborder le sujet dans le cadre des entretiens visant à définir les objectifs

¹³ Dans le cadre de ses investigations, la sous-commission compétente a obtenu les renseignements qu'elle avait demandés au sujet du montant des coûts générés par l'affaire à ce moment-là.

¹⁴ Cf. communiqué de presse du DDPS du 6.6.2018.

¹⁵ Procès-verbal de l'audition du chef du DDPS du 25.9.2017 (p. 9–10).

¹⁶ Procès-verbal de l'audition du chef du DDPS du 16.11.2017 (p. 7).

¹⁷ Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 12, 15).

annuels. Des contrôles ponctuels sont réalisés et des sanctions, prises en cas de non-respect de cette consigne. Par ailleurs, les nouveaux contrats de travail précisent que le non-signallement d'un conflit d'intérêts peut constituer un motif de licenciement.

Lors de son audition¹⁸, le secrétaire général adjoint du DDPS a également annoncé que l'examen du rôle de l'unité «Affaires juridiques Défense» et la redéfinition de son cahier des charges étaient achevés, à la suite de quoi les activités liées au droit du personnel ont été déplacées dans d'autres unités (quatre postes ont été transférés au domaine Personnel de la défense et un autre au secrétariat général du DDPS, qui disposait déjà d'une cellule chargée des affaires liées au droit du personnel). Les tâches restantes ont été réorganisées et confiées à un nouveau responsable, l'ancien responsable s'étant vu attribuer une autre tâche.

Le secrétaire général adjoint a reconnu¹⁹, en septembre 2017 déjà, que les problèmes liés aux défraiements étaient en fin de compte dus à des lacunes au niveau de la conduite. Il a affirmé que des règles claires étaient en train d'être définies et mises en place et qu'un catalogue de directives allait être mis en place au sein du département. Concernant l'état de la mise en œuvre, le secrétaire général adjoint a indiqué lors de son audition du février 2018²⁰ qu'un groupe de travail agissant sous sa direction abordait la problématique. Il a ajouté que le DDPS avait lancé un projet auquel participe aussi l'unité Révision interne DDPS, qui collabore étroitement avec le CDF. Les questions difficiles concernent selon lui principalement le manque de clarté de certaines situations liées aux devoirs de représentation. Sur la base des cas ressortant de l'enquête, un schéma a été créé et une étude a été menée au sein du département afin d'identifier ces situations. Par ailleurs, toutes les manifestations (séminaires, rapports, etc.) sont examinées en vue de définir des catégories et une étude a également été lancée à ce sujet. Les processus relatifs aux frais doivent être standardisés et mis en œuvre sur cette base.

Le secrétaire général adjoint²¹ a par contre indiqué que les mesures concernant l'unité Affaires sanitaires nécessitaient un peu plus de temps et de réflexion et que l'on visait des mesures à moyen terme dans ce domaine. Il a ajouté que des clarifications étaient actuellement en train d'être menées au sujet de différentes questions relatives aux compétences de l'unité en matière d'acquisitions (et aux risques de conflits d'intérêts liés à ces compétences), au déséquilibre entre employés et bénéficiaires d'honoraires ainsi qu'aux différentes fonctions du médecin en chef (qui est à la fois responsable des Affaires sanitaires et du SSC). D'après les informations fournies par le secrétaire général adjoint en février 2018, un mandat de projet est en train d'être élaboré afin d'aborder cette problématique, ce qui n'est pas simple, car la problématique concerne de nombreux services fédéraux (dont les Affaires sanitaires et la défense en général, l'Office fédéral de la protection de la population [OFPP], l'Office fédéral de la santé publique [OFSP] et Swissmedic). En mars 2018, le

18 Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 12).

19 Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 25.9.2017 (p. 10).

20 Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 11–12).

21 Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 12–13).

DDPS a annoncé qu'il avait mandaté un expert externe pour examiner la question²² (voir aussi le ch. 4.1).

L'expert externe²³ qui a mené l'enquête administrative a indiqué à la commission que, selon lui, les questions liées aux conflits d'intérêts et des défraiements devraient être traitées en priorités. Il a ajouté qu'il serait judicieux d'accorder aussi une attention particulière aux questions relatives à la direction et à la culture d'administration en ce qui concerne le principe de l'utilisation économe des ressources.

L'expert²⁴ a également fait remarquer que les principaux reproches formulés à l'encontre du médecin en chef se fondaient sur des affirmations faites par une lanceuse d'alerte début 2014, mais qu'il n'avait pas pu interroger cette dernière étant donné qu'elle avait refusé de l'être par l'intermédiaire de son avocat. Le secrétaire général adjoint du DDPS²⁵ a indiqué à la commission qu'on ne savait pas vraiment ce qu'il était advenu exactement de cette alerte, ni pourquoi la cellule «Compliance» avait mis autant de temps à la traiter.

3.2.3 Appréciation

La CdG-N salue le fait que le chef du DDPS a veillé, en lançant une enquête administrative, à ce que les investigations relatives à l'affaire concernant le médecin en chef soient menées avec l'indépendance requise, faisant ainsi la transparence sur ce point. Elle approuve également les mesures qu'il a prises sur la base des résultats des enquêtes, mesures qu'elle juge opportunes. La commission souhaite néanmoins souligner certaines lacunes et questions restées sans réponse.

Ainsi, la CdG-N estime certes qu'il est nécessaire que le DDPS fixe des règles claires en matière de frais, d'indemnités et de manifestations de service, mais constate que la mise en œuvre de ces mesures est réalisée de manière très complexe et, par conséquent, n'avance que lentement: alors que les conclusions relatives à la problématique des défraiements sont connues depuis l'été 2017. Le DDPS a lancé un projet complexe et a visiblement réalisé différents sondages à l'échelle du département afin de disposer d'une vue d'ensemble de tous les cas possibles de défraiements en vue de les inclure dans ses règlements. Il a d'ailleurs fait appel pour cela à la Révision interne DDPS ainsi qu'au CDF. La commission se pose la question de la pertinence de cette démarche, estimant qu'il serait plus opportun et efficace d'appliquer les directives en vigueur au sein de la Confédération en les précisant si nécessaire pour les adapter au DDPS. Dans ce contexte, elle se pose également la question de savoir s'il est vraiment judicieux d'élaborer un catalogue de directives détaillées²⁶: la commission est en effet convaincue que cette problématique ne devrait pas être abordée uniquement au moyen de règlements et qu'il s'agit avant tout d'une tâche de direction et d'une question de culture d'administration dans l'armée. Il

²² Lettre du chef du DDPS du 19.3.2018.

²³ Procès-verbal de l'audition du chargé des enquêtes administratives du 15.2.2018 (p. 9–10).

²⁴ Procès-verbal de l'audition du chargé des enquêtes administratives du 15.2.2018 (p. 5).

²⁵ Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 17).

²⁶ Rapport d'audit «Spesen V/BS» (disponible en allemand uniquement) du 16.10.2017 (p. 6).

ressort de l'enquête et des déclarations des personnes auditionnées qu'il y a justement des lacunes importantes à ce niveau. La CdG-N est d'avis que «l'affaire du médecin en chef» n'aurait pas existé si une attention suffisante avait été accordée à la problématique des défraiements dans le cadre des activités de direction. Par conséquent, la commission recommande au chef du DDPS de ne pas élaborer un catalogue de règlements, mais de mettre en place des consignes claires, simples et limitées au minimum nécessaire tout en prenant des mesures visant à garantir le respect de ces consignes dans la pratique, en mettant notamment les cadres dirigeants devant leurs responsabilités.

La CdG-N approuve également les mesures relatives à l'unité Affaires sanitaires, tant pour ce qui est des mesures immédiates (transfert de l'unité de la BLA à l'Etat-major de l'armée) que des mandats d'examen à moyen terme concernant les compétences en matière d'acquisitions, les conflits d'intérêts et la délimitation entre les Affaires sanitaires et le SSC. Elle constate toutefois que leur mise en œuvre avance aussi assez lentement: bien que les principaux problèmes soient connus depuis août 2017, il a fallu attendre le printemps 2018 pour qu'un mandat de projet soit lancé et que le mandat en question soit attribué.

La commission considère par ailleurs que les mesures prises concernant les «Affaires juridiques Défense» et le service d'alerte professionnelle de l'armée sont appropriées, mais elle constate là aussi des lacunes et des questions restées sans réponse. Par exemple, on ne sait toujours pas, malgré les différentes clarifications menées, pour quelle raison l'alerte lancée début 2014 n'a apparemment pas été traitée durant une si longue période et a seulement été prise en considération lorsque l'enquête disciplinaire visant le médecin en chef a été ouverte, en 2016. Il est notamment intéressant de constater que la note concernant cette alerte est datée du 1^{er} décembre 2016 et a été spécialement créée pour le dossier de l'enquête disciplinaire, en même temps que le rapport intermédiaire de l'enquête. En outre, la commission estime ne pas disposer d'explications suffisantes sur les raisons qui ont poussé les «Affaires juridiques Défense» à rédiger un rapport intermédiaire ni sur le rôle du chef de l'armée de l'époque dans l'affaire du médecin en chef. En effet, selon différents témoignages, c'est ce dernier qui a fait pression pour que des mesures soient prises rapidement et qui a insisté pour qu'une plainte pénale soit déposée malgré les réserves émises par différentes personnes.

Pour la CdG-N, cette affaire soulève aussi des questions générales sur la marche à suivre en cas d'enquêtes disciplinaires et d'enquêtes administratives, en particulier pour ce qui est de la protection juridique des personnes concernées et la délimitation entre les deux procédures. En effet, dans le cas présent, les reproches formulés à l'encontre du médecin en chef ont en fin de compte été examinés aussi bien dans le cadre de l'enquête disciplinaire menée à terme par le Secrétariat général du DDPS que dans celui de l'enquête administrative²⁷. Les CdG avaient déjà constaté des lacunes (ou du moins souligné des questions restées sans réponse) concernant des enquêtes administratives ou disciplinaires à l'occasion d'investigations antérieure-

²⁷ Dans ce contexte, on peut par exemple se poser la question de ce qui se serait passé si les deux enquêtes étaient parvenues à des résultats différents.

res,²⁸. En outre, des affaires dans lesquelles des enquêtes internes se sont révélées lacunaires a posteriori ont régulièrement été rendues publiques²⁹. Par conséquent, les CdG sont d'avis que les services chargés de telles enquêtes sont parfois dépassés, raison pour laquelle elles ont décidé, en janvier 2018, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser une évaluation sur ce sujet³⁰. Le CPA doit étudier la question de savoir de quelle manière il est possible de garantir que les services chargés de telles enquêtes puissent, au besoin, disposer de l'expertise nécessaire en matière de procédure ou y avoir accès. Dans ce contexte, la commission approuve aussi la décision du chef du DDPS de chercher, en collaboration avec l'OFPER, des solutions permettant de mener efficacement des enquêtes délicates liées au droit du personnel.

4 Examen des reproches formulés à l'encontre d'autres cadres de l'armée

4.1 Les faits

L'enquête administrative subséquente confiée par le chef du DDPS à un expert externe a été close le 25 décembre 2017 (cf. chap. 2.2.3). Les résultats de cette enquête n'ont pas été rendus publics à ce jour.

Se fondant sur les résultats de la seconde enquête, le DDPS s'est renseigné pour savoir si le MPC ou le Parquet général du canton de Berne avaient compétence en la matière. Après que ces deux autorités ont indiqué ne pas être compétentes et ont conseillé aux DDPS de procéder lui-même à des clarifications plus précises, le département a lancé une deuxième enquête disciplinaire contre un membre du commandement de l'armée, qu'il a confiée à un expert externe³¹.

Etant donné que le second rapport abordait sensiblement la même problématique que le premier, le chef du DDPS n'a pas ordonné de nouvelles mesures et a poursuivi celles décidées sur la base du premier rapport.

A ce sujet, il convient d'ajouter que le chef du DDPS a informé la CdG-N³², après la fin de la seconde enquête administrative, qu'il avait, en vue de la réorganisation des Affaires sanitaires, chargé l'ancien directeur de l'OFSP, Thomas Zeltner, d'analyser

²⁸ Comme lors de l'enquête de 2012/2013 portant sur des irrégularités dans le décompte des services volontaires (cf. en particulier le chap. 3.8 du rapport de la CdG-E du 28.6.2013 intitulé «Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires», FF **2013** 7862) ou dans le cadre de l'inspection sur les cautionnements des navires suisses de haute mer (cf. communiqué de presse des CdG du 25.9.2017 intitulé «Les Commissions de gestion ouvrent une procédure d'inspection sur les cautionnements de la flotte suisse de haute mer»).

²⁹ Par exemple, le Tribunal administratif fédéral a estimé a posteriori que l'enquête interne portant sur un membre de l'Etat-major de conduite de l'armée, qui avait été suspendu pendant la durée de l'enquête, soit plus de deux ans, tout en percevant l'intégralité de son salaire, était lacunaire (arrêt du 3.2.2017 A-6519/2016).

³⁰ Cf. communiqué de presse des CdG du 1.2.2018 intitulé «Rapport annuel 2017 des CdG et de la DélCdG et programme annuel 2018».

³¹ Ulrich Arbenz, ancien procureur général du canton de Zurich.

³² Lettre du chef du DDPS du 19.3.2018.

les rôles et les tâches des différents acteurs concernés (le SSC, les Affaires sanitaires, la Pharmacie de l'armée et l'OFPP). Ayant reçu des demandes de publication des rapports en vertu de la loi sur la transparence (LTrans)³³, le DDPS a en outre décidé de publier les rapports des deux enquêtes administratives externes, après toutefois avoir caviardé certains passages pour des raisons de protection de la personnalité.

4.2 Informations complémentaires fournies par les personnes auditionnées

Remarque liminaire: au moment des auditions, on ne savait pas encore quelles mesures concrètes le chef du DDPS allait prendre sur la base du second rapport. Les personnes auditionnées n'ont donc pas pu se prononcer de manière détaillée sur ce sujet.

Lorsqu'il a été auditionné par la sous-commission DFAE/DDPS, avant la clôture de la seconde enquête, le chef du DDPS³⁴ a indiqué qu'il avait aussi ordonné cette dernière afin de savoir s'il y avait eu dénonciation calomnieuse, voire un complot dans l'affaire du médecin en chef, même si rien ne le laissait penser à ce moment-là. Il a ajouté que, s'il s'avérait que certaines personnes avaient menti, sa confiance en elles serait brisée et des suites disciplinaires ne seraient pas exclues. Selon lui, les investigations ont montré que de nombreux reproches formulés ne relevaient pas du droit pénal, mais se situaient dans une «zone grise».

Le secrétaire général adjoint du DDPS³⁵ a quant à lui indiqué, lors de son audition de février 2018, que le second rapport soulevait différentes questions sur la suite de la procédure, sur lesquelles il convenait de se pencher avec soin. Il s'agit notamment de la recommandation formulée par l'expert externe d'examiner l'opportunité de prendre des mesures disciplinaires. Selon le secrétaire général adjoint, le rapport fournit maintenant une bonne base pour octroyer aux personnes concernées le droit d'être entendu et discuter avec elles des faits constatés. Il estime que le chef du DDPS devra décider, en accord avec le chef de l'armée et les juristes des ressources humaines, de quelle manière les cadres pourront eux aussi être mis devant leurs responsabilités. Dans ce contexte se pose la question concrète de savoir si une enquête disciplinaire supplémentaire doit être lancée; le cas échéant, elle devrait être ordonnée par le chef du DDPS.

Le secrétaire général adjoint du DDPS a ajouté que, avant que cette décision ne soit prise, il convenait de déterminer si les autorités de poursuite pénale devaient être impliquées. A ce sujet, les personnes responsables ont conclu que, le cas échéant, ce ne serait pas la justice militaire qui serait compétente, mais les autorités de poursuite pénale civiles, puisqu'il s'agit de questions relevant du droit administratif (les clarifications menées auprès du MPC et du Parquet général du canton de Berne étaient en

³³ Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans), RS 152.3.

³⁴ Procès-verbal de l'audition du chef du DDPS du 25.9.2017 (p. 10–11).

³⁵ Procès-verbal de l'audition du secrétaire général adjoint du DDPS du 15.2.2018 (p. 13, 17).

cours au moment de l'audition, en février 2018, et les décisions à ce sujet ont été prises en mars 2018; cf. chap. 4.1).

Au cours de son audition, l'expert chargé de l'enquête administrative³⁶ ne s'est pas prononcé sur les événements et les processus au sein du DDPS, se contentant de clarifier les reproches formulés à l'encontre des personnes concernées. Il a toutefois aussi indiqué à la commission que ces personnes et toutes les personnes interrogées au cours de son enquête avaient été suffisamment coopératives d'un point de vue juridique.

4.3 Appréciation

La CdG-N considère que la procédure retenue, à savoir le lancement d'investigations complémentaires – ou, plus précisément, d'une seconde enquête administrative –, était appropriée pour traiter l'affaire correctement. Elle est aussi d'avis qu'il était opportun de confier cette seconde enquête à l'expert qui avait déjà examiné les reproches formulés à l'encontre du médecin en chef étant donné qu'il connaissait déjà bien l'affaire.

Pour la commission, les investigations complémentaires menées après la seconde enquête administrative, notamment celles concernant la question de la compétence des autorités de poursuite pénale, étaient adéquates, tout comme les mesures prises. La CdG-N salue en particulier le fait que le chef du DDPS ait décidé de lancer une procédure disciplinaire et fait examiner les conséquences en matière de droit du personnel pour le membre en question du commandement de l'armée. Dans ce cas concret, elle estime aussi que la décision de faire à nouveau appel à un expert externe et de ne pas laisser le DDPS mener la procédure disciplinaire était justifiée. En effet, sachant que l'unité «Affaires juridiques Défense» avait fourni un travail insuffisant lors de la procédure disciplinaire visant le médecin en chef et qu'une réorganisation des compétences pour de telles enquêtes a été ordonnée – celles-ci devant à l'avenir être menées par le service juridique du Secrétariat général du DDPS –, il était probablement encore trop tôt pour laisser les nouvelles structures se charger de l'enquête disciplinaire. A cela s'ajoute que le secrétariat général a été fortement impliqué dans les enquêtes déjà réalisées, si bien qu'il ne disposait peut-être pas de l'indépendance et du recul nécessaires. Toutefois, la CdG-N attend du DDPS qu'il soit en mesure, à l'avenir, de mener en principe lui-même rapidement – et avec le professionnalisme requis – des enquêtes relevant du droit du personnel, y compris celles qui sont sensibles. Comme cela a déjà été mentionné au chap. 3.2.3, il convient d'examiner de manière approfondie de quelle manière il est possible de garantir que les services chargés de ces enquêtes disposent de l'expertise nécessaire et soient en mesure de mener les procédures correctement.

L'enquête disciplinaire ouverte contre le commandant de corps Baumgartner a été close le 3 mai 2018. La commission se félicite que celle-ci ait été réalisée rapidement et ait pu être terminée. Dans l'intervalle, l'accès a été donné, à la suite de

³⁶ Procès-verbal de l'audition du chargé des enquêtes administratives du 15.2.2018 (p. 10).

demandes faites en vertu de la LTrans³⁷, au rapport intermédiaire du 30 novembre 2016 sur l'enquête disciplinaire ouverte contre le médecin en chef, au rapport du 31 août 2017 sur la première enquête administrative et au rapport du 3 mai 2018 sur la deuxième enquête disciplinaire. Le rapport concernant la seconde enquête administrative devrait être accessible ultérieurement. Le fait que l'accès à ces rapports a été accordé seulement en juillet 2018, voire plus tard, tient notamment à ce que certaines personnes concernées s'y étaient opposées, ce qui a provoqué un retard considérable. Toutes les investigations liées aux reproches formulés à l'encontre du médecin en chef sont ainsi achevées.

La commission ne comprend toutefois pas très bien pourquoi la mise en œuvre de certaines mesures prend autant de temps ni pour quelle raison certaines décisions n'ont été prises qu'après la présentation du second rapport, au printemps 2018, alors que les principaux résultats étaient déjà disponibles en août 2017. Elle s'étonne en particulier du fait que le chef du DDPS ait attendu mars 2018 pour attribuer un mandat de projet et ordonner l'examen de la structure organisationnelle des Affaires sanitaires ainsi que du rôle et des tâches du médecin en chef en sa qualité de responsable des Affaires sanitaires et de mandataire du Conseil fédéral pour le SSC. En outre, la mise en œuvre des mesures visant à simplifier et standardiser les procédures en matière de défraiements n'a avancé que lentement. La CdG-N souhaite que les nouvelles règles soient mises en œuvre le plus rapidement possible et que le DDPS applique rigoureusement la nouvelle réglementation en matière de défraiements, étant entendu que celle-ci devra correspondre aux dispositions relatives aux frais que connaît le reste de l'administration fédérale. Des exceptions à cette nouvelle réglementation ne devront être accordées qu'avec la plus grande réserve.

5 Résumé et conclusions

Dans le cadre de ses investigations, la CdG-N est parvenue à la conclusion que le DDPS a maintenant suffisamment analysé l'affaire du médecin en chef. Elle reconnaît que, après les erreurs et mauvaises appréciations initiales, qui peuvent être principalement imputées aux «Affaires juridiques Défense» et, pour partie, au commandement de l'armée, les mesures nécessaires ont été prises pour traiter les reproches de manière correcte et régler les problèmes identifiés.

La commission considère néanmoins que le Secrétariat général du DDPS et le chef du département portent une partie de la responsabilité dans la manière inappropriée dont s'est déroulée la procédure, en particulier pour ce qui est du dépôt précipité de la plainte pénale contre le médecin en chef. Pour la commission, l'argument avancé par le chef du DDPS selon lequel il doit pouvoir se fier aux experts de son département et ne peut pas demander un deuxième avis avant chaque décision est certes généralement juste, mais insuffisant en l'espèce. Etant donné que différentes personnes au sein du secrétariat général du département avaient exprimé des doutes quant au caractère opportun de la démarche, et qu'il s'agissait d'une affaire sensible relevant du droit du personnel, la commission est d'avis qu'il était non seulement

³⁷ RS 152.31

indiqué, mais même indispensable de demander un deuxième avis et d'examiner plus en détail les réserves émises au sujet de l'opportunité de la démarche. La commission espère donc que le chef du DDPS a tiré les enseignements qui s'imposaient de cette expérience et prendra les futures décisions sensibles en matière de droit du personnel avec une plus grande diligence.

Si elle estime que les mesures décidées sur la base des différentes enquêtes sont pertinentes d'une manière générale, la CdG-N regrette que la mise en œuvre de certaines d'entre elles ait traîné. En ce qui concerne les mesures relatives aux défraiements, il est selon elle très important que les problèmes ne soient pas uniquement abordés au moyen de règlements et de processus, mais que les cadres dirigeants soient aussi mis devant leurs responsabilités. Ces personnes doivent donner l'exemple en appliquant le principe de l'utilisation économe des ressources et veiller ainsi à une transformation de la culture d'administration, ainsi qu'à adapter l'approche du DDPS en matière de défraiements à celle qui a cours dans le reste de l'administration fédérale. La commission va poursuivre son suivi et son examen critique de la mise en œuvre des différentes mesures.

La CdG-N tient par ailleurs à exprimer ses doutes au sujet de la future collaboration entre les personnes concernées par les enquêtes au sein du commandement de l'armée. Dans le cadre des enquêtes, elles se sont mutuellement reproché différents manquements ou comportements inappropriés, reproches qui se sont révélés infondés dans la plupart des cas. La commission attend du chef du DDPS et du commandement de l'armée qu'ils assument leur responsabilité en matière de direction et garantissent que les personnes concernées collaborent de manière constructive à l'avenir.

6 Suite de la procédure

La CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre position sur les indications et demandes formulées ci-dessus d'ici au *17 janvier 2019* au plus tard.

12 octobre 2018

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil national

La présidente de la CdG-N:
Doris Fiala, conseillère nationale

La présidente de la sous-commission DFAE/DDPS:
Ida Glanzmann-Hunkeler, conseillère nationale

La secrétaire des CdG:
Beatrice Meli Andres

La secrétaire de la sous-commission DFAE/DDPS:
Céline Andereggen

Abréviations

Affaires juridiques Défense	Service juridique du domaine de la défense (rattaché à l'Etat-major du Chef de l'armée)
BLA	Base logistique de l'armée
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3)
MPC	Ministère public de la Confédération

Personnes auditionnées

Borbély, Cornel	Expert chargé par le DDPS de mener les enquêtes administratives dans l'affaire du médecin en chef de l'armée
Falcone, Nathalie	Secrétaire générale du DDPS
Parmelin, Guy	Conseiller fédéral, chef du DDPS
Siegenthaler, Marc	Secrétaire général adjoint du DDPS

