



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 19 novembre 2019

L'essentiel en bref

Différentes enquêtes menées par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ayant mis au jour des manquements et des questions en suspens concernant les enquêtes administratives et disciplinaires, les CdG ont décidé en janvier 2018 de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer cette thématique. Celui-ci devait examiner les dispositions légales qui encadrent les enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale ainsi que la décision d'ouvrir de telles enquêtes, leur exécution et leur clôture.

Le présent rapport se fonde sur les conclusions de l'évaluation du CPA et de l'avis de droit demandé par celui-ci à des experts dans le cadre de son évaluation. Il intègre également les résultats et les informations tirés de l'inspection des CdG sur les cautionnements de navires de haute mer. Lors de cette inspection, les CdG avaient formulé différentes recommandations concernant les enquêtes administratives, dont la mise en œuvre est évaluée dans le cadre de la présente inspection.

Résultats et recommandations

Dans leur avis de droit établi pour l'évaluation du CPA, le professeur Felix Uhlmann et Madame Jasmina Bukovac, de l'Université de Zurich, parviennent à la conclusion que, globalement, les dispositions légales qui encadrent les enquêtes administratives et disciplinaires sont claires. Le CPA indique quant à lui dans son rapport que, dans la pratique, la plupart des enquêtes sont ordonnées, exécutées et clôturées de manière adéquate.

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) prend note avec satisfaction de ce bilan relativement positif auquel elle ne s'attendait pas nécessairement au vu des manquements et des questions en suspens relevés dans des enquêtes menées par le passé par les CdG. Il n'en demeure pas moins que l'évaluation et l'avis de droit font état de problèmes qu'il convient de traiter, selon la CdG-N. Ceux-ci portent sur le bien-fondé des différents types de procédure existants et sur les possibilités d'améliorer les connaissances en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires.

- *La distinction entre les différentes procédures et, partant, le choix du type de procédure adéquat s'avèrent compliqués, sur le plan légal comme dans la pratique. Or, la décision de retenir un type de procédure déterminé – une enquête administrative, une enquête disciplinaire ou une procédure informelle – a des conséquences cruciales sur l'exécution de l'enquête, notamment sur les droits de participation des personnes concernées. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que certains cantons ne font pas de distinction entre ces procédures, voire ne recourent pas à certaines d'entre elles, la question de l'opportunité de disposer de différents types de procédure se pose aux yeux de la CdG-N. Par conséquent, cette dernière recommande au Conseil fédéral d'examiner la question de fond de l'actualité des types de procédure et d'étudier s'il est possible de renoncer à certaines procédures ou de les regrouper dans un instrument unique (recommandation 1).*

-
- *Quelles que soient les conclusions auxquelles le Conseil fédéral parviendra lors de cet examen de fond des types de procédure, autrement dit, qu'il décide de conserver les procédures actuelles ou de modifier la procédure en créant un seul instrument, la CdG-N est d'avis qu'à elles seules, les dispositions légales ne suffisent pas et doivent être complétées par des outils pratiques. Elle invite par conséquent le Conseil fédéral à prendre des mesures allant dans ce sens (recommandation 2). Se fondant sur les conclusions de l'inspection sur les cautionnements de navires de haute mer, la CdG-N dépose en outre une motion dans laquelle elle charge le Conseil fédéral de désigner au sein de l'administration fédérale une unité qui serait l'interlocuteur des unités ordonnant et exécutant les enquêtes et les conseillerait en cas de besoin.*

Rapport

1 Introduction

Différentes enquêtes menées par les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ces dernières années ont fait état de manquements et de questions en suspens concernant les enquêtes administratives et disciplinaires. L'inspection sur les cautionnements de navires de haute mer¹, les investigations concernant les événements liés au médecin en chef de l'armée² et l'enquête sur les irrégularités constatées dans le décompte des services militaires volontaires et les allocations pour perte de gains qui y sont liées³ en sont autant d'exemples qui ont été rendus publics.

Dans ce contexte, les CdG ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), en janvier 2018, d'évaluer les enquêtes administratives et disciplinaires menées au sein de l'administration fédérale. La sous-commission DFAE/DDPS de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a alors décidé que le CPA centrerait son évaluation sur la décision d'ouvrir des enquêtes, sur leur exécution et sur leur clôture, tant du point de vue légal que dans la pratique. Elle l'a également chargé de clarifier la question de la délimitation légale des enquêtes administratives et disciplinaires par rapport aux enquêtes informelles.

L'enquête du CPA et des CdG n'avait pas pour objet les questions concernant la décision d'ouvrir des enquêtes et leur exécution en dehors de l'administration fédérale centrale, celles-ci étant en partie soumises à des dispositions légales autres ou spécifiques⁴, ce qui ressort par exemple de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF), publié récemment, qui parvient à la conclusion qu'il n'existe aucune base légale permettant à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

¹ Cautionnements de navires de haute mer. Rapports des CdG du 28.6.2018 (FF **2018** 6235) et du 29.6.2019 (FF **2019** 6621). Dans ce rapport, les CdG reprochent au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'avoir confié une enquête administrative au Contrôle fédéral des finances (CDF). Elles sont d'avis en effet que celui-ci ne disposait pas de l'indépendance nécessaire pour mener l'enquête, qu'il n'a pas effectuée du reste avec la rigueur requise.

² Événements liés au médecin en chef de l'armée. Rapport de la CdG-N du 18.10. 2018 (FF **2019** 1257). Dans son enquête, la CdG-N est parvenue à la conclusion que l'indépendance de l'unité de l'armée qui a mené l'enquête disciplinaire à l'encontre du médecin en chef de l'armée n'était pas garantie. La procédure suivie par le DDPS soulevait en outre des questions portant sur la protection juridique des personnes concernées et sur la délimitation entre enquête administrative et enquête disciplinaire.

³ Allocations pour perte de gains: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires. Rapport de la CdG-E du 28.6.2013 (FF **2013** 7839). Dans ce rapport, la CdG-E soulevait différentes questions concernant l'instrument de l'enquête disciplinaire, en particulier la durée de la procédure et la communication publique, ainsi que la délimitation entre enquêtes administratives et enquêtes disciplinaires, plus précisément l'ordre chronologique dans lequel elles sont menées.

⁴ Dans leur avis de droit, F. Uhlmann et J. Bukovac exposent brièvement les dispositions légales en vigueur pour les enquêtes administratives et disciplinaires menées en dehors de l'administration fédérale centrale, c'est-à-dire au sein d'unités administratives décentralisées au sens de l'art. 2, al. 3, LOGA et pour des personnes ou organisations extérieures à l'administration fédérale qui sont chargées de tâches administratives au sens de l'art. 2, al. 4, LOGA (avis de droit Uhlmann/Bukovac du 15.5.2019, ch. marg. 94–100 (uniquement en allemand)).

(AS-MPC) de déléguer à un expert externe l'enquête disciplinaire visant le procureur général de la Confédération⁵.

Le CPA a synthétisé les résultats de son évaluation dans son rapport du 17 juin 2019⁶, que la CdG-N a ensuite examiné et évalué. La commission présente aujourd'hui dans le présent rapport les constatations les plus importantes à ses yeux ainsi que les conclusions et les recommandations qu'elle en tire. Le rapport de la CdG-N vient donc compléter celui du CPA et ne reprend ses résultats que dans la mesure où ils sont nécessaires pour exposer l'appréciation de la CdG-N.

Comme évoqué plus haut, les CdG ont soulevé différentes questions concernant l'enquête administrative dans le cadre de leur inspection des cautionnements de navires de haute mer. Les recommandations qu'elles ont ensuite formulées à l'intention du Conseil fédéral reposent sur ces questions⁷. Après avoir examiné l'avis du Conseil fédéral, les CdG ont toutefois décidé de confier à la CdG-N la suite des investigations. Pour cette raison, le présent rapport étudie également, lorsque cela s'avère nécessaire, l'avis du Conseil fédéral sur le rapport des CdG concernant les cautionnements de navires de haute mer (voir ch. 2.1.2).

Comme à l'accoutumée, ce projet de rapport a été adressé pour consultation aux unités administratives concernées⁸, dont les retours ont été ensuite examinés par la CdG-N. Puis le rapport a été modifié si nécessaire et adopté lors de la séance du 19 novembre 2019, durant laquelle la commission a également décidé de publier son rapport en y joignant l'évaluation du CPA (voir annexe).

2 Constatations et recommandations

Dans leur avis de droit établi pour l'évaluation du CPA, le professeur Felix Uhlmann et Mme Jasmina Bukovac, de l'Université de Zurich, arrivent à la conclusion que, globalement, les dispositions légales concernant les enquêtes administratives et disciplinaires sont claires⁹. Le CPA souligne, quant à lui, dans son rapport que la plupart des enquêtes sont ordonnées, exécutées et clôturées de manière adéquate¹⁰.

Nonobstant ce bilan relativement positif, que les dysfonctionnements et les questions en suspens relevés dans d'anciennes enquêtes des CdG¹¹ ne présageaient pas obligatoirement, l'évaluation et l'avis de droit mettent également le doigt sur certains problèmes qu'il convient de traiter du point de vue de la CdG-N.

Ces problèmes concernent, d'une part la question de fond de l'opportunité de différents types de procédure (ch. 2.1) et, d'autre part, les mesures à prendre pour que

⁵ Arrêt du TAF du 29.7.2019, A-3612/2019. Cet arrêt fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

⁶ Enquêtes administratives et disciplinaires au sein de l'administration fédérale. Rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 27.6.2019 (en annexe; non encore publié dans la FF)

⁷ Cf. note de bas de page 1.

⁸ Dans le cas d'espèce, tous les départements (secrétariats généraux) et la Chancellerie fédérale ont été conviés à prendre position.

⁹ Avis de droit du 15.5.2019, Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 101.

¹⁰ Rapport du CPA du 7.6.2019, ch. 6.

¹¹ Cf. notes de bas de page 1 à 3. Le CPA n'a pas étudié ces cas dans le cadre de son évaluation.

toutes les personnes impliquées aient de meilleures connaissances de l'enquête administrative et de l'enquête disciplinaire (ch. 2.2).

2.1 Opportunité des différents types de procédure

Comme mentionné dans le rapport du CPA et dans l'avis de droit, la première difficulté de fond rencontrée dans l'exécution d'une enquête administrative, disciplinaire ou informelle est celle du choix de la bonne procédure¹². Avant d'approfondir cette question, voici un bref aperçu des différents types de procédure.

Tableau 1

Types de procédures et principales caractéristiques

Type de procédure	Bref descriptif, principaux aspects	Principales bases légales
Enquête administrative	<p>But: établir si un état de fait exige une intervention d'office pour sauvegarder l'intérêt public.</p> <p>La procédure repose pour l'essentiel sur les principes de la loi sur la procédure administrative (PA)¹³ (notamment: droit de consulter les pièces et d'être entendu)</p> <p>Résultat: rapport écrit</p> <p>Délégation à des externes prévue (à l'échelon de l'ordonnance)</p>	Art. 27a-j OLOGA
Enquête disciplinaire	<p>Objectif: évaluer si une personne manque à ses obligations professionnelles et si elle doit, de ce fait, faire l'objet de mesures (= mesures disciplinaires).</p> <p>La procédure repose intégralement sur la PA¹⁴, les droits des parties s'appliquent.</p> <p>Résultat: accord ou mesures ordonnées (mesures disciplinaires)¹⁵</p> <p>Délégation à des externes prévue (à l'échelon de l'ordonnance)</p>	Art. 25 LPers Art. 98-99 OPers

¹² Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 24 s., 102 à 105; CPA (2019), ch. 3.2 et 6.1.

¹³ Loi fédérale du 20.12.1968 sur la procédure administrative (PA), RS 172.021.

¹⁴ Cf. note de bas de page 13

¹⁵ Mesures disciplinaires en vertu de l'art. 99 OPers: avertissement, changement du domaine d'activité, réduction de salaire, amende, changement du temps de travail, changement du lieu de travail. En revanche, le licenciement, mesure relevant du droit du personnel, peut être prononcé sans enquête administrative ou disciplinaire préalable. Des licenciements fondés sur le droit du personnel de la Confédération (ou d'autres mesures du droit du personnel) pour lesquelles aucune entente n'a été possible doivent prendre la forme d'une décision (art. 25, al. 3, et 34 LPers). La procédure est soumise aux art. 5 ss PA ainsi qu'aux droits de partie.

Type de procédure	Bref descriptif, principaux aspects	Principales bases légales
Enquête informelle	<p>Objectif: contrôle ou information sur des événements survenus dans une unité subordonnée</p> <p>La procédure repose sur le principe de la hiérarchie au sein de l'administration et sur les droits de donner des instructions dont disposent les unités hiérarchiquement supérieures.</p> <p>Résultat: mesures qu'une autorité (par ex. un supérieur) peut prendre dans le cadre de sa fonction de direction.</p> <p>Pas de délégation à des externes possible¹⁶</p>	Art. 24 ss. OLOGA

2.1.1 Difficultés lors du choix de la procédure

Selon l'avis de droit, il existe peu de règles encadrant le choix de l'un ou de l'autre type de procédure. Rien n'indique sous quelles conditions une autorité peut exécuter une enquête administrative ou même si elle est tenue d'en ouvrir une. Ce choix est aléatoire jusqu'à un certain point: plus précisément, les autorités disposent d'une grande liberté d'appréciation dans leur décision d'ouvrir une enquête administrative ou de mener une enquête informelle¹⁷. Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé d'opérer une distinction entre enquête administrative et enquête disciplinaire¹⁸. À l'inverse de l'enquête disciplinaire, l'enquête administrative n'est en principe pas dirigée contre des personnes, mais a pour but de clarifier des faits. Néanmoins, une enquête administrative implique toujours des investigations portant sur des personnes plus ou moins concernées par les faits et, souvent, c'est le comportement des personnes qui entraîne des manquements ou des problèmes dans la marche des affaires¹⁹. Pour qu'une enquête disciplinaire soit ouverte, il faut que «l'autorité ait la certitude que des manquements ont été commis [...], certitude qui doit être corroborée par le comportement d'une personne déterminée»²⁰. Cependant, il n'existe aucun critère indiquant à quel point le soupçon à l'encontre d'une ou de plusieurs personnes doit être concret pour qu'une enquête disciplinaire soit ouverte²¹. En fonction de la situation, il faut donc tout d'abord clarifier les faits dans le cadre d'une enquête administrative et, si cette dernière met au jour des manquements, les personnes concernées doivent faire l'objet d'une enquête disciplinaire.

Dans leur avis de droit, les experts soulignent que les personnes concernées peuvent ressentir l'exécution d'une enquête disciplinaire comme une condamnation prématurée et que, par conséquent, ces procédures ne doivent pas être ouvertes de manière inconsidérée²². Les associations du personnel ont indiqué au CPA qu'elles constataient souvent que les autorités sont réticentes à ouvrir une enquête disciplinaire²³.

¹⁶ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 22

¹⁷ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 24

¹⁸ Ibid., ch. marg. 26-27

¹⁹ Ibid., ch. marg. 26

²⁰ Ibid., ch. marg. 25

²¹ Ibid., ch. marg. 27

²² Ibid., ch. marg. 32

²³ CPA (2019), ch. 3.2

On peut supposer dès lors que, dans la pratique, ces enquêtes ne sont généralement pas ouvertes de manière inconsidérée.

Il est en outre ressorti de l'évaluation du CPA que, si la délimitation entre les types d'enquête est difficile sur les plans légal et théorique, le choix de la «bonne» procédure est tout aussi compliqué dans la pratique. Dans les cas qu'il a étudiés, le CPA n'a pas toujours réussi à comprendre pourquoi un type de procédure plutôt que l'autre avait été retenu. À titre d'exemple, une enquête administrative portait, dès son ouverture, sur des personnes concrètes, tandis qu'une enquête disciplinaire visait les défaillances d'un processus de contrôle, lesquelles ne pouvaient être mises sur le compte de la personne concernée²⁴.

2.1.2 Conséquences du choix de la procédure

L'avis de droit et le rapport du CPA montrent que le choix du type de procédure – administrative, disciplinaire ou informelle – a des conséquences sur l'exécution de l'enquête, notamment s'agissant des droits de participation des personnes concernées. Tandis que les principes de la loi sur la procédure administrative (PA) s'appliquent à l'enquête disciplinaire et que, partant, les personnes concernées peuvent faire valoir les droits des parties, ce n'est pas ou partiellement le cas pour les enquêtes administratives et informelles²⁵. En effet, ces types de procédure ne constituent pas une véritable procédure administrative aux termes de la PA; par conséquent, les personnes concernées ou interrogées ne disposent «que» du statut de personnes appelées à fournir des renseignements et ne peuvent pas faire valoir de droits des parties²⁶. Concrètement, cela a différentes conséquences, détaillées ci-après.

Information relative à l'ouverture d'une enquête

Selon l'avis de droit, la question se pose, à l'ouverture d'une enquête administrative (ou d'une enquête informelle), de savoir si les personnes concernées doivent être informées de cette ouverture, ou plutôt à quel degré elles doivent être concernées pour en être informées²⁷. Il est en revanche clair aux yeux des experts que, en cas d'enquête disciplinaire, les personnes concernées doivent être informées des principales étapes de la procédure, dont font partie l'ouverture de l'enquête et l'indication des motifs fondant cette dernière²⁸. Elles doivent avant toute chose bénéficier du droit d'être entendues, faute de quoi elles ne peuvent faire valoir leurs droits de parties.

Il ressort de l'évaluation du CPA que, dans la plupart des cas, les personnes concernées par une enquête administrative ou disciplinaire ont été informées de l'ouverture de ladite enquête dans les temps. Parallèlement, le CPA critique le fait que, souvent, ces courriers annonçant l'enquête ne contenaient pas d'informations explicites sur les droits des personnes concernées, qui ont alors dû se tourner vers les associations

²⁴ Ibid., ch. 3.2

²⁵ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 10, 15, 34–47.

²⁶ Ibid., ch. marg. 34

²⁷ Ibid., ch. marg. 29–30

²⁸ Ibid., ch. marg. 31

du personnel pour se renseigner sur le sujet²⁹. La question des droits des parties est approfondie plus bas.

Outre celle de l'information adéquate des personnes concernées, la question de savoir si l'ouverture d'une enquête doit être communiquée publiquement se pose également, car, en particulier pour les enquêtes disciplinaires, une information du public renferme un risque important: celui de condamner prématurément la personne concernée ou de nuire à sa réputation. Il convient donc de mettre soigneusement en balance la protection des intérêts personnels des personnes concernées et l'intérêt public à garantir la transparence. Il est en outre clair aux yeux de la CdG-N qu'une autorité qui a informé publiquement de l'ouverture d'une enquête doit impérativement informer également le public des principaux développements de cette enquête ainsi que de ses conclusions et de sa clôture. Elle devrait de plus, notamment pour les procédures qui, ayant été rendues publiques, ont des conséquences importantes sur la réputation des personnes concernées, débloquer les ressources nécessaires pour que ces enquêtes puissent être exécutées et closes le plus rapidement possible.

Droits des parties durant la procédure

On peut lire en substance dans l'avis de droit que le droit procédural (PA; art. 29 ss. Cst.) ne s'applique pas ou ne s'applique pas dans son intégralité lors de l'exécution d'une enquête administrative, mais que, dans la pratique, il y est référé au moins par analogie³⁰. Cette situation est due au fait que les résultats d'une enquête administrative peuvent eux aussi être lourds de conséquences pour les personnes concernées, car ils peuvent par exemple nuire à leur réputation ou être utilisés pour une enquête ultérieure, notamment disciplinaire, dans laquelle la personne aura alors le statut de partie. Il en résulte, si la procédure d'enquête ultérieure s'appuie sur les résultats de l'enquête administrative ou informelle préalablement menée, que ces dernières doivent impérativement être menées dans le respect des principes procéduraux³¹. Cela implique en particulier que le droit d'être entendu soit octroyé aux personnes concernées et que la procédure soit documentée de manière adéquate (le fait de consigner les éléments de la procédure est une condition préalable importante pour que les personnes concernées puissent faire valoir leur droit d'être entendues et leur droit de consulter les pièces les concernant)³². L'analyse des experts a été confirmée récemment par deux arrêts du TAF, qui établissent que des personnes concernées au premier chef par une enquête administrative doivent impérativement être intégrées à la procédure et que leur droit d'être entendues doit être respecté³³.

Comme souligné plus haut, le CPA a constaté que, dans de nombreux cas, aucune mention de leurs droits n'a été faite aux personnes concernées lors de l'annonce d'une enquête. Souvent, ce n'est qu'à leur (première) audition que celles-ci en ont été informées de manière plus détaillée, ce qui, selon les circonstances, peut retarder

²⁹ CPA (2019), ch. 3.3.4

³⁰ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 36

³¹ Ibid., ch. marg. 35

³² Ibid., ch. marg. 40–41

³³ Arrêts A-6908/2017 et A-7102/2017 du TAF du 27.8.2019 (respectivement consid. 5.10 et 5.11). Ces arrêts font l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

la procédure³⁴. Au final, l'octroi de la protection juridique aux personnes concernées est cependant adéquat généralement³⁵.

Indépendance de la personne ou de l'organe chargé de l'enquête

En vertu des dispositions légales en vigueur, l'organe chargé d'une enquête, que celle-ci soit administrative ou disciplinaire, doit être indépendant et impartial³⁶. La personne concernée par une enquête disciplinaire peut invoquer le grief de partialité de l'organe chargé de l'enquête et déposer une demande de récusation, qu'elle doit déposer le plus rapidement possible après connaissance du motif de récusation, en règle générale au début de l'enquête. Cette possibilité fait défaut pour l'enquête administrative et pour l'enquête informelle; les experts sont cependant d'avis qu'elle devrait exister³⁷. Pour que la personne concernée puisse déposer une demande en temps voulu, elle doit connaître le nom de la personne chargée de l'enquête.

Le CPA souligne dans son rapport que l'autorité ordonnant l'enquête doit être consciente qu'à elle seule, l'impression de partialité potentielle suffit à mettre en doute l'impartialité des résultats de l'enquête. Dès lors que l'impartialité de l'organe chargé de l'enquête est remise en question, elle doit préalablement faire l'objet d'un examen légal minutieux, ce qui s'est produit dans au moins un des cas examinés³⁸. Globalement, le CPA n'a pas constaté de problèmes majeurs s'agissant de la condition préalable de l'impartialité de la personne ou de l'organe chargé d'une enquête.

A contrario, les CdG ont été confrontées dans deux des enquêtes qu'elles ont effectuées récemment à des problèmes et à des questions centrales concernant l'indépendance des organes chargés d'une enquête. Dans le cadre de ses investigations sur les événements liés au médecin en chef de l'armée, la CdG-N a constaté que l'unité de l'armée qui avait mené la procédure disciplinaire à l'encontre du médecin n'était pas indépendante³⁹. Des questions encore plus cruciales sur l'indépendance de l'organe chargé de l'enquête ont été soulevées dans le cadre de l'inspection sur les cautionnements de navires de haute mer. En effet, le DEFR a confié l'enquête administrative menée au sein de l'office responsable des cautionnements au Contrôle fédéral des finances (CDF) alors que ce dernier y avait réalisé par le passé différents audits en sa qualité d'organe suprême en matière de surveillance financière. Du point de vue des CdG, le CDF n'était donc pas suffisamment indépendant et l'impression de partialité ne pouvait être exclue. De plus, les CdG estiment que le CDF n'a pas mené l'enquête avec la rigueur requise, car il n'y a pas inclus de manière adéquate des personnes concernées au premier chef⁴⁰. Cette constatation a été entre-temps confirmée par le TAF: les personnes concernées ont en effet entrepris des démarches juridiques auprès de ce dernier pour au moins

³⁴ CPA (2019), ch. 4.1.1, 4.1.2 et 6.3

³⁵ Ibid., ch. 4.1

³⁶ Enquête administrative: art. 27d, al. 2 et 4, OLOGA avec renvoi à l'art. 10 de la PA; enquête disciplinaire: art. 98, al. 2, OPers en relation avec l'art. 10 de la PA.

³⁷ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 54

³⁸ CPA (2019), ch. 3.4.1

³⁹ Rapport de la CdG-N du 12.10.2018 (FF 2019 1257)

⁴⁰ Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235); cf. notamment ch. 3.4 et 4.4.

empêcher la publication des résultats et ont obtenu gain de cause⁴¹. Les CdG ont soumis au Conseil fédéral des recommandations dans lesquelles elles l'invitent à clarifier les différentes questions portant sur l'indépendance des organes chargés d'enquêtes administratives et sur la «compétence» du CDF à mener de telles enquêtes⁴².

Après avoir retenu ces recommandations, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale (ChF) ainsi que, pour une recommandation, l'Office fédéral de la justice (OFJ) d'examiner dans le détail les questions soulevées⁴³. Les CdG ont alors décidé de ne pas traiter les réponses apportées à cet examen dans le cadre du cas concret de l'inspection sur les cautionnements de navires de haute mer, mais dans celui, plus général, de l'inspection détaillée des CdG-N sur les enquêtes administratives et disciplinaires. C'est la raison pour laquelle les résultats de l'examen de la ChF et de l'OFJ sont résumés et évalués brièvement ci-après.

Le Conseil fédéral indique dans son complément du 29 mai 2019⁴⁴ que, d'après l'examen réalisé par la ChF, il n'est pas nécessaire de préciser les dispositions légales en matière d'indépendance des organes chargés d'une enquête administrative. Il ajoute qu'il est en principe possible de confier des enquêtes administratives à des autorités telles que le CDF. Mais il précise aussi qu'une enquête administrative doit être crédible et ne doit donc éveiller aucun soupçon de conflit d'intérêts concernant l'organe chargé de son exécution. Il est donc «exclu que le CDF soit chargé d'une enquête administrative s'il a déjà agi en qualité d'organe de surveillance en vertu de la LCF dans le domaine à contrôler durant la période pertinente». Dans ce contexte, il ne suffit pas que le CDF ne charge de l'exécution de l'enquête que des personnes qui n'ont pas participé à des contrôles précédents dans le domaine en question. Eu égard à la vaste activité de contrôle qu'il effectue en vertu de son mandat de base, le CDF ne peut donc être chargé dans la pratique que de peu d'enquêtes administratives afin que l'indépendance nécessaire soit garantie et que les conflits d'intérêts soient évités. Le Conseil fédéral rappelle par ailleurs que le CDF, lorsqu'il mène une enquête administrative, doit s'appuyer sur les articles pertinents de l'OLOGA; dans ce cas, son activité ne se fonde pas sur la LCF, ce qui

41 Les personnes concernées ont demandé que les demandes de consultation du rapport de l'enquête administrative déposées en vertu de la loi sur la transparence soient refusées. Pour motiver leur demande, elles ont invoqué le fait que la publication du rapport final de l'enquête administrative constituerait une violation grave de leurs droits de la personnalité. Ces personnes ont notamment critiqué la version des faits présentée dans le rapport, et ont également déploré le fait que leur droit d'être entendues n'avait pas été garanti. Cf. Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF 2018 6235) et ch. 3.4.2. Dans ses arrêts du 27.8.2019 (A-6908/2017 et A-7102/2017), le TAF a soutenu ces recours. Il a déclaré qu'il aurait parfaitement été possible au CDF d'intégrer les deux personnes concernées dans la procédure d'enquête et ainsi de garantir que leur droit d'être entendues était respecté. En omettant de le faire, le CDF a, selon le TAF, violé gravement le droit d'être entendues et les droits de la personnalité des personnes concernées. Il a donc intimé au DEFR de supprimer les passages portant sur les plaignants dans le rapport final d'enquête administrative avant que ce dernier ne soit publié. Ces arrêts font l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

42 Ibid., cf. ch. 4.4, recommandations 3 à 6

43 Cautionnements de navires de haute mer. Avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 sur le rapport des CdG du 26.6.2018. (FF 2018 6309).

44 Cautionnements de navires de haute mer. Complément du Conseil fédéral du 29.5.2019 concernant son avis du 28.9.2018 sur le rapport des CdG du 26.6.2018 (non publié).

signifie notamment qu'il ne peut informer la Délégation des finances des résultats de l'enquête administrative⁴⁵. Enfin, le Conseil fédéral souligne que l'examen de la ChF a montré que les enquêtes administratives pouvaient être confiées à des personnes physiques ou à des personnes morales. Il ajoute que, si une enquête administrative est confiée à un employé de la Confédération, il faut garantir par des mesures appropriées que celui-ci n'aura à rendre compte de son mandat qu'à l'autorité qui l'a chargé de l'enquête et qu'il ne sera pas supervisé par son supérieur ni ne recevra d'instructions de lui dans l'accomplissement de son mandat.

La CdG-N se félicite de la réponse du Conseil fédéral, car elle vient confirmer les principaux résultats et points critiques de l'inspection des CdG concernant les cautionnements de navires de haute mer et apporte des réponses aux questions soulevées. Compte tenu des explications du Conseil fédéral sur l'indépendance des organes chargés d'enquêtes, la CdG-N estime que la volonté du Conseil fédéral de renoncer à préciser les dispositions légales relatives à l'indépendance desdits organes dans le cadre d'enquêtes administratives en la matière se justifie. Elle précise cependant qu'il est indispensable que les clarifications et explications formulées par le Conseil fédéral dans son avis à l'intention des CdG soient communiquées au sein de l'administration fédérale et, surtout, consignées sous une forme adéquate. C'est la seule façon de garantir à l'avenir qu'une unité ordonnant une enquête en ait connaissance et étudie minutieusement la question de savoir si elle peut confier une enquête au CDF ou à d'autres autorités et employés de la Confédération. Par conséquent, la CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires à ce sujet (éventuellement en association avec la mise en œuvre de sa recommandation 2; voir ci-dessous ch. 2.2.2).

Possibilité de contester les résultats d'une enquête

Les différences entre les procédures s'avèrent également considérables en matière de clôture d'une enquête. L'enquête disciplinaire est clôturée par un accord conclu entre employeur et employé ou par une décision susceptible de recours⁴⁶. Cette dernière peut donc être contestée. L'enquête administrative, quant à elle, est clôturée par un rapport; les autorités et unités concernées par l'enquête sont informées des résultats⁴⁷. Étant donné que ces résultats n'ont pas d'effet légal direct pour les personnes concernées, ces dernières ne disposent pas du statut de partie et n'ont donc pas la qualité pour recourir. En d'autres termes, elles ne peuvent pas contester les résultats de l'enquête. Or, comme déjà indiqué, les résultats d'une enquête administrative peuvent donner lieu à l'ouverture d'autres enquêtes ou, s'ils sont divulgués, avoir un impact sur la réputation d'une personne. Malgré tout, la question de la protection juridique des personnes particulièrement concernées et de la contestation des résultats se pose donc⁴⁸. Pour ce qui est de la clôture d'une enquête informelle, elle n'est pas réglementée et on peut partir du principe qu'elle est informelle⁴⁹.

Le CPA a constaté, lors de son évaluation, que, dans la plupart des cas, les personnes concernées par une enquête ou des mesures disciplinaires n'ont pas contesté celles-ci

⁴⁵ Cf. aussi l'arrêt A-6211/2017 du TAF du 14.5.2018 dans l'affaire A. contre le CDF.

⁴⁶ Art. 34, al. 1, LPers

⁴⁷ Art. 27j, al. 1 à 3, OLOGA

⁴⁸ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 52

⁴⁹ Ibid., ch. marg. 53

ou n'ont pas voulu le faire. Elles craignaient qu'un recours ait des conséquences négatives sur la collaboration⁵⁰.

Il ne fait en revanche aucun doute aux yeux de la CdG-N, que la possibilité de contester le résultat d'une enquête disciplinaire devrait, comme le préconise aussi l'avis de droit, être étendue à l'enquête administrative. En effet, cette dernière, tout comme l'enquête disciplinaire, peut avoir de lourdes conséquences pour les personnes concernées, puisqu'elle peut donner lieu à des procédures ultérieures ou nuire à la réputation d'une personne si elle est divulguée. Le TAF a récemment étudié cette question dans le cas de deux personnes qui, concernées par l'enquête administrative menée par le CDF dans le cadre des cautionnements de navires de haute mer, s'opposent à ce que des représentants de médias aient accès au rapport final de l'enquête⁵¹. Ces deux personnes contestent surtout la version des faits présentée dans le rapport et le fait que le droit d'être entendu ne leur a pas été octroyé dans le cadre de l'enquête administrative⁵². Le TAF a soutenu ces recours, reprochant au CDF de ne pas avoir respecté le droit d'être entendues des personnes concernées⁵³. La CdG-N estime qu'il faut étudier la question d'une éventuelle inscription dans la loi de la possibilité de contester la version des faits exposée dans une enquête administrative. Si le Conseil fédéral considère que cela n'est pas nécessaire, elle est d'avis qu'il devrait au moins prévoir d'intégrer des directives ou des instructions dans l'outil d'aide mis à la disposition des unités ordonnant et exécutant les enquêtes (voir recommandation 2).

2.1.3 **Opportunité et adéquation des différentes procédures et de leur réglementation**

Compte tenu de la difficulté exposée plus haut à opérer une distinction claire entre les différentes procédures, et eu égard aux conséquences que peut avoir le choix d'une procédure pour les personnes concernées, la CdG-N se demande s'il est (encore) judicieux de conserver les différents types de procédure. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que certains cantons n'opèrent pas cette distinction ou l'ont supprimée et que d'autres ont même renoncé à l'instrument de l'enquête disciplinaire⁵⁴.

La CdG-N a conscience que, à la différence d'une enquête informelle notamment, l'ouverture d'une enquête administrative ou disciplinaire peut permettre d'envoyer un signal. Celui-ci peut être émis à l'interne comme à l'externe: il peut donner un «avertissement» aux collaborateurs de l'unité concernée et/ou montrer au public que les problèmes sont appréhendés et font l'objet d'investigations sérieuses⁵⁵. La commission comprend également que la possibilité de recourir à des experts externes peut être un argument en faveur de l'ouverture d'une enquête «formalisée» (admi-

⁵⁰ CPA (2019), ch. 5.2.2

⁵¹ Cf. plus haut, partie sur l'indépendance de l'organe chargé de l'enquête.

⁵² Rapport des CdG du 26.6.2018; FF 2018 6270 s.

⁵³ Arrêts A-6908/2017 et A-7102/2017 du TAF du 27.8.2019. Ces arrêts font l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

⁵⁴ Uhlmann/Bukovac (2019), ch. marg. 6, note de bas de page 5, et ch.marg. 63, note de bas de page 91.

⁵⁵ Ibid., ch. marg. 61

nistrative ou disciplinaire), plutôt que du lancement d'une enquête informelle. Le recours à des experts externes est susceptible de contrer les risques du manque d'indépendance et de partialité⁵⁶. Parallèlement, le fait qu'une telle enquête formalisée aura tendance à être divulguée et rendue publique et que, partant, la réputation des personnes concernées sera touchée peut parler en sa défaveur⁵⁷.

Étant donné les conséquences d'une enquête administrative ou disciplinaire sur les personnes concernées et compte tenu du fait que l'enquête constitue une atteinte importante à leurs droits, la CdG-N considère que le Conseil fédéral devrait examiner s'il ne serait pas nécessaire de créer une base légale formelle sur laquelle reposerait l'externalisation d'enquêtes de ce type. Dans un de ses récents arrêts, le TAF a soulevé la question de savoir si les bases légales sur lesquelles repose l'externalisation des enquêtes disciplinaires étaient suffisantes, sans toutefois y répondre pour l'instant.⁵⁸

Nonobstant les réflexions ci-dessus, la CdG-N estime qu'un type de procédure précis doit être retenu avant tout parce qu'il est considéré comme étant celui qui permettra de clarifier au mieux les problèmes constatés et d'offrir la meilleure protection juridique possible aux personnes concernées. Or, comme exposé aux chapitres 2.1.1 et 2.1.2, la législation ne prévoit qu'une protection juridique très restreinte dans le cas de l'enquête administrative.

Dans ce contexte, la CdG-N se demande notamment si la procédure de l'enquête administrative est réglée de manière adéquate et si elle reste appropriée au vu des problèmes et des autres possibilités d'enquête, par exemple l'enquête informelle. Puisque certains cantons ne font pas de distinction entre les différents types de procédure, la CdG-N propose d'examiner le principe même de cette distinction.

⁵⁶ Ibid., ch. marg. 63

⁵⁷ Ibid., ch. marg. 63

⁵⁸ Cf. aussi l'arrêt A-3612/2019 du TAF du 29.7.2019 dans l'affaire Lauber/Erni/Caputo contre l'Autorité de surveillance du MPC, consid. 3.1 en relation avec consid. 4.2.7.1, ainsi que le commentaire de cet arrêt par Daniel Kettiger dans la Jusletter du 9.9.2019, «Unzulässige Leitung von Disziplinarverfahren durch externe Dritte» (en allemand uniquement).

Recommandation 1: examen de l'opportunité des différents types de procédure et de leurs bases légales

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner si les types actuels de procédure – enquêtes administrative, disciplinaire et informelle – sont encore adaptés. Elle le prie en particulier

- de vérifier pour chacune des trois procédures s'il serait possible d'y renoncer ou si elle devrait être réglée différemment ou précisée;
- d'étudier si l'enquête administrative et l'enquête disciplinaire pourraient être regroupées au sein d'un instrument formel, en se fondant si possible sur les expériences des cantons en la matière;
- de clarifier la frontière entre les procédures formelles et l'enquête informelle;
- de déterminer si des bases légales formelles doivent être créées pour l'externalisation de ces enquêtes.

2.2 Mesures concrètes d'amélioration des connaissances

Indépendamment de la conclusion à laquelle parviendra le Conseil fédéral à l'issue de l'examen de fond des types de procédure (voir plus haut, recommandation 1) – qu'il souhaite conserver les différentes procédures ou revoir leurs règles – la CdG-N considère qu'à elles seules les normes légales ne sont pas suffisantes et doivent être complétées par des outils pratiques.

Si le Conseil fédéral conclut de son examen qu'il veut conserver les types de procédure actuels, la CdG-N estime qu'il sera nécessaire et important d'améliorer les connaissances relatives aux enquêtes administratives et disciplinaires. Cette mesure devrait permettre à l'avenir d'empêcher non seulement les manquements graves, dont certains ont été portés à la connaissance du public ces dernières années, mais aussi les nombreuses fautes plus mineures constatées par le CPA dans le cadre de son évaluation. Pour cela, il faut selon la CdG-N des outils pratiques qui récapitulent et restituent les connaissances sur le sujet et qui proposent des explications brèves et pratiques aux unités ordonnant et exécutant de telles enquêtes.

La CdG-N est d'avis que l'autorité qui ordonne une enquête devrait continuer quoi qu'il en soit à disposer d'une certaine marge de manœuvre dans son choix du type de procédure et dans sa façon de procéder concrètement. Néanmoins, avant de se décider pour l'une ou l'autre forme d'enquête, elle doit mettre minutieusement en balance les intérêts en présence, en particulier en matière de protection juridique et de droits des parties. Elle doit également régler la question de la manière dont les personnes concernées et, le cas échéant, le public doivent être informés d'une enquête; là encore, il est impératif qu'elle mette en balance les différents intérêts. La CdG-N estime que diverses solutions existent pour apporter un soutien aux autorités et aux cadres qui, dans la plupart des cas, n'ont pas souvent l'occasion d'être confrontés à de telles enquêtes et à de telles questions. Ces solutions ne s'excluent pas, mais devraient idéalement être combinées. Elles sont présentées ci-après.

Si le Conseil fédéral souhaite supprimer les différents types de procédure, les explications ci-après restent valables, car des outils pratiques seraient importants dans l'optique d'une ou de plusieurs procédures «nouvelles». Les explications ci-dessous doivent être comprises comme s'appliquant par analogie à ces éventuelles nouvelles procédures et ne sont pas liées aux types actuels de procédure qui y sont mentionnés.

2.2.1 Interlocuteur pour les enquêtes administratives et disciplinaires

Dans leur rapport du 26 juin 2018 consacré aux cautionnements de navires de haute mer, les CdG attiraient l'attention du Conseil fédéral sur l'enquête administrative, car celle que le CDF avait menée sur mandat du DEFR soulevait diverses questions. Elles y indiquaient que, selon elles, le DEFR et le CDF n'avaient pas examiné différentes questions légales avec la rigueur requise⁵⁹. C'est la raison pour laquelle elles recommandaient au Conseil fédéral de désigner une unité qui disposerait de l'expertise requise ou serait appropriée pour conseiller aussi bien les mandants que les mandataires d'enquêtes administratives⁶⁰.

Le Conseil fédéral a toutefois rejeté cette recommandation dans son avis du 28 septembre 2018 en précisant que les services compétents, notamment la ChF et l'OFJ, exerçaient déjà cette fonction et apportaient leurs conseils aux mandants d'enquêtes administratives⁶¹. Or, en approfondissant cette question, les CdG ont découvert qu'il fallait fortement relativiser le rôle de ces services, ceux-ci n'étant consultés que très rarement dans le cadre d'enquêtes administratives et disciplinaires⁶². Elles ont pris note de ce résultat et décidé que la CdG-N se pencherait plus attentivement sur ces conclusions dans le cadre de l'inspection consacrée aux enquêtes administratives et disciplinaires et continuerait de suivre le cas échéant ce sujet et la recommandation correspondante⁶³.

Les conclusions tirées de l'inspection sur les cautionnements des navires de haute mer et les résultats de l'évaluation du CPA se recourent, ce dernier constatant lui aussi que, dans les cas qu'il a examinés, les services transversaux (ChF, OFJ, Office fédéral du personnel [OFPER]) n'ont été contactés qu'exceptionnellement. Devant le CPA, les services interrogés n'ont cité ni la ChF ni l'OFJ comme ressource susceptible de les assister lors de l'exécution d'une enquête administrative ou disciplinaire. De leur côté, la ChF et l'OFJ ont confirmé ne pas recevoir de demandes d'unités administratives concernant des cas concrets d'enquêtes administratives ou disciplinaires⁶⁴.

La CdG-N considère donc que ces résultats viennent confirmer le fait que des mesures sont nécessaires et qu'il est également indispensable de mettre en œuvre la

⁵⁹ Rapport des CdG du 26.6.2018 (FF **2018** 6235), ch. 4.4.

⁶⁰ Ibid., ch. 4.4.4

⁶¹ Cautionnements de navires de haute mer. Avis du Conseil fédéral du 28.9.2018 (FF **2018** 6309).

⁶² Au cours des cinq dernières années, l'OFJ n'a été consulté qu'une fois sur des questions de procédure, la ChF, trois fois (voir ch. 2.5. du rapport succinct des CdG du 25.6.2019).

⁶³ Rapport succinct des CdG du 25.6.2019 (FF **2019** 6621), ch. 2.5.

⁶⁴ CPA (2019), ch. 4.4

recommandation formulée dans le rapport sur les cautionnements de navires de haute mer. Étant donné l'extrême réserve dont a fait preuve le Conseil fédéral à l'égard de cette recommandation, la CdG-N la transforme en motion.

Motion: interlocuteur(s) en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires

La CdG-N invite le Conseil fédéral à désigner un ou plusieurs services qui disposent de l'expertise procédurale requise en matière d'enquêtes administratives et disciplinaires et qui, étant au fait des connaissances actuelles et de la jurisprudence dans ce domaine, peuvent délivrer des renseignements juridiques à d'autres unités de la Confédération qui en auraient besoin, ainsi que les conseiller. Le Conseil fédéral doit en outre veiller à ce que les unités exécutant des enquêtes s'adressent plus systématiquement à cet ou à ces interlocuteur(s) en cas de questions formelles et juridiques.

2.2.2 Autres mesures

Outils pratiques

Comme exposé plus haut, la CdG-N considère que des outils pratiques, que les unités ordonnant ou exécutant une enquête peuvent consulter, font défaut. Ces outils doivent aider l'unité qui ordonne une enquête à choisir le type de procédure approprié et indiquer à celle qui exécute l'enquête les points et questions essentiels qu'elle devrait examiner avec soin (questions concernant par exemple la protection juridique et la communication des enquêtes). Elle pense par exemple à un manuel ou, à défaut, à une liste de contrôle contenant les principaux points dont il faut tenir compte lors du choix du type de procédure et durant la procédure.

La commission est consciente que les outils de ce type n'affranchissent pas l'unité exécutant une enquête de sa responsabilité en matière de décision et qu'ils ne peuvent pas non plus couvrir tous les cas d'espèce. Il existe toutefois des questions standard qui se posent lors de toute enquête, par exemple les questions de savoir quel type de procédure est approprié, qui, quand et comment informer de l'ouverture d'une enquête ou encore de quels aspects il faut tenir compte en matière de protection juridique et de droits des parties. Un document ou un guide qui répertorie et explique ces thèmes, exemples à l'appui le cas échéant, pourrait inciter les unités exécutant les enquêtes à se pencher rapidement sur ces questions importantes et permettraient d'éviter des erreurs et les retards qu'elles engendrent. Ces outils contribueraient en outre à une homogénéisation de la pratique et, partant, à une plus grande sécurité juridique pour les personnes concernées.

Information systématique des départements sur les ouvertures d'enquêtes

Il est ressorti de l'évaluation du CPA que le champ de responsabilités des départements ne comprend pas de vue d'ensemble complète sur les enquêtes administratives et disciplinaires⁶⁵. Eu égard aux conséquences que de telles enquêtes peuvent avoir pour les personnes et les unités concernées, et compte tenu du fait qu'il n'est pas

⁶⁵ CPA (2019), ch. 3.1

rare que les enquêtes sensibles, notamment, soient rendues publiques, il semblerait judicieux aux yeux de la CdG-N d'imposer aux unités ordonnant des enquêtes l'obligation d'informer le département (secrétariat général ou service juridique) de l'ouverture d'une telle enquête. Cela permettrait dans le même temps au département ou à son service juridique d'attirer en amont l'attention de l'unité ordonnant l'enquête sur les outils qu'il lui faut se procurer et sur les conseils proposés par le service compétent (voir motion). En effet, confrontées très rarement à de telles enquêtes, les unités de la Confédération ne disposent que de connaissances limitées sur le sujet.

Une telle solution permettrait à tout le moins d'apporter des réponses à la question de la délégation parfois inappropriée de la décision d'ouvrir des enquêtes administratives que le CPA a constatée⁶⁶. Le CPA explique en effet que, dans l'un des cas qu'il a examinés, une enquête administrative a été ordonnée par une unité administrative en l'absence d'une norme de délégation au sein de son département. Dans deux autres cas, l'enquête administrative a été ordonnée par un échelon inférieur, alors qu'au vu des faits, il aurait été adéquat qu'elle le soit à l'échelon du département. Une ouverture d'enquête décidée à un échelon (trop) bas renferme le risque que l'unité administrative conçoive le mandat d'une enquête de manière à masquer des erreurs en son sein. Ce risque est restreint si le département doit être informé de chaque ouverture d'enquête.

Amélioration de la formation et du perfectionnement

Comme exposé dans le rapport du CPA, les enquêtes administratives et disciplinaires ne sont abordées que dans un cours facultatif proposé par l'OFPER aux cadres et aux spécialistes des RH, et encore ne le sont-elles que de manière rudimentaire et lacunaire⁶⁷.

Or, au vu des questions et défis complexes qu'elles renferment, la CdG-N considère que les enquêtes devraient être intégrées plus systématiquement dans la formation et le perfectionnement des cadres et étudiées de manière plus approfondie. Les cours ne devraient pas porter uniquement sur les dispositions légales, mais évoquer notamment les défis qui se posent aux responsables dans la pratique (choix du type de procédure adéquat et communication à l'interne et à l'externe, par ex.).

Récapitulatif

La CdG-N est convaincue que les mesures exigées plus haut réduiraient à l'avenir les dysfonctionnements des enquêtes administratives et disciplinaires. Ces mesures doivent permettre aux unités qui exécutent rarement de telles enquêtes, et en possèdent des connaissances limitées, de procéder correctement, tout en constituant un socle important pour l'égalité de traitement des cas.

La commission estime que les mesures proposées dans la recommandation ci-dessous sont liées et devraient être considérées comme un tout. À titre d'exemple, les outils pratiques pourraient être abordés lors d'une formation ou d'un cours de perfectionnement de l'OFPER; de plus, l'implication des départements devrait

⁶⁶ CPA (2019), ch. 3.3.1 et 6.2

⁶⁷ Ibid., ch. 4.4

assurer que les unités ordonnant des enquêtes sont informées de l'existence de ces outils.

Recommandation 2: amélioration des connaissances

La CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre les mesures adéquates pour que le type de procédure approprié soit choisi pour chaque enquête et que la procédure soit menée correctement.

À cet effet, elle prie le Conseil fédéral d'examiner notamment les mesures et éléments suivants:

- outils: élaboration d'outils pratiques à l'intention des unités ordonnant et exécutant des enquêtes, par exemple des directives et des explications ou des listes de contrôle répertoriant les questions qu'il convient d'examiner lors du choix du type de procédure et durant la procédure;
- obligation d'informer: introduction de l'obligation, pour l'unité ordonnant une enquête, d'informer le département, plus précisément son secrétariat général ou son service juridique, sur toutes les enquêtes administratives et disciplinaires qu'elle a ouvertes;
- formation: sensibilisation des cadres aux enquêtes administratives et disciplinaires en incluant systématiquement dans leur formation et leur perfectionnement l'étude approfondie des dispositions et des principales questions liées à ces enquêtes.

3 **Suite de la procédure**

La CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre position sur les explications et recommandations ci-dessus, ainsi que sur les constatations du CPA qui les sous-tendent, d'ici au 20 février 2020 au plus tard. Elle le prie par ailleurs de lui indiquer au moyen de quelles mesures il entend mettre en œuvre ces recommandations et à quelle échéance.

19 novembre 2019

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

Al.	Alinéa
Art.	Article
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FF	Feuille fédérale
Ibid.	Ibidem
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OFJ	Office fédéral de la justice
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TAF	Tribunal administratif fédéral

