



24.3732 n Mo. Fischer Benjamin. Enquêtes administratives. Etendre l'obligation de collaborer aux partenaires contractuels et aux anciens employés

Rapport de la Commission des institutions politiques du 4 septembre 2026

Réunie le 15 août 2026, la Commission des institutions politiques du Conseil national a procédé à l'examen de la motion visée en titre, déposée par le conseiller national Benjamin Fischer le 14 juin 2024, adoptée par le Conseil national le 16 juin 2025 et modifiée par le Conseil des États le 12 mars 2026.

La motion charge le Conseil fédéral de créer les bases nécessaires afin que les personnes liées à la Confédération par une relation contractuelle et les anciens employés de l'administration fédérale soient eux aussi tenus de collaborer à une enquête administrative.

Proposition de la commission

La commission propose, par 15 voix contre 10, d'approuver la modification de la motion.

Une minorité (Kälin, Dünki-Bättig, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Locher, Masshardt, Schläfli Nina, Tschopp, Weber) propose de rejeter la motion.

Rapporteur(s) : Gianini (it), Fischer Benjamin (d)

Pour la commission :
La présidente

Nina Schläfli

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2024
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Délibérations et décision du second conseil
- 5 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de créer les bases nécessaires afin que les personnes physiques et les personnes morales liées à la Confédération par une relation contractuelle et les anciens employés de l'administration fédérale soient eux aussi tenus de collaborer à une enquête administrative, conformément à l'art. 27g, al. 2, OLOGA.

1.2 Développement

De nombreuses tâches des autorités fédérales sont exécutées par des tiers. Les personnes extérieures à l'administration fédérale ne sont toutefois pas tenues de collaborer à une enquête administrative ni de témoigner (art. 27h, al. 3, OLOGA).

Dans son rapport « Fuite de données », l'étude OBERSON ABELS SA, chargée de mener l'enquête administrative, constate : « L'absence d'obligation de coopérer des tiers est une limite inhérente à toute enquête administrative selon les art. 27a ss OLOGA (cf. art. 27h al. 3 OLOGA). En l'espèce, elle a constitué un obstacle à l'établissement des faits à plusieurs titres. »

Xplain a par exemple refusé de fournir les renseignements et documents sollicités. Par ailleurs, aucun des sept employés de Xplain qui ont été contactés ni l'ancien CEO de cette société n'ont répondu aux sollicitations de l'étude chargée de l'enquête concernant un interrogatoire. Malgré son refus de collaborer, XPlain reçoit toujours des mandats très profitables de la Confédération.

Par ailleurs, selon la doctrine, « il faut considérer les anciens employés comme des tiers, qui n'ont pas l'obligation de coopérer (cf. art. 27g, al. 2, a contrario, et 27h, al. 3, OLOGA). »

En l'espèce, un ancien cadre de fedpol (2002-2018) a refusé de donner suite à sa convocation à un interrogatoire.

Dans le cadre de leurs enquêtes, les organes parlementaires de surveillance peuvent par contre demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration fédérale qu'ils leur fournissent des renseignements ou des documents (art. 153, al. 2, LParl). Cette règle s'applique également aux personnes extérieures à l'administration fédérale qui ont été auparavant au service de la Confédération.

L'absence d'obligation de collaborer aux enquêtes administratives des partenaires contractuels et des anciens employés de l'administration fédérale entrave le travail de l'organe chargé de l'enquête, nuit à la qualité de l'enquête et empêche de tirer des enseignements importants pour remédier aux dysfonctionnements et mettre en œuvre des mesures d'intérêt public.

2 Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2024

L'enquête administrative est conçue comme un instrument de surveillance interne à l'administration. Elle n'est pas dirigée contre des personnes déterminées, mais vise à établir si un état de fait exige une intervention d'office pour sauvegarder l'intérêt public (art. 27a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA ; RS 172.010.1]). L'obligation de collaborer à la constatation des faits n'existe que pour les autorités et les employés de la Confédération (art. 27g, al. 2, OLOGA). Pour les personnes employées par la Confédération, l'obligation de collaborer découle de leurs rapports de travail avec cette dernière, qui sont fondés en règle générale sur la loi sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1). Des tiers peuvent être entendus en tant que personnes appelées à donner des renseignements. Ils sont toutefois libres de refuser (art. 27h, al. 3, OLOGA). Une extension de l'obligation de collaborer aux tiers aurait des conséquences



importantes et impliquerait de revoir complètement la conception de l'enquête administrative en tant qu'instrument de surveillance interne dont dispose l'administration fédérale. Il en résulterait une sorte de police administrative : les autorités d'enquête pourraient obliger des personnes extérieures à l'administration fédérale à collaborer et des sanctions correspondantes devraient être prévues afin de faire respecter cette obligation en cas de non-coopération. Il faudrait en outre examiner si les autorités d'enquête doivent disposer de pouvoirs pour prononcer des mesures de contrainte contre des tiers.

En cas de violation de contrat ou de comportement fautif pénalement répréhensible d'un partenaire contractuel externe, la Confédération dispose de moyens de droit civil et de droit pénal. Les anciens employés peuvent aussi faire l'objet de poursuites pénales lorsqu'un tel comportement fautif est découvert ultérieurement.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le Conseil national a adopté la motion le 16 juin 2025 par 120 voix contre 72.

4 Délibérations et décision du second conseil

Le 12 mars 2026, le Conseil des États a adopté la motion par 30 voix contre 9 tout en la modifiant conformément à la proposition de la Commission des institutions politiques :

Le Conseil fédéral est chargé de créer les bases nécessaires afin que les anciens employés de l'administration fédérale soient eux aussi tenus de collaborer à une enquête administrative, conformément à l'art. 27g, al. 2, OLOGA.

5 Considérations de la commission

La commission partage les arguments du Conseil des États :

Les employés de l'administration sont tenus de collaborer aux enquêtes administratives, en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). En revanche, une telle obligation de collaborer n'existe pas pour les anciens employés ainsi que les tiers liés à la Confédération par un contrat. On ne peut donc exclure que des enquêtes administratives, diligentées en cas de soupçon de dysfonctionnement au sein d'un département, soient bloquées du fait de l'absence d'obligation de collaborer de ces catégories de personnes.

Cependant, il convient de différencier entre les anciens employés de la Confédération et les tiers liés à la Confédération par un contrat. S'agissant des tiers, autrement dit de personnes physiques ou morales extérieures à l'administration, leur imposer une obligation de collaborer irait trop loin. En revanche, s'agissant des anciens employés, ceux-ci ont été liés à la Confédération par un rapport de travail et ont donc été soumis à l'obligation de collaborer. Le fait qu'une enquête administrative survienne après la fin des rapports de travail, plutôt qu'avant, ne doit pas pour autant mettre fin à l'obligation de collaborer de ces personnes. De plus, en vertu des art. 153, al. 2 et 156 de la loi sur le Parlement (LParl), les anciens employés de l'administration fédérale sont soumis aux mêmes obligations que les actuels employés lorsqu'il s'agit de collaborer avec les commissions parlementaires de surveillance. Les anciens employés de la Confédération devraient avoir les mêmes obligations dans le cadre d'une enquête administrative.

La minorité est d'avis que la procédure actuelle, même imparfaite, donne globalement satisfaction et que les avantages l'emportent sur les inconvénients. De plus, si des actes pénalement



repréhensibles ont été commis, une procédure pénale peut-être ouverte, dans le cadre de laquelle les obligations de collaborer vont plus loin que dans le cadre d'une enquête administrative.