

**Les occupations accessoires des fonctionnaires et  
les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires,  
plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêts**

**Réponses du Conseil fédéral au rapport de la Commission de gestion du  
Conseil national du 12 mars 1999**

du 12 janvier 2000

---

# Avis

## 1 Introduction

Dans son rapport du 12 mars 1999 intitulé «Les occupations accessoires des fonctionnaires et les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêts», la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) soumet douze recommandations au Conseil fédéral (FF 1999 9056). Elle lui demande de l'informer d'ici à la fin de 1999 de la suite qu'il entend donner au rapport et aux recommandations qui y sont formulées. Elle l'invite en outre à commenter dans son rapport les mesures qui ont été prises en application de la recommandation de l'OCDE du 23 avril 1998 relative à l'amélioration du comportement éthique dans le service public.

Le présent rapport répond à cette invitation. Les avis que le Conseil fédéral émet sur chacune des recommandations s'inscrivent dans le contexte plus vaste de la réforme de la politique du personnel de la Confédération, actuellement en phase d'élaboration. Les développements qui suivent viennent ainsi compléter, sur les points particuliers soulevés par la Commission, le message du 14 décembre 1998 (FF 1999 1421) relatif à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) ainsi que les réponses du Conseil fédéral du 14 décembre 1998 (FF 1999 2657) au rapport des Commissions de gestion des Chambres nationales du 12 février 1998 concernant la politique du personnel de la Confédération.

## 2 Avis émis sur les différentes recommandations

### 2.1 Recommandations 1 et 2: renseignements fournis par l'administration fédérale aux commissions parlementaires

#### *Recommandation 1*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'assurer, au sein de l'administration fédérale, une plus grande publicité ainsi qu'une meilleure application des «Instructions réglant la communication de renseignements, l'autorisation de consulter des documents et la remise de documents à la demande de membres des conseils législatifs, de commissions parlementaires ou de services du Parlement», du 29 octobre 1975.

#### *Recommandation 2*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral, au plus tard après l'adoption de la nouvelle loi sur les rapports entre les conseils, d'élaborer de nouvelles instructions réglant la communication de renseignements entre l'administration fédérale et les commissions parlementaires.

Le Conseil fédéral est disposé à réexaminer les instructions de 1975 évoquées dans les recommandations 1 et 2, au moment de l'entrée en vigueur de la révision totale

de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC). Le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 7 mai 1999 concernant l'initiative parlementaire «Loi sur les rapports entre les conseils. Adaptation à la nouvelle cst» précise que la révision partielle de la LREC proposée par l'initiative se limite strictement aux adaptations qu'implique la nouvelle Constitution. Selon ce même rapport, il faudra procéder ultérieurement, dans le cadre d'une révision totale de la LREC, à d'autres réformes du droit parlementaire; un besoin de réforme et de clarifications se fait notamment jour en ce qui concerne les droits des commissions parlementaires à l'obtention de renseignements (FF 1999 4475). Le résultat de l'examen des instructions de 1975 dépendra ainsi de façon déterminante de la révision totale de la LREC. Les instructions devraient également être réexaminées si le principe de la transparence devait être introduit dans l'administration fédérale, un tel principe rendant nécessaire une nouvelle réglementation de l'accès aux informations en général.

Lors d'une révision des instructions, il faudra également décider de la manière dont on pourra s'assurer que l'administration connaît la nouvelle réglementation et qu'elle s'y tient. Les instructions actuellement en vigueur ont été publiées dans la Feuille fédérale (FF 1975 II 2158) et figurent dans le «Manuel des Chambres fédérales» publié par les Services du Parlement. L'administration peut donc aisément en prendre connaissance. A noter que le «Manuel des Chambres fédérales» existe non seulement sous forme imprimée mais peut être consulté sur Internet à partir de la page d'accueil de l'Assemblée fédérale, sous la rubrique «Publications». De l'avis du Conseil fédéral, des mesures supplémentaires visant à faire connaître ces instructions ne semblent pas s'imposer avant leur révision. Dans l'exercice de leurs compétences, les députés, les commissions et les Services du Parlement peuvent en tout temps se référer à ces instructions.

## 2.2 **Recommandations 3 et 4: activités d'enseignement**

### *Recommandation 3*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de soumettre à un contrôle plus strict les activités d'enseignement que les fonctionnaires exercent durant leur temps de travail ordinaire. Les activités d'enseignement doivent être autorisées à la condition qu'elles servent les intérêts de la Confédération et seulement ceux-là et qu'elles soient conciliables avec la charge de travail.

### *Recommandation 4*

La Commission de gestion invite le Conseil fédéral à procéder dans les plus brefs délais à une ordonnance concernant l'enseignement dont sont chargés des agents de l'administration afin de l'adapter à la lettre et à l'esprit de l'art. 15, al. 4, du statut des fonctionnaires.

La CdG-N montre clairement dans son rapport que la réglementation des activités d'enseignement exercées par des employés de la Confédération doit permettre de trouver un équilibre entre différents intérêts. D'une part, il faut s'assurer que l'activité d'enseignement ne porte pas préjudice à l'accomplissement des tâches



liberté du commerce et de l'industrie que, selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, des fonctionnaires pourraient également invoquer. Par conséquent, il est nécessaire d'apporter des solutions plus nuancées et plus libérales au problème des occupations accessoires.

La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération permettra, dans ce domaine également, d'examiner l'adéquation des règles en vigueur aux exigences et aux conceptions actuelles tout en tenant compte des propositions de la CdG-N. Le projet du Conseil fédéral concernant la loi sur le personnel de la Confédération prévoit une réglementation simplifiée par rapport aux dispositions du statut des fonctionnaires. Cette réglementation se limite à l'art. 21, al. 2, du projet LPers, qui prévoit que les dispositions d'exécution pourront subordonner à une autorisation l'exercice d'activités et de charges publiques déterminées, *dans la mesure où ces activités ou charges risquent de compromettre l'exécution des tâches.*

En ce qui concerne l'administration générale de la Confédération, cette disposition devra être transposée dans une ordonnance du Conseil fédéral. Il est prévu de soumettre à autorisation les activités des employés de la Confédération qui, en raison de leur ampleur, pourraient diminuer la capacité de rendement des agents concernés, ou celles qui de par leur nature risqueraient d'engendrer des conflits d'intérêts. En outre, quelques situations typiques dans lesquelles l'autorisation doit être refusée devraient être mentionnées (p. ex. le cas où un employé de la Confédération voudrait conseiller ou représenter un tiers dans une affaire qui est du ressort de sa propre unité administrative).

Une telle réglementation permettra de prendre en considération d'une manière adéquate les particularités de chaque cas. Il ne sera, par exemple, pas nécessaire de soumettre à autorisation une occupation accessoire à temps partiel si son ampleur, conjuguée à celle de l'activité à temps partiel au sein de la Confédération, n'entraîne pas une charge de travail supérieure à la moyenne. Cependant, si l'activité accessoire présentait un risque de conflit d'intérêts, une autorisation devrait être requise, quelle que soit l'ampleur de la tâche en question. Dans la procédure d'autorisation, il s'agira alors de déterminer, en prenant en considération les circonstances particulières, si l'activité accessoire peut être organisée de manière à éviter tout risque de conflit d'intérêts. Si cela n'est pas possible, l'autorisation devra être refusée. Dans son rapport, la CdG-N constate que si l'on exerce de hautes responsabilités, on doit accepter des contraintes supérieures à celles qui sont imposées à d'autres agents. Selon la réglementation prévue, cet aspect du problème pourra aussi être pris en considération pour accorder ou non une autorisation d'exercer une activité indépendamment du contrat de travail passé avec la Confédération.

## 2.4 **Recommandation 6: règles de récusation**

### *Recommandation 6*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'introduire, pour les agents de l'administration générale de la Confédération, des règles de récusation obligatoire.

La CdG-N constate qu'un nombre toujours plus élevé d'agents travaillent à la fois au sein de la Confédération et auprès d'un employeur privé. Selon la commission,

cette situation permet certes un échange d'expériences bienvenu mais accroît également les risques de conflits d'intérêts. Dans ce contexte, la CdG préconise d'édicter des règles de récusation obligatoire dont la portée dépasse celle de l'art. 10 de la loi sur la procédure administrative. L'art. 10 fixe les situations dans lesquelles les personnes qui sont appelées à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser. Il n'est pas applicable lorsque l'action de l'administration ne conduit pas à une décision.

Comme nous l'avons mentionné dans l'avis sur la recommandation 5, les nouvelles dispositions concernant les occupations accessoires devront prévoir que les activités qui ne sont pas exercées pour le compte de la Confédération soient soumises à une demande d'autorisation lorsqu'elles présentent des *risques de conflits d'intérêts*. Dans de tels cas, il faut trouver une solution pour empêcher *l'apparition de tels conflits*. Si cela n'est pas possible, les activités en question ne doivent pas être autorisées.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut d'abord mettre en œuvre, dans la pratique quotidienne, d'une part les nouvelles dispositions concernant l'assujettissement à autorisation d'activités qui ne sont pas exercées pour le compte de la Confédération et, d'autre part, les règles d'éthique professionnelle relatives à la maîtrise de conflits d'intérêts, règles qui sont en voie d'élaboration. Des dispositions supplémentaires ne devraient être envisagées que si la nouvelle réglementation devait s'avérer insuffisante. Par ailleurs, la maîtrise des conflits d'intérêts suppose essentiellement que tous les agents soient suffisamment conscients de la problématique et qu'une solution adéquate soit trouvée pour chaque cas particulier. Le Conseil fédéral s'attend à ce que l'introduction d'un code de comportement renforce cette prise de conscience. La problématique des conflits d'intérêts ainsi que d'autres questions d'ordre éthique seront également abordées dans le manuel de gestion; celui-ci forme un élément constitutif de la nouvelle politique du personnel et pourra servir d'appui aux cadres dans leurs activités.

## 2.5 **Recommandations 7 et 8: activités professionnelles futures des fonctionnaires quittant la Confédération**

### *Recommandation 7*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de faire rappeler systématiquement aux fonctionnaires qui quittent l'administration les tenants et aboutissants du secret de fonction.

Le Conseil fédéral approuve cette recommandation. Le 14 décembre 1998, il a soumis aux Commissions de gestion le rapport concernant le projet «Organisation de la fonction du personnel» (POP), ainsi que les réponses du Conseil fédéral au rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales concernant la politique du personnel de la Confédération. Le ch. 4.14.1 du rapport concernant le projet POP prévoit qu'à l'avenir, les supérieurs recevront un manuel de gestion et les collaborateurs un manuel leur étant spécialement destiné. Ces ouvrages contiendraient les informations essentielles (principes directeurs du Conseil fédéral en matière de politique du personnel, guide pour les entretiens d'embauche, listes de contrôle, etc.) présentées de manière attrayante. Il est également prévu d'inclure dans le ma-



l'administration fédérale, a confié aux départements différentes tâches: le DFF a été chargé d'établir un code de comportement destiné à la prévention des risques de corruption, tandis que les départements dans leur ensemble doivent évaluer la nécessité de prendre des mesures de sécurité dans le domaine des activités présentant des risques de corruption.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 20 mai 1998, un code de comportement à l'intention de l'administration générale de la Confédération est en voie d'élaboration. Ce code de comportement doit non seulement renforcer la prévention contre la corruption mais aussi contribuer dans une large mesure à intégrer au sein de l'activité quotidienne des principes d'éthique professionnelle dont la portée dépasse celle des dispositions légales. Ce code formulera avec concision des objectifs et des règles de conduite qui reprennent sous une forme concrète les exigences auxquelles le personnel fédéral doit répondre en matière d'éthique professionnelle. Il sera soumis à l'approbation du Conseil fédéral au cours du premier semestre de cette année. Il sera distribué aux collaborateurs et collaboratrices de l'administration générale de la Confédération et reproduit, conjointement aux lignes directrices de la politique du personnel de l'administration générale de la Confédération, dans le manuel de gestion ainsi que dans le manuel destiné aux collaborateurs. Il doit aussi être intégré dans les cours de formation.

Par la décision du 20 mai 1998 précédemment évoquée, le Conseil fédéral a chargé les départements d'examiner s'il est nécessaire de prendre des mesures de sécurité concernant les activités présentant des risques de corruption et, si tel est le cas, d'apporter des améliorations. Diverses initiatives ont été prises en réponse à cette demande. Un département a par exemple recommandé à ses offices de développer le thème de la prévention de la corruption, pour autant que cela n'ait pas déjà été fait, dans leurs lignes directrices ou dans les instructions destinées à la direction. Un autre département a mis plus particulièrement l'accent sur le renforcement des contrôles effectués dans le domaine des achats. Un secrétariat général a édicté des instructions concernant le comportement à adopter en cas de risques d'indiscrétion et de corruption. A la lumière des expériences pratiques qui seront faites, ces directives pourront être étendues à l'ensemble du département. On peut également citer l'exemple d'un office fédéral dont le directeur a émis des directives demandant que chaque collaborateur et chaque collaboratrice signe une charte anticorruption ainsi qu'une déclaration où ils s'engagent à la discrétion au niveau de l'office.

Le 7 octobre 1999, le Conseil national a transmis, à l'occasion des délibérations sur la révision du droit pénal en matière de corruption (message du 19 avril 1999, FF 1999 5045), un postulat de sa Commission des affaires juridiques, portant sur la prévention de la corruption. Ce postulat préconise l'élaboration de réglementations-types à des fins de prévention de la corruption et dresse une liste de mesures à examiner. Au moment de traiter ce postulat, il faudra tirer parti des expériences rassemblées dans le cadre des mesures prises jusqu'à ce jour. L'émergence d'une culture d'entreprise favorisant l'adoption de comportements éthiques, telle que l'évoque la CdG-N, pourra servir d'objectif lors de l'élaboration d'éventuelles mesures supplémentaires.

#### *Recommandation 10*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de lancer, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le personnel fédéral, une vaste campagne de sensibilisation aux questions de l'éthique dans l'administration fédérale. Elle propose également de donner à l'éthique dans le service public une place importante dans le programme de la législature 1999–2003.

La mise en œuvre du nouveau droit du personnel demandera des efforts considérables tant sur le plan de la formation des spécialistes du personnel et des cadres que sur celui de l'information de l'ensemble du personnel de la Confédération. Cela permettra également d'aborder des questions d'éthique professionnelle, par exemple au sujet de l'interdiction d'accepter des cadeaux ou à propos de la disposition sur le secret professionnel, le secret d'affaires et le secret de fonction (art. 19, al. 3 et art. 20, du projet LPers). Le Conseil fédéral s'attend également à ce que la publication du code de comportement contribue à sensibiliser le personnel de la Confédération à des questions d'éthique professionnelle. Une attention redoublée sera donc accordée ces prochaines années au thème de l'éthique au sein de l'administration fédérale, et cela indépendamment de l'intégration de ce thème dans le programme de la législature 1999–2003, qui n'a pas été définitivement mis à jour.

#### *Recommandation 11*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'introduire dorénavant dans les mandats de prestations confiés aux groupements et offices un certain nombre de règles éthiques.

#### *Recommandation 12*

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral d'introduire un volet éthique dans l'évaluation de la gestion par mandats de prestations.

Les groupements et les offices qui ont adopté la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (offices appliquant les principes de la GMEB; art. 44 LOGA et art. 38a LFC) font malgré cette particularité partie de l'administration fédérale centrale au sens de l'art. 2, al. 1 et 2, LOGA et des art. 6 et 7 OLOGA. Actuellement soumis au statut des fonctionnaires, leur personnel sera désormais assujéti à la loi sur le personnel de la Confédération. Les principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration générale de la Confédération sont donc également valables pour les offices appliquant les principes de la GMEB. Au chapitre «Collaboratrices et collaborateurs», ces principes directeurs spécifient, sous le point concernant la performance, que «nos collaboratrices et collaborateurs respectent le code de comportement de l'administration». Le code de comportement et ses règles d'éthique professionnelle sont par conséquent aussi applicables aux offices qui appliquent la GMEB, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter des règles d'éthique particulières dans leurs mandats de prestations. Cela dit, une attention spéciale devra être accordée à la situation de ces offices lorsque les expériences qui auront été faites en relation avec les principes directeurs en matière de politique du personnel seront analysées. Cette analyse doit se faire au plus tard au moment de

l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération (ch. 2.b de la décision du Conseil fédéral du 18 novembre 1998 concernant le projet «Organisation de la fonction du personnel»), POP).

### 3 Conclusions

Aussi bien le thème des occupations accessoires des fonctionnaires que les questions d'éthique professionnelle au sein du service public sont étroitement liés à une préoccupation majeure de la nouvelle politique du personnel de la Confédération, à savoir le renforcement de la responsabilité des supérieurs pour ce qui a trait à la gestion du personnel ainsi que la prise de responsabilité accrue de la part des collaborateurs. La soumission à autorisation des occupations accessoires illustre bien cette préoccupation.

L'avis sur la recommandation 5 précise qu'à l'avenir les occupations accessoires devraient être soumises à autorisation si elles présentent des risques de conflits d'intérêts. Il incombera d'une part aux supérieurs d'être attentifs aux signes précurseurs de tels conflits et de se procurer les renseignements nécessaires auprès des collaborateurs. D'autre part, les collaborateurs seront aussi appelés à identifier les risques de conflits d'intérêts et à en parler à leurs supérieurs (principe de la déclaration spontanée). Afin que les supérieurs et les collaborateurs se rendent compte de leur responsabilité en la matière, il faut qu'ils soient sensibilisés aux questions d'éthique professionnelle.

Dans les avis relatifs aux recommandations, le présent rapport évoque divers éléments qui pourraient amener les agents à se pencher sur les questions d'ordre éthique en meilleure connaissance de cause (notamment examen des risques de corruption et des mesures de sécurité à la lumière du rapport du Service de contrôle administratif du Conseil fédéral du 26 mars 1998, ainsi que le futur code de comportement de l'administration fédérale). Une évolution se fait jour par rapport à la situation telle que la CdG-N la décrit au ch. 72 (point 1) de son rapport: il lui est en effet apparu qu'au sein de l'administration fédérale, on part encore souvent de l'idée que l'éthique est une donnée implicite qui n'a pas besoin d'être énoncée formellement. La tendance qui se dessine au sein de l'administration fédérale vers une prise de conscience de l'importance de l'éthique professionnelle fait partie d'une évolution culturelle à une échelle plus large. Le rapprochement avec les formes de contrat en usage dans le secteur privé y est certes pour quelque chose. Cependant, cette évolution devra tenir compte des particularités du service public qui, au contraire de l'économie privée, doit remplir, avec les deniers publics, des tâches fixées au niveau politique. La prise de conscience de l'importance de l'éthique au sein du service public, que la CdG-N appelle de ses vœux, est l'un des moyens permettant à l'administration de remplir cette fonction avec succès. Le Conseil fédéral est convaincu que les mesures préconisées dans le présent rapport et la modernisation de la politique du personnel constituent une bonne base pour atteindre cet objectif.