

Code de conduite pour le Ministère public de la Confédération

Directive du 1er juillet 2017¹ émise par le Procureur général
en application des art. 9, 13 al. 1 let. a et 22 al. 2 LOAP et 94d OPers

THÈMES

1	Préambule	2
2	Indépendance	3
3	Impartialité et récusation	3
4	Intégrité et dignité	4
5	Prévention des conflits d'intérêts	4
5.1	Généralités	4
5.2	Activités accessoires	4
5.3	Réglementation des cadeaux	5
5.4	Conseil à des tiers	6
6	Gestion de fortune	6
7	Devoir d'information au sein du MPC	7
8	Commission consultative	8
9	Entrée en vigueur	8

¹ Etat au 01.03.2019.

1 Préambule

En sa qualité d'autorité de poursuite pénale, le Ministère public de la Confédération (MPC) exerce une tâche importante et sensible dans le cadre de l'Etat de droit. Les principes régissant son activité sont d'ores et déjà édictés par la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international de l'ONU du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP), la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP), la loi fédérale sur le personnel de la Confédération (LPers) et son ordonnance d'application.

Les règles figurant dans l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (notamment au Chapitre V, articles 89 à 95 OPers) et le Code de comportement de l'Administration fédérale, adopté le 15 août 2012 par le Conseil fédéral (<http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/7307.pdf>), font partie intégrante du présent document.

Les principes résultant du présent document ont pour but d'illustrer les règles de comportement et de bonne gouvernance contenues dans les lois et dans le code précités et de garantir leur plus grand respect en traçant la ligne de conduite à adopter par les procureurs en chef, les procureurs fédéraux spécialisés, les procureurs fédéraux dirigeant un site, les procureurs fédéraux, les procureurs fédéraux assistants (ci-dessous désignés par le terme générique « les procureurs ») et l'ensemble des autres collaborateurs du MPC. Ils s'appliquent également au procureur général et aux procureurs généraux suppléants élus par l'Assemblée fédérale. Ils visent à garantir la confiance du justiciable et du public en mettant en exergue notamment les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité, qualités essentielles pour assurer le respect de l'Etat de droit et une bonne application du droit. Si par principe les procureurs et collaborateurs veillent à prendre toutes les mesures visant à garantir le respect de leur secret de fonction et d'instruction, ils prêtent également une attention toute particulière à la problématique de l'exploitation d'informations d'initiés. Les questions de communication² et de sécurité informatiques³ font l'objet de directives particulières édictées par le Procureur général. Pour les marchés publics, les déclarations d'impartialité règlementent les questions spécifiques⁴. Le Code de conduite remplace et annule l'Organisatorische Anordnung du Procureur général du 1er mai 2013 betreffend Eigengeschäfte.

Le Code de conduite est édicté par le procureur général, conformément à l'art. 13 LOAP et à l'art. 94d OPers. Il est susceptible d'être complété en tout temps. Son non-respect peut être assimilable à un manquement aux obligations professionnelles et entraîner les conséquences prévues aux articles 98 et suivants OPers.

La commission consultative rencontre une fois par année les collaborateurs, par fonction, afin de les sensibiliser au contenu du présent Code et à l'évolution de sa mise en œuvre. La commission consultative est chargée de spécifier les concepts généraux contenus dans le présent Code, notamment sur la base des questions qui lui sont soumises par les procureurs ou les collaborateurs. Elle établit une fois par an un rapport d'activité à l'attention de la direction

² <https://intranet.ba.admin.ch/intraba/fr/home/operationnel/handbuecher-weisungen-reglemente.html>

³ <https://intranet.ba.admin.ch/intraba/fr/home/services/secure-integrale.html>

⁴ <https://intranet.ba.admin.ch/intraba/fr/home/personnel/guichet-en-ligne-rh/guichet-en-ligne-collaborateurs.html>

dans lequel elle développe un chapitre relatif à la casuistique et fait des propositions relatives à l'adaptation du Code.

Les nouveaux collaborateurs sont tout particulièrement rendus attentifs à l'existence de ce Code, dès leur entrée en fonction. Ils reçoivent une information spécifique dans le domaine de la déontologie.

2 Indépendance

Les procureurs appliquent librement le droit, sans préjugés, en se basant sur les faits de la cause. Le procureur général est le supérieur hiérarchique des procureurs et des collaborateurs du Ministère public de la Confédération, dont il assume la direction (art. 9 et 13 LOAP). Il peut déléguer sa mise en œuvre aux procureurs généraux suppléants et aux chefs de division. Dans ce cadre, ces derniers peuvent également édicter des directives à l'adresse des collaborateurs qui leurs sont subordonnés (art. 13 al. 1 let. b LOAP).

- Les procureurs et les collaborateurs s'abstiennent de toute négociation contractuelle privée avec une partie dans une procédure qu'ils instruisent. Lorsqu'ils négocient avec une ou plusieurs parties dans le contexte d'une procédure, les procureurs veillent à être accompagnés par leur chef ou par une tierce personne que ce dernier désignera.
- Les procureurs doivent également faire preuve d'indépendance lorsqu'ils confient des mandats à des tiers ou lorsqu'ils nomment des défenseurs d'office.
- Les procureurs et collaborateurs qui postulent à un emploi hors du MPC doivent spécifiquement veiller, jusqu'à leur départ, au respect des règles contenues aux chapitres 3, 4, 5 et 7 et notamment annoncer tout éventuel conflit d'intérêts à la direction.

3 Impartialité et récusation

Les procureurs instruisent les procédures à charge et à décharge, avec un soin égal (art. 6 CPP). Ils veillent à établir les faits en s'abstenant de tout préjugé, dans le but de traiter les parties de manière égale. Leur rôle consiste à établir la vérité. Les autres collaborateurs du MPC veillent également au respect de ce principe.

- Aussitôt qu'ils se posent une question susceptible de toucher à leur impartialité, les collaborateurs informent immédiatement leur supérieur hiérarchique. Ils peuvent également demander un avis à la commission consultative. Si le doute subsiste, ils se dessaisissent du dossier.
- Les collaborateurs du MPC évitent tout comportement et tout propos qui pourraient susciter une apparence de partialité.

4 Intégrité et dignité

La réputation de la Confédération et de ses autorités dépend essentiellement de la confiance que la population lui accorde. Cette confiance suppose que les procureurs se comportent en tout temps de manière correcte, dans leur vie professionnelle ou dans leur vie privée. Les autres collaborateurs doivent adopter un comportement adéquat dans leur milieu professionnel. L'attitude des procureurs et des collaborateurs fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de leur entretien annuel de qualification (PEG).

- Dans leurs contacts avec les autorités partenaires et dans leurs contacts à l'interne du MPC, les procureurs et les collaborateurs veillent à adopter une attitude exemplaire, professionnelle et courtoise. Ils s'abstiennent de toute forme de discrimination fondée notamment sur l'ethnie, le genre, l'identité sexuelle, les caractéristiques physiques ainsi que l'appartenance à une religion.⁵
- Les procureurs et les collaborateurs adaptent leur tenue vestimentaire en fonction des circonstances. A titre d'exemple, il est rappelé que des habits sombres sont exigés pour les débats devant le TPF (art. 21 du Règlement sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral).
- Les procureurs et les collaborateurs ne revendiquent aucun privilège lié à leur activité.
- Lorsqu'ils exécutent des actes de procédure, les procureurs et les collaborateurs veillent à éviter d'accepter des boissons ou de la nourriture qui pourraient porter atteinte à leur image d'indépendance.

5 Prévention des conflits d'intérêts

Les procureurs et les collaborateurs s'abstiennent, dans leur activité professionnelle ou dans leur vie privée, de toute activité ou de tout comportement susceptible de générer des conflits d'intérêts.

5.1 Généralités

Dans la répartition des affaires au sein d'une division, les intérêts déclarés par le procureur ou le collaborateur seront pris en considération afin d'éviter que ne lui soit confiée une affaire susceptible de présenter un conflit d'intérêts, même sous l'angle des apparences. Dans la mesure du possible, il sera également évité de confier à un procureur ou un collaborateur une affaire dans laquelle des parties habitent à proximité de son domicile, font partie de son entourage ou de ses connaissances personnelles.

5.2 Activités accessoires

- Toute activité accessoire, rétribuée ou non, doit être annoncée au Service du personnel, quel que soit le taux d'occupation. Si l'activité accessoire est soumise à une autorisation conformément à l'article 91 de l'OPers, c'est le procureur général qui tranche ; ce dernier

⁵ Cette phrase a été incluse au 31.12.2017 dans le Code de conduite sur demande de la Commission consultative, avec l'approbation du Procureur général.

demande un préavis au chef de division (art. 23 LPers et 91 OPers) et, s'il l'estime justifié, à la commission consultative.

- Les procureurs et les collaborateurs du MPC doivent s'abstenir de toute activité accessoire qui pourrait être de nature, même sous l'angle des apparences, à porter atteinte à l'image d'indépendance et d'impartialité qui doit caractériser l'activité du MPC (activité d'avocat, participation à un conseil d'administration ou à une activité bancaire, exercice d'une charge qui pourrait exposer le collaborateur à exprimer une opinion qui irait à l'encontre des intérêts du MPC).
- Pour le surplus, il est renvoyé aux Directives de la Confédération du 1er décembre 2015 concernant les activités accessoires et les charges publiques au sens de l'art. 91 OPers⁶.
- Le formulaire pour requérir une autorisation pour exercer une activité accessoire est disponible sur intranet⁷.

5.3 Réglementation des cadeaux

De manière générale, dans le cadre de leurs fonctions, les procureurs et les collaborateurs ne sollicitent ou n'acceptent pas de cadeaux pour eux-mêmes ou pour des tiers. Par cadeau, il faut entendre tout don, toute invitation et tout avantage d'une autre nature liés à la fonction, sans contreprestation équivalente, y compris lorsqu'ils sont offerts à des proches.

- Les cadeaux ou les invitations à un repas, offerts dans le contexte d'un échange avec une autorité judiciaire suisse ou étrangère, peuvent être acceptés s'ils sont d'une valeur inférieure à CHF 200.- par personne (art. 93 OPers). Un cumul de cadeaux provenant de la même personne ou de la même autorité durant une année civile, n'est pas admis si le montant total dépasse CHF 200.-. Les cadeaux d'une valeur supérieure doivent en règle générale être refusés. Le supérieur hiérarchique et la commission consultative doivent être informés de chaque offre de ce type émanant d'une partie ou d'un participant à la procédure, quand bien même le cadeau est refusé.
- Lorsque les règles protocolaires ou diplomatiques rendent impossible le refus d'un cadeau d'une valeur supérieure à CHF 200.-, la direction du MPC en est immédiatement informée et le cadeau lui est remis. La direction décide de l'usage qui en sera fait après préavis de la commission consultative.
- Tout déplacement à l'étranger doit être approuvé par le supérieur hiérarchique et annoncé au procureur général.
- La limite de CHF 200.- peut également être dépassée lorsque des questions de sécurité et/ou les règles protocolaires ou diplomatiques imposent une prise en charge particulière d'une délégation du MPC effectuant un voyage à l'étranger. Une telle circonstance doit être signalée dans le contexte de la demande d'autorisation de déplacement ou au plus tard dès le retour de la délégation. La direction doit en être informée.
- Lorsque des doutes apparaissent dans ce domaine ou que la valeur d'un cadeau est difficile à évaluer, le collaborateur demande l'avis de la commission consultative.

⁶ <http://intranet.infopers.admin.ch/arbeitsgeber/01212/index.html?lang=de&amtid=2>)

⁷ <https://intranet.ba.admin.ch/intraba/fr/home/personnel/guichet-en-ligne-rh/guichet-en-ligne-collaborateurs.html>)

5.4 Conseil à des tiers

- Le procureur et les collaborateurs du MPC évitent, en dehors du cercle étroit de leurs proches – famille ou amis –, de donner des conseils de nature juridique. En aucun cas, ceux-ci ne peuvent être rémunérés.
- Aucun conseil, y compris à des proches, ne peut être donné pour une affaire traitée ou à traiter par le MPC.
- En dehors du cercle étroit de leurs proches, les procureurs et les collaborateurs évitent de recommander un auxiliaire de la justice (avocat, notaire, etc...).

6 Gestion de fortune

La réglementation de ce que l'on appelle les opérations pour propre compte de l'art. 94c OPers constitue une concrétisation du devoir de fidélité. Selon le Code de comportement de l'administration fédérale, les employés ne se servent jamais d'informations non rendues publiques pour en tirer des avantages personnels (opérations pour compte propre), ni pour eux-mêmes ni pour des tiers, et ne font ou ne donnent à personne des recommandations ou des indications fondées sur ces informations. Cette règle s'applique en particulier lorsque la divulgation d'informations non rendues publiques peut influencer le cours de valeurs mobilières et de devises de manière prévisible.

- Le statut juridique du procureur général et des procureurs généraux suppléants sous l'angle personnel est réglé séparément dans une Ordonnance de l'Assemblée fédérale (art. 22 al. 1 LOAP). Par le présent Code de Conduite, la réglementation matérielle des opérations pour propre compte de l'art. 94c OPers s'applique également au procureur général et à ses deux suppléants.
- Selon l'art. 22 al. 2 LOAP, les collaborateurs du Ministère public de la Confédération sont soumis à la législation sur le personnel de la Confédération et, partant, à la réglementation des opérations pour propre compte de l'art. 94c OPers.
- Demeurent réservées les dispositions sur la récusation du Code de procédure pénale (art. 56 CPP) et les dispositions pénales de la Loi sur l'infrastructure des marchés financiers (art. 154 et suivants LIMF).
- Dans le contexte de la gestion des valeurs patrimoniales séquestrées, les procureurs veillent également à éviter de faire usage d'informations d'initiés.

7 Devoir d'information au sein du MPC

Les procureurs et les collaborateurs ont l'obligation de signaler par écrit à leur supérieur hiérarchique et à la commission consultative tout fait qui pourrait être de nature à porter atteinte à leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité et leur dignité, ou qui, de toute autre manière, pourrait porter atteinte à l'image de leur fonction et notamment :

- Tout doute ou toute interrogation qu'ils pourraient avoir dans l'application du présent règlement.
- Toute poursuite dont ils font l'objet à l'Office des poursuites et les éventuels actes de défaut de bien établis à leur encontre.
- Tout lien personnel qu'ils pourraient avoir avec une partie ou un participant à la procédure.
- Toute situation qui pourrait générer des doutes, y compris sous l'angle des apparences, sous l'angle de leur impartialité ou de leur indépendance.
- Les procédures pénales dont ils font l'objet et les condamnations prononcées à leur encontre (à l'exclusion des amendes d'ordre).
- Les offres d'emploi qu'ils reçoivent ou qui sont faites à l'un de leur parent en ligne directe et présentant un lien avec l'activité qu'ils exercent au MPC.
- Dès la réception de la confirmation du futur employeur, le fait qu'ils sont engagés pour un autre emploi, en précisant quels seront leur employeur et leur fonction futurs ;
- Les décisions relatives à leur récusation.
- L'offre de tout cadeau par une partie ou un participant à la procédure ou l'offre de tout cadeau dépassant la valeur limite de CHF 200.-, y compris lorsque le cadeau a été refusé.
- Tout investissement ou toute participation qui pourrait susciter des doutes au niveau de leur indépendance ou de leur intégrité, y compris sous l'angle des apparences.
- Toute pression ou toute menace dont ils pourraient faire l'objet.

8 Commission consultative

Une commission consultative est constituée au sein du MPC. Les membres de la direction ne peuvent en faire partie. Le procureur général désigne la personne qui en assume la présidence. Celle-ci doit en outre être composée au minimum d'un collaborateur de chaque division, d'un collaborateur du service juridique et d'un collaborateur des ressources humaines (désignés par les chefs des divisions respectives). Elle doit être composée de façon à respecter une bonne représentation des différentes fonctions et des régions linguistiques. Le procureur général pourra, en fonction des besoins, lui adjoindre une personne externe au MPC, spécialisée dans les questions d'éthique.

La commission a notamment pour mission de mettre en œuvre le Code de conduite et d'édicter des avis consultatifs sur demande des procureurs, des collaborateurs ou de la direction. Elle dispose de la faculté de proposer en tout temps à la direction de procéder à des ajustements du Code. Elle assure également la formation des nouveaux collaborateurs et la formation continue des collaborateurs du MPC, notamment en garantissant la publicité des décisions ou jurisprudences rendues en matière de récusation et des avis consultatifs. La commission peut, à la demande expresse des collaborateurs, respecter une clause de confidentialité. Toutefois, elle ne sera pas liée par cette clause et devra signaler à la direction tout comportement nécessitant l'ouverture d'une enquête pénale ou disciplinaire.

La commission publie ses avis au sein du MPC et les présente régulièrement aux collaborateurs. Elle établit une fois par année un rapport d'activité à l'attention de la direction.

9 Entrée en vigueur

Le Code de conduite est applicable dès le 1er juillet 2017, date de sa mise en œuvre par le Procureur général.