

Dominique Hänni

Vers un principe d'intégrité de l'administration publique

La prévention de la corruption
en droit administratif



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE
FACULTÉ DE DROIT

Schulthess
ÉDITIONS ROMANDES

§ 2019

Table des matières

REMERCIEMENTS	IX
PRÉFACE	XI
SOMMAIRE	XIII
TABLE DES MATIÈRES.....	XVII
TABLE DES ABRÉVIATIONS	XXXIII
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
I. La problématique.....	1
II. Les objectifs de l'étude.....	3
III. L'état de la recherche	3
IV. La structure de l'étude	4
V. Précisions quant au droit comparé et au langage inclusif.....	5
PREMIÈRE PARTIE : LES NOTIONS ET LE CONTEXTE.....	7
§ 1 LES NOTIONS PRINCIPALES ET LA DÉLIMITATION DU SUJET	9
I. Les notions principales	10
1. Administration publique	10
2. Intégrité	12
a) Le terme « intégrité » : un choix pragmatique.....	12
b) A la recherche d'une définition	13
c) L'intégrité et l'apparence d'intégrité	15
d) L'intégrité par rapport à des notions connexes.....	16
i. L'intégrité et l'impartialité.....	16
ii. L'intégrité et l'indépendance	17
iii. L'intégrité et la neutralité	17
iv. L'intégrité et la bonne administration	17
v. L'intégrité et le conflit d'intérêts.....	18
II. La délimitation du sujet.....	19
1. L'indépendance du pouvoir judiciaire.....	19
2. Le lobbying et le financement des partis politiques.....	19
3. L'intégrité de l'administration publique en droit pénal.....	20
4. L'intégrité de l'administration publique en droit civil.....	23
5. Les marchés publics et l'intégrité.....	23

6. La diffusion effective de pratiques irrégulières au sein de l'administration publique.....	24
III. L'intégrité en droit : au-delà de l'approche positiviste.....	24
§ 2 L'INTÉGRITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : UNE PROBLÉMATIQUE ANCIENNE.....	27
I. Remarques introductives.....	28
II. La Rome antique.....	29
III. Les réglementations des rois de France au Moyen-Âge.....	29
IV. Quelques exemples datant de l'Ancienne Confédération.....	30
1. L'ordre juridique de la Ville de Zurich au 18 ^e siècle.....	30
2. L'omnipotence des baillis bernois.....	31
3. La vénalité des offices.....	32
4. Les pensions.....	33
V. Les Temps modernes.....	34
VI. Synthèse.....	35
§ 3 L'IMPACT DES TRANSFORMATIONS RÉCENTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE SUR L'INTÉGRITÉ.....	37
I. Le modèle bureaucratique wébérien et sa remise en cause.....	38
1. L'approche classique de l'administration publique : le modèle bureaucratique wébérien.....	38
2. La remise en cause du modèle bureaucratique wébérien.....	40
II. Les réformes administratives et leur impact sur l'éthique dans le secteur public.....	41
1. Les réformes administratives.....	41
a) De l'administration de police à l'administration de gestion.....	41
b) La décentralisation et la privatisation.....	42
c) La nouvelle gestion publique.....	43
i. En général.....	43
ii. La nouvelle gestion publique en Suisse.....	45
2. L'impact sur l'éthique dans le secteur public.....	46
a) L'hybridation des valeurs traditionnelles du service public.....	46
b) L'enchevêtrement des sphères publique et privée.....	48
III. Le retour de l'« éthique » dans le secteur public.....	49
IV. Synthèse.....	51
DEUXIÈME PARTIE : L'INTÉGRITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN DROIT SUISSE.....	53
§ 4 LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL ET SUISSE.....	55

I.	Le cadre international de l'intégrité de l'administration publique	56
1.	Introduction : l'internationalisation et la globalisation du droit administratif.....	56
2.	L'intégrité de l'administration publique en droit international : de la répres- sion de la corruption à la promotion de l'intégrité	56
3.	Une vue d'ensemble des instruments internationaux en matière d'intégrité	57
a)	L'OCDE.....	58
i.	En général	58
ii.	La Convention OCDE sur la lutte contre la corruption.....	58
iii.	Les recommandations pertinentes.....	58
b)	Le Conseil de l'Europe.....	60
i.	En général	60
ii.	La Convention pénale sur la corruption.....	61
iii.	Les recommandations et résolutions pertinentes.....	62
iv.	Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)	65
v.	La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.....	67
c)	Les Nations Unies.....	67
i.	En général	67
ii.	Le Code international de conduite des agents de la fonction publique.....	68
iii.	La Convention des Nations Unies contre la corruption.....	68
4.	Appréciation	69
II.	Le cadre constitutionnel de l'intégrité de l'administration publique	70
1.	Les principes constitutionnels et les droits fondamentaux pertinents.....	70
2.	Les autres dispositions constitutionnelles.....	70
3.	Le cadre constitutionnel au niveau cantonal	71
4.	Conclusion intermédiaire : une exigence constitutionnelle d'intégrité.....	71
III.	Le cadre infra-constitutionnel de l'intégrité de l'administration publique	72
1.	Le développement de la réglementation en matière d'intégrité	72
a)	La prise de conscience et l'adaptation du droit pénal (1995 - 2006)	73
b)	La pression du GRECO (2008 - 2010).....	75
c)	Les développements ultérieurs (à partir de 2011).....	76
2.	La législation fédérale pertinente en matière d'intégrité	77
IV.	Synthèse	78
§ 5	L'INTÉGRITÉ DES AGENTS PUBLICS.....	81
I.	Remarques introductives : le droit de la fonction publique.....	82
1.	La systématique du droit fédéral de la fonction publique.....	82
a)	Les membres du Conseil fédéral et la chancelière ou le chancelier de la Confédération : une catégorie à part.....	82
b)	Les autres agents publics : la réglementation de base et les réglementations spéciales	82
i.	La réglementation de base.....	83

ii. Les réglementations spéciales.....	83
iii. Les autres subdivisions opérées dans les réglementations en matière d'intégrité.....	85
c) Le droit cantonal de la fonction publique.....	87
2. Le devoir de fidélité et les obligations d'intégrité qui en découlent.....	88
a) Le devoir de fidélité	88
i. Historique	88
ii. Les bases légales.....	88
iii. La notion, le but et le contenu.....	89
iv. Une double obligation de loyauté pour toutes les personnes œuvrant au service la collectivité publique ?	91
b) Les obligations d'intégrité découlant du devoir de fidélité : le devoir d'intégrité	92
3. Les limites du devoir de fidélité : les droits fondamentaux.....	94
a) Les conditions de restriction des droits fondamentaux des agents publics.....	95
b) Les droits fondamentaux potentiellement touchés par les obligations d'intégrité	96
4. L'accès à la fonction publique	97
a) La mise au concours des postes.....	98
b) Les règles sur les incompatibilités.....	99
c) Les contrôles préventifs des candidats.....	99
i. Les contrôles de sécurité relatifs aux personnes.....	100
ii. Les autres contrôles préventifs	101
5. La méthode suivie pour l'analyse des problématiques	102
II. Les incompatibilités personnelles	102
1. La notion d'incompatibilité	102
a) L'incompatibilité en droit : un terme polysémique	102
b) La distinction entre la notion d'incompatibilité et les notions d'inéligibilité et de récusation.....	103
c) Les différentes manières de classer les incompatibilités.....	104
d) Les incompatibilités personnelles, institutionnelles et économiques	104
e) Les règles d'incompatibilités pertinentes en matière d'intégrité.....	105
2. Le but visé par les incompatibilités personnelles.....	106
3. Les droits fondamentaux en jeu.....	106
4. Les incompatibilités personnelles des membres du Conseil fédéral	108
a) Les incompatibilités entre membres du Conseil fédéral.....	108
b) Les incompatibilités entre un membre du Conseil fédéral et un agent public subordonné.....	110
5. Les incompatibilités personnelles des agents publics.....	112
a) La réglementation de base.....	112
b) Les réglementations spéciales.....	113

6. Les incompatibilités personnelles au niveau cantonal	113
7. Appréciation	115
III. Les activités accessoires	115
1. La problématique	116
a) Les enjeux des activités accessoires	116
b) La notion d'activité accessoire	117
i. Une notion large.....	117
ii. La charge publique en tant qu'activité accessoire spéciale.....	118
iii. Le cas-limite : les activités exercées pour des organismes appartenant à l'administration publique mais fonctionnant selon les règles du droit privé.....	120
c) Le but de la réglementation	120
d) L'utilisation de l'infrastructure et des outils de travail à des fins privées	120
2. Les droits fondamentaux en jeu.....	121
3. Les standards internationaux	122
4. Les activités accessoires des membres du Conseil fédéral.....	122
a) Les bases constitutionnelles et légales pertinentes	122
b) « Aucune autre fonction » et aucune « autre activité lucrative ».....	123
c) L'exception : les mandats « d'office »	124
d) La gestion de fortune et la détention de participations dans des entreprises.....	125
5. Les activités accessoires du personnel de l'administration fédérale	127
a) L'historique de la réglementation des activités accessoires	127
i. La réglementation du Statut fédéral de 1927	127
ii. La révision partielle de 1986.....	128
iii. La révision totale du droit du personnel et quelques révisions ultérieures...	128
iv. Appréciation.....	129
b) Les bases légales pertinentes dans la LPers.....	129
c) La réglementation de base.....	130
i. L'obligation d'annonce	130
ii. L'obligation d'autorisation	132
iii. L'octroi de l'autorisation.....	133
iv. L'obligation de remettre une part du revenu	136
v. L'interdiction d'exercer une « fonction officielle » pour un Etat étranger.....	138
vi. Appréciation.....	139
d) Les réglementations spéciales de quelques unités décentralisées.....	140
e) Les cadres et dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération	141
i. L'obligation d'annonce pour les activités rétribuées	141
ii. L'approbation du Conseil fédéral.....	142
iii. L'obligation de remettre une part du revenu à l'employeur.....	143
iv. Appréciation.....	144

f) La réglementation du Code des obligations.....	145
g) Appréciation générale de la réglementation des activités accessoires au niveau fédéral : cinq critères déterminants.....	145
6. Le cadre légal au niveau cantonal.....	147
a) Les activités accessoires des conseillers d'Etat.....	147
b) Les activités accessoires du personnel des administrations cantonales	149
c) Appréciation.....	151
IV. L'acceptation d'avantages.....	152
1. La problématique.....	152
a) Le concept de base et les buts de la réglementation.....	152
b) Le rapport avec le droit pénal : du « droit disciplinaire pénal » à la protection de la confiance de la collectivité dans les institutions publiques	153
c) L'interdiction et les exceptions.....	154
d) Les mesures de transparence en matière d'acceptation d'avantages.....	155
2. Les standards internationaux.....	155
3. L'acceptation d'avantages en droit fédéral	156
a) L'historique de la réglementation.....	156
b) Le standard minimal et les réglementations plus spécifiques	157
c) Le standard minimal.....	157
i. Les bases légales pertinentes dans la LPers	157
ii. La notion d'avantage.....	157
iii. « ni accepter, ni solliciter ou se faire promettre ... ni pour soi-même ni pour des tiers ».....	159
iv. Dans l'exercice de la fonction.....	160
v. L'interdiction d'accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères	161
d) Les réglementations spécifiques.....	163
i. La réglementation applicable aux membres du Conseil fédéral.....	163
ii. La réglementation applicable au personnel soumis à l'OPers	164
iii. Les réglementations de quelques unités décentralisées.....	166
e) L'acceptation d'avantages dans le Code des obligations.....	168
4. La réglementation de l'acceptation d'avantages au niveau cantonal.....	168
5. Appréciation.....	171
V. L'utilisation induite d'informations privilégiées	172
1. La problématique.....	172
a) L'information privilégiée : un bien précieux.....	172
b) Les modes de réglementation de l'utilisation induite d'informations privilégiées	173
c) Les standards internationaux	174
2. Le secret de fonction.....	174
a) En général.....	174

i. Les droits fondamentaux en jeu.....	174
ii. Le rapport avec le droit pénal.....	175
b) Le secret et la transparence au niveau fédéral.....	175
i. L'historique de la réglementation.....	175
ii. Le régime de base : les règles fondant des secrets et les règles énonçant le devoir de garder ces secrets.....	176
iii. La réglementation d'exécution : les affaires qui doivent rester confidentielles « de par leur nature » ou en vertu d'instructions.....	177
iv. L'influence du principe de transparence sur le secret de fonction.....	178
v. La durée du secret de fonction : au-delà de la fin des rapports de service	179
vi. La réglementation du Code des obligations.....	180
c) Le secret et la transparence au niveau cantonal.....	180
d) Appréciation.....	181
3. Les « opérations pour compte propre ».....	181
a) Les droits fondamentaux touchés.....	181
b) Les réglementations au niveau fédéral.....	182
i. L'absence de réglementation pour les membres du Conseil fédéral.....	182
ii. La réglementation applicable au personnel soumis à l'OPers.....	182
iii. La réglementation de certaines entités décentralisées.....	184
iv. La réglementation applicable aux membres des commissions extraparlémentaires.....	185
c) Les réglementations au niveau cantonal.....	186
d) Appréciation.....	186
VI. Le pantouflage (l'emploi d'après-mandat).....	187
1. La problématique.....	187
a) La notion.....	187
b) Les différentes formes de pantouflage.....	188
c) Le renouveau d'intérêt pour le pantouflage.....	191
d) Les modes de réglementation du pantouflage.....	192
e) Le but de la réglementation.....	195
2. Les droits fondamentaux touchés.....	195
3. Les standards internationaux.....	197
4. La réglementation du pantouflage applicable aux membres du Conseil fédéral....	198
a) Le projet de loi de 2013.....	198
b) La nouvelle disposition introduite dans l'Aide-mémoire CF.....	200
c) Appréciation.....	200
5. La réglementation du pantouflage du personnel de l'administration publique....	201
a) Le développement des différentes réglementations.....	202
i. La prise de conscience.....	202
ii. La pression du GRECO et du GTID Corruption.....	202
iii. Le projet de loi de 2013.....	203

iv. Appréciation de l'argumentation du Conseil fédéral.....	204
v. L'adoption de plusieurs réglementations du pantouflage	204
b) La réglementation applicable aux cadres du plus haut niveau hiérarchique de l'administration fédérale centralisée.....	205
i. L'article 94b OPers	205
ii. Appréciation.....	206
c) La réglementation applicable aux membres de commissions extraparlimentaires et de conseils d'administration ou d'institut des établissements de la Confédération.....	207
i. Les articles 8e ^{ter} et 8j ^{bis} OLOGA	207
ii. Appréciation.....	208
d) La réglementation de trois unités décentralisées.....	208
e) La réglementation du CO : la prohibition de faire concurrence	211
f) Appréciation générale.....	211
6. La réglementation du pantouflage au niveau cantonal.....	213
7. Aspect de droit comparé : le pantouflage dans l'Union européenne	213
a) La réglementation applicable aux commissaires européens.....	214
b) La réglementation applicable aux fonctionnaires européens.....	215
c) Appréciation et comparaison avec la réglementation suisse	215
8. Excursus : le délai de carence en droit de la révision.....	216
VII. La déclaration d'intérêts	217
1. La problématique.....	217
a) Généralités.....	217
b) Les buts des déclarations et registres d'intérêts.....	218
c) Les modalités possibles d'un régime de déclaration ou de registre d'intérêts.....	219
2. Les droits fondamentaux en jeu.....	220
3. Les standards internationaux	222
4. Les déclarations et registres d'intérêts au niveau fédéral	223
a) L'absence d'obligation de déclaration d'intérêts pour les membres du Conseil fédéral et pour le personnel soumis à la LPers.....	224
b) Les réglementations spéciales de quelques unités décentralisées.....	224
c) L'obligation de déclarer les intérêts pour les membres des commissions extraparlimentaires.....	226
d) La publication des intérêts des membres des organes de direction des organisations de la Confédération et des représentants de la Confédération au sein d'organisations de droit public ou de droit privé	227
e) La déclaration des intérêts par les membres des conseils d'administration des entreprises « proches » de la Confédération.....	228
5. La réglementation des déclarations d'intérêts au niveau cantonal.....	229
6. Appréciation	230
VIII. Le devoir de récusation.....	231

1. La problématique	231
a) Généralités	231
b) Le but.....	232
c) Les standards internationaux	232
d) Le devoir de récusation en procédure administrative et hors procédure administrative	232
2. Le devoir de récusation dans le cadre d'une procédure administrative.....	234
a) La garantie constitutionnelle et le fondement légal.....	234
b) La formule jurisprudentielle standard et les différentes catégories.....	236
c) Le rapport avec le droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 30 Cst.)	237
d) Le droit à une autorité administrative indépendante et impartiale : la casuistique du Tribunal fédéral.....	237
i. L'intérêt personnel.....	238
ii. Les prises de position publiques	241
iii. La préimplication.....	243
iv. Le « double fonctionnaire »	249
e) L'activité informelle en amont d'une procédure formelle : un motif de récusation ?.....	250
3. Le devoir de récusation hors procédure administrative	251
a) Le devoir de récusation hors procédure administrative au niveau fédéral.....	251
i. La réglementation applicable aux membres du Conseil fédéral.....	252
ii. La réglementation applicable au personnel soumis à l'OPers	253
iii. Les réglementations de certaines unités décentralisées	255
iv. Appréciation.....	256
b) Le devoir de récusation hors procédure administrative au niveau cantonal	256
i. Les dispositions constitutionnelles cantonales.....	256
ii. Les réglementations légales.....	257
4. Vers un élargissement du champ d'application des garanties de procédure ?.....	258
a) La problématique.....	258
b) La jurisprudence du Tribunal fédéral.....	259
c) Les avis doctrinaux.....	259
d) Analyse	261
IX. Synthèse et perspectives	262
1. Synthèse.....	262
a) Les éléments formels.....	263
i. Une législation récente	263
ii. Une législation dense au niveau de l'ordonnance	263
iii. Une législation hétérogène et dispersée	263
b) Les éléments matériels	264
i. La non-conformité à la Constitution des règles moins sévères applicables aux cadres.....	264

ii. Un champ d'application limité aux agents publics.....	265
iii. Une législation en tension avec l'alignement du droit de la fonction publique sur le droit privé du travail	265
iv. Une législation en tension avec l'autonomisation et l'indépendance en matière de personnel des entités décentralisées.....	266
c) La législation cantonale : souvent en retard par rapport à la législation fédérale, parfois en avance.....	266
2. Perspectives	266
a) Les éléments formels.....	266
i. Un seul ensemble de règles pour tous les agents publics ?	266
ii. Une meilleure coordination entre les différentes réglementations.....	267
b) Les éléments matériels.....	267
i. Cinq critères permettant de déterminer le standard d'intégrité à respecter	267
ii. Le gouvernement « élargi »	268
iii. Les mesures de transparence : un potentiel à développer	269
iv. L'extension des obligations d'intégrité à toutes les personnes exerçant une tâche publique	269
§ 6 LES INSTRUMENTS DE DROIT SOUPLE PROMOUVANT L'INTÉGRITÉ.....	273
I. Les codes de conduite	274
1. Généralités	274
a) Les caractéristiques principales.....	274
b) Le code de conduite : une ordonnance administrative.....	275
c) Les buts et l'effectivité	275
2. Le cadre international.....	276
3. Les codes de conduite au niveau fédéral	277
a) L'Aide-mémoire du Conseil fédéral	277
b) Le Code de comportement de l'administration fédérale.....	278
i. Le Code de comportement de 2000.....	278
ii. Le Code de comportement de 2012.....	278
c) Les lignes directrices sur la prévention de la corruption.....	280
d) Les codes de comportement au niveau des départements et des offices	280
e) Les codes de conduite des unités décentralisées.....	281
f) Appréciation.....	281
4. Les codes de comportement dans les administrations cantonales.....	282
II. La formation éthique.....	283
1. Généralités	283
a) La notion et les types de formations éthiques	283
b) La formation éthique : une recommandation indirecte ou implicite	285

c) Les buts	285
d) Le leadership : l'importance de la formation des cadres	286
2. Le cadre international.....	287
3. La formation éthique au niveau fédéral	287
4. La formation éthique au niveau cantonal.....	288
5. Appréciation	289
III. Le serment	289
1. Généralités	289
a) Le serment : un outil d'intégrité	289
b) Les caractéristiques principales.....	290
c) La qualification juridique	291
d) Les buts du serment.....	292
e) Les déclarations d'intégrité : une forme atténuée du serment.....	292
f) Excursus : les clauses d'intégrité en droit des marchés publics.....	292
2. Le serment au niveau fédéral	293
a) Le serment des membres du Conseil fédéral.....	293
b) Les déclarations d'intégrité des agents publics qui participent à la passation de marchés publics.....	293
3. Le serment au niveau cantonal	294
IV. Synthèse	295
§ 7 LA TRANSPARENCE ET L'INTÉGRITÉ	297
I. L'interdépendance entre la transparence et l'intégrité	298
1. Les multiples fonctions de la transparence en matière d'intégrité	298
2. La transparence à l'égard de l'employeur et la transparence à l'égard du public... 298	
3. La transparence comme outil de promotion de l'intégrité.....	299
II. L'information active et l'information passive : trois questions choisies.....	300
1. Remarques introductives : la transparence en droit	301
a) La distinction entre l'information active et l'information passive	301
i. L'information active	301
ii. L'information passive.....	302
iii. La complémentarité entre l'information active et l'information passive.....	302
iv. L'information sur l'information, la transparence sur la transparence	303
b) Le cadre international	303
c) Le cadre juridique fédéral	305
i. L'information active	305
ii. L'information passive.....	307
d) Le cadre légal au niveau cantonal.....	307
2. L'information active : l'obligation de publier un certain nombre d'informations en matière d'intégrité	308

3. L'élargissement du champ d'application des lois sur la transparence à toutes les personnes exécutant une tâche publique.....	310
4. Le rapport entre la transparence et la protection des données personnelles	311
a) L'anonymisation : une mesure souvent inadéquate en matière d'intégrité.....	311
b) La pesée des intérêts	312
c) Les intérêts publics à la publication jugés prépondérants et l'intégrité	312
d) Les critères en cas de données personnelles d'agents publics	314
e) Synthèse : l'intégrité est un intérêt public important dans la pesée des intérêts.....	315
III. L'alerte éthique (whistleblowing) et la protection des lanceurs d'alerte	315
1. Généralités	315
a) La notion.....	315
b) Les problématiques composant l'alerte éthique.....	317
i. La dénonciation : un droit constitutionnel.....	317
ii. L'obligation de dénoncer.....	318
iii. La protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de rétorsion.....	318
iv. L'institutionnalisation d'une voie spéciale : une dénonciation « protégée ».....	319
c) L'alerte éthique : un outil de prévention de la corruption	319
d) Trois questions spécifiques autour de l'alerte éthique.....	320
i. L'équilibre à trouver entre le devoir de fidélité et la liberté d'expression	320
ii. Une récompense pour l'alerte éthique ?	321
iii. La protection adéquate : la confidentialité ou l'anonymat ?.....	322
2. Le cadre international.....	322
3. Le cadre légal au niveau fédéral	323
a) L'alerte éthique dans la LPers.....	323
i. L'obligation de dénoncer	323
ii. Le droit de signaler des irrégularités	324
iii. La protection des agents publics-lanceurs d'alerte.....	325
iv. L'institutionnalisation d'une voie spéciale	325
b) L'alerte éthique dans les entités décentralisées avec statut du personnel de droit public	327
c) L'absence d'une réglementation dans le Code des obligations	328
d) Appréciation.....	328
4. Le cadre légal au niveau cantonal.....	329
IV. Synthèse	330
§ 8 LES MESURES ORGANISATIONNELLES ET INSTITUTIONNELLES	331
I. Les mesures d'organisation et de contrôle internes	332
1. Le contrôle administratif.....	332
a) Généralités.....	332

b) Le contrôle interne.....	332
2. La rotation du personnel.....	333
a) La notion.....	333
b) Le cadre international.....	334
c) La rotation du personnel au niveau fédéral.....	334
d) La rotation du personnel en droit comparé.....	335
e) Appréciation.....	336
3. Le principe des quatre yeux.....	336
a) Généralités.....	336
b) Le principe des quatre yeux au niveau fédéral.....	336
4. L'évaluation et la gestion des risques d'intégrité.....	337
a) La notion.....	337
b) L'absence d'un instrument spécifique au niveau fédéral.....	338
c) Droit comparé : les plans anti-corruption en Italie.....	338
5. Synthèse.....	339
II. L'institutionnalisation de l'intégrité : les organes spécialisés.....	339
1. Le responsable de l'intégrité.....	340
a) Le responsable de l'intégrité : une instance intraorganisationnelle pour l'intégrité.....	340
b) Les responsables de l'intégrité au niveau fédéral.....	341
i. Le supérieur hiérarchique, responsable de l'intégrité au sein de l'administration centrale.....	341
ii. Les responsables de l'intégrité de Swissmedic, de la FINMA et de l'IFSN....	341
c) Les responsables de l'intégrité en droit comparé.....	342
i. Le « responsabile della prevenzione della corruzione » en Italie.....	342
ii. Le « référent déontologue » en France et le droit des agents publics de le consulter.....	343
iii. La « Ansprechperson für Korruptionsprävention » en Allemagne.....	343
d) Appréciation.....	344
2. Un organe spécialisé dans le domaine de l'intégrité.....	344
a) L'institution d'un organe spécialisé.....	344
i. Les systèmes diffus et décentralisés.....	344
ii. La création d'un organe spécialisé.....	345
iii. Le transfert de compétences à un organe existant.....	345
b) Une exigence internationale : l'indépendance de l'organe spécialisé.....	346
c) L'exemple fédéral : un système diffus et décentralisé.....	347
i. Les acteurs et organes responsables en matière d'intégrité au niveau fédéral.....	347
ii. Les tentatives de créer un organe spécialisé.....	349
d) Deux exemples cantonaux : l'Ombudsman zurichois et la Cour des comptes genevoise.....	350

e) Trois exemples de droit comparé : les autorités indépendantes en matière de prévention de la corruption	351
i. L’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) en Italie.....	351
ii. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l’Agence française anti-corruption en France	352
iii. L’Office of Government Ethics aux Etats-Unis.....	353
f) Appréciation : pour la création d’un organe spécialisé en matière d’intégrité	354
III. Synthèse	356
TROISIÈME PARTIE : LA NATURE JURIDIQUE DE L’INTÉGRITÉ	357
§ 9 L’INTÉGRITÉ COMME INTÉRÊT PUBLIC	359
I. La notion d’intérêt public	360
1. La détermination des intérêts publics.....	360
2. Les conséquences de la reconnaissance du caractère « public » d’un intérêt.....	360
3. L’intégrité : un synonyme du principe de l’intérêt public ?.....	361
II. L’intégrité comme intérêt public	362
1. L’intérêt à une administration intègre tel qu’il ressort de la législation	362
2. L’intégrité dans la jurisprudence.....	363
3. La mise en perspective de l’intérêt public à une administration intègre	365
III. Conclusion : l’intégrité de l’administration publique est un intérêt public	367
§ 10 L’INTÉGRITÉ : UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL ?	369
I. Introduction : la reconnaissance de principes constitutionnels par le contexte	370
1. Le principe constitutionnel : un terme aux contours peu définis	370
2. Quelques éléments caractéristiques des principes constitutionnels.....	372
3. Le contexte comme source de reconnaissance d’un principe constitutionnel.....	374
a) Introduction : comment reconnaître un principe constitutionnel ?	374
b) Les différentes approches constitutives de la méthode basée sur le contexte	375
i. L’approche éthique et orientée vers la justice.....	375
ii. L’approche réaliste	375
iii. L’approche constitutionnelle.....	375
iv. L’approche culturelle	376
v. L’approche du droit comparé	376
c) L’application de la méthode basée sur le contexte à l’intégrité	376
II. L’intégrité dans le contexte	377
1. Introduction : l’intégrité en tant que principe constitutionnel ?	377
a) L’absence de mention expresse du principe d’intégrité dans la Constitution fédérale.....	377

b) Le principe d'intégrité dans la jurisprudence et dans la doctrine.....	378
c) Conclusion intermédiaire.....	379
2. L'intégrité dans la réalité juridique et sociétale (l'approche réaliste).....	379
a) Une nouvelle réalité économique et administrative.....	379
b) Une nouvelle réalité juridique au niveau international.....	380
c) Une nouvelle réalité juridique au niveau interne.....	381
d) Conclusion : le rôle déterminant de l'intégrité dans cette nouvelle réalité.....	381
3. L'intégrité et l'Etat de droit démocratique (l'approche constitutionnelle).....	382
a) La place de l'intégrité dans la conception classique de l'Etat de droit démocratique.....	382
i. La conception classique de l'Etat de droit démocratique.....	382
ii. La place de l'intégrité.....	383
b) Le dépassement de la conception classique.....	384
i. La montée en puissance de l'administration publique.....	384
ii. La diminution de la densité normative.....	385
iii. L'importance croissante de l'activité informelle.....	387
iv. Le développement d'un principe d'efficacité.....	388
v. Conclusion intermédiaire : le principe de la légalité n'est plus apte à légitimer à lui seul l'activité administrative.....	389
c) L'intégrité comme élément de l'Etat de droit démocratique au 21 ^e siècle.....	390
i. L'intégrité au-delà de la légalité et des garanties de procédure.....	390
ii. L'intégrité comme condition du principe d'efficacité.....	392
iii. L'intégrité comme aspect essentiel de la démocratie au 21 ^e siècle.....	393
d) Conclusion : l'intégrité est un élément essentiel de l'Etat de droit démocratique.....	397
4. L'intégrité et la « bonne administration » (l'approche culturelle et de droit comparé).....	397
a) Introduction : la notion de « bonne administration ».....	398
i. Une notion floue avec deux fondements principaux.....	398
ii. La diffusion du concept dans les ordres juridiques européens.....	399
iii. L'intégrité comme élément constitutif de la bonne administration.....	401
b) Le principe d'impartialité en droit italien.....	401
i. Le principe d'impartialité en tant que principe constitutionnel à part entière.....	401
ii. La mise en œuvre du principe d'impartialité au niveau infra-constitutionnel.....	403
c) La bonne administration en droit de l'Union européenne.....	404
i. Le développement jurisprudentiel du principe de la bonne administration.....	404
ii. La consécration d'un droit à une bonne administration dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	406
iii. La mise en œuvre de l'exigence d'intégrité dans l'Union européenne.....	408

d) Conclusion : l'intégrité comme valeur européenne fondamentale	410
5. Conclusion : la reconnaissance d'un principe d'intégrité	410
III. L'intégrité comme principe constitutionnel - une esquisse	411
1. Un principe constitutionnel implicite découlant de l'Etat de droit	411
2. Le champ d'application et les destinataires	411
3. La justiciabilité de certains éléments du principe d'intégrité	412
4. Les contenus concrets du principe d'intégrité	412
5. La portée préventive et les nouvelles méthodes de contrôle de l'administration ...	413
6. L'intégrité de lege ferenda	413
a) L'introduction d'une mention explicite du principe d'intégrité dans la Constitution fédérale.....	413
b) La reconnaissance de l'intégrité comme un droit constitutionnel non écrit	414
c) L'introduction ou la reconnaissance d'un droit à une bonne administration	415
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	417
BIBLIOGRAPHIE.....	423
INDEX DES TABLEAUX.....	447