



Date : 08.10.2014

## **Rapport d'activité du groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (2011 – 2013)**

*Ce texte est une version provisoire. La version qui fait foi est celle qui sera publiée dans la  
Feuille fédérale.*



## Table des matières

1.	Introduction et mandat du Conseil fédéral .....	3
2.	Suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées par le comité de pilotage du GTID Lutte contre la corruption en 2011 .....	4
3.	Rapport sur les manifestations du GTID Lutte contre la corruption entre avril 2011 et 2013 .....	11
3.1.	Séances du comité de pilotage, séances plénières et ateliers .....	11
3.1.1.	Séances plénières du GTID Lutte contre la corruption .....	11
3.1.2.	Ateliers thématiques .....	17
4.	Champs d'action de la lutte contre la corruption .....	19
4.1.	A l'échelon national .....	19
4.1.1.	Incidents survenus durant la période 2011-2013 .....	19
4.1.2.	Travaux législatifs en cours .....	21
4.1.3.	Actions de formation et de sensibilisation à la prévention de la corruption.....	23
4.1.4.	Collaboration avec les cantons et les villes.....	27
4.2.	A l'échelon international .....	28
4.2.1.	GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) .....	28
4.2.2.	Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers .....	29
4.2.3.	Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).....	31
4.2.4.	Engagement de la Suisse au sein du groupe de travail anti-corruption du G20.....	32
4.2.5.	Manifestations et forums consacrés à la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite .....	33
5.	Conclusions et recommandations du GTID Lutte contre la corruption au Conseil fédéral.....	33
5.1.	Bilan intermédiaire du comité de pilotage du GTID.....	33
5.2.	Synthèse des recommandations du comité de pilotage du GTID .....	34



## 1. Introduction et mandat du Conseil fédéral

En Suisse, l'intégrité des institutions est la règle et la corruption constitue l'exception. Des allégations de corruption ont toutefois été formulées au cours de la période sous revue, notamment en ce qui concerne l'attribution de projets informatiques. Cette évolution ne témoigne pas nécessairement d'une augmentation des actes de corruption, mais elle est peut-être liée à la mise en œuvre des mesures anti-corruption et à une sensibilisation accrue des milieux concernés. Malgré un solide dispositif anti-corruption, la Suisse n'est pas à l'abri de ce fléau, qui demeure une préoccupation importante. La sensibilisation constante de toutes les parties concernées reste nécessaire, tout comme le renforcement des mesures de prévention et de lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé. Les cas de corruption au sein de l'administration fédérale n'entachent pas seulement la réputation de la Confédération, mais coûtent également de l'argent aux contribuables. Quant aux affaires de corruption liées à l'économie privée, elles ont également des conséquences sur la réputation de la place économique suisse. Le Conseil fédéral s'efforce donc de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la corruption.

La législation helvétique en matière de corruption a par ailleurs fait l'objet de critiques sur le plan international. L'un des griefs invoqués porte sur l'insuffisance des instruments à disposition en cas de soupçons de corruption portant sur l'activité d'organisations sportives internationales domiciliées en Suisse. La FIFA a ainsi été – et reste – soupçonnée de corruption lors de l'attribution de Coupes du monde de football. Le Conseil de l'Europe a également déploré un manque de transparence au niveau du financement des partis politiques et des campagnes électorales en Suisse<sup>1</sup>.

Par ailleurs, plusieurs entreprises actives au niveau international et ayant leur domicile en Suisse ont été condamnées pour des affaires de pots-de-vin. Les autorités de poursuite pénale de la Confédération enquêtent actuellement sur plusieurs cas de soupçons de corruption d'agents publics étrangers par des entreprises suisses.

Les autorités fédérales suivent de près les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption au niveau international et soutiennent activement les efforts déployés dans ce domaine. La Suisse est également active au sein des groupes de travail spécifiques de lutte contre la corruption au sein des organisations internationales importantes, telles que l'OCDE<sup>2</sup>, le Conseil de l'Europe<sup>3</sup> et l'ONU<sup>4</sup>. Afin de coordonner les activités des différents services fédéraux et de tenir compte des recommandations formulées en 2007 par le Conseil de l'Europe suite à l'évaluation de la législation suisse en matière de lutte contre la corruption, le Conseil fédéral a chargé le DFAE, le 19 décembre 2008, de créer un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID Lutte contre la corruption)<sup>5</sup>. La planification des travaux ainsi que la définition de l'orientation stratégique et des activités du GTID incombent à un comité placé sous la direction de la Division Politiques extérieures sectorielles (DPES) du DFAE. Les autres membres de ce comité sont issus de l'Office fédéral de la justice (OFJ), du Ministère public de la Confédération (MPC), du Contrôle fédéral des finances (CDF), de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). L'une des tâches prioritaires du GTID Lutte contre la corruption est l'élaboration de stratégies concertées à l'échelle nationale et internationale. Le GTID Lutte

<sup>1</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-11-21.html>

<sup>2</sup> Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

<sup>3</sup> Le Conseil de l'Europe s'est doté d'un organe spécialisé, le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption).

<sup>4</sup> Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).

<sup>5</sup> Le mandat conféré au GTID Corruption figure en annexe.



contre la corruption s'efforce de mettre en place des mesures de sensibilisation et de prévention de la corruption dans l'administration fédérale et l'économie privée, d'encourager des adaptations de la législation, de signaler les risques et les faits répréhensibles et de renforcer la diffusion et l'échange d'informations entre les différents services fédéraux, l'économie privée et la société civile.

Pour remplir son mandat, le GTID Lutte contre la corruption associe les cantons, les villes, les milieux de l'économie et la société civile à ses activités. Elle organise des ateliers thématiques destinés principalement à favoriser les échanges et la formation de l'opinion des membres du groupe de travail, participe à différents forums et développe dans son domaine de compétence des stratégies communes avec les différents acteurs concernés. Elle assume le rôle de point de contact et d'organe de liaison pour les demandes externes (émanant par exemple de délégations étrangères), informe régulièrement le Conseil fédéral sur les derniers développements en matière de lutte contre la corruption et lui adresse des recommandations sur le renforcement du dispositif anti-corruption de la Suisse. Le secrétariat du GTID Lutte contre la corruption est assuré par le DFAE (DPES).

Conformément au mandat du Conseil fédéral, le GTID Lutte contre la corruption doit se réunir au minimum une fois par semestre. Ces rencontres (séances plénières) se déroulent en principe en milieu et en fin d'année. Outre les services compétents de la Confédération, elles réunissent, à l'invitation du DFAE, des représentants des cantons et des communes, de l'économie privée, de la société civile et du monde académique qui ont ainsi l'occasion de procéder à un large échange d'idées et d'expériences.

Le mandat du GTID impose au groupe de travail de rendre régulièrement compte de son activité au Conseil fédéral et au public intéressé. La première évaluation du dispositif anti-corruption mis en place en Suisse a été effectuée par le GTID en mars 2011<sup>6</sup>. Le présent rapport 2011-2013 fait état des efforts entrepris pour appliquer les recommandations formulées par le comité dans son premier rapport et décrit les activités menées par le groupe de travail durant la période sous revue ainsi que les derniers développements internationaux survenus dans le domaine de la lutte contre la corruption. Il contient en outre les nouvelles recommandations émises par le comité de pilotage du GTID en vue de renforcer le dispositif anti-corruption de la Suisse.

## **2. Suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées par le comité de pilotage du GTID Lutte contre la corruption en 2011**

Dans son premier rapport de 2011, le comité de pilotage du GTID proposait une série de recommandations destinées à renforcer le dispositif de lutte anti-corruption de la Suisse. Les travaux de mise en œuvre de ces recommandations sont présentés ci-après.

**« Coopération internationale à l'exemple de la contribution à l'élargissement : le comité suggère d'évaluer si des mesures de prévention analogues existent dans le cadre d'autres programmes de développement. »**

Dans le cadre de la coopération avec les pays en développement et en transition, le SECO et la Direction du développement et de la coopération (DDC) ont instauré des mesures similaires à celles appliquées dans le cadre de la contribution à l'Union européenne (UE)

<sup>6</sup> « Rapport de l'IDAG Corruption – Un état des lieux des activités de lutte contre la corruption en Suisse et à l'étranger », 28 mars 2011. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22788.pdf>



élargie, bien que les mécanismes d’approbation et de suivi des projets ne soient pas similaires.

### Mesures au niveau des programmes et des projets

Dans le cadre des programmes SECO, une part limitée de fonds sont transférés et gérés directement par les pays partenaires. Si tel est le cas, une « due diligence » est au préalable effectuée pour s’assurer que le partenaire en charge de la gestion des fonds remplit des critères stricts en matière de bonne gestion financière et ce, selon les standards PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability<sup>7</sup>). En règle générale, les fonds ne sont toutefois pas transférés directement aux partenaires dans les pays en développement ou en transition (paiements exécutés par la centrale ou l’agence de mise en œuvre, sur la base d’une vérification minutieuse du respect des procédures et engagements contractuels). Si les partenaires sont en charge du processus de passation des marchés publics, un contrôle du SECO ou de l’agence de mise en œuvre est exercé à différents niveaux (définition des termes de références, évaluation des offres, adjudication, négociations contractuelles, contrôle des factures).

La DDC, quant à elle, transfère directement les fonds à ses partenaires chargés de mettre en œuvre les projets, que ce soit des ONG suisses, internationales ou locales, le gouvernement partenaire ou les organisations internationales. Elle s’assure de la santé et de la stabilité de ses partenaires grâce à un instrument d’évaluation des risques (le *risk assessment*). En particulier, elle s’assure que son partenaire soit doté d’un système de contrôle interne financier adapté et fonctionnel. Si des lacunes ou des risques sont constatés, l’unité opérationnelle responsable pour la DDC doit prendre les mesures rectificatives nécessaires, d’entente avec le partenaire. Pour certains partenaires, le respect des normes Swiss GAAP FER 21<sup>8</sup> relatives au système comptable est requis. Actuellement, la DDC est en train d’affiner son instrument d’évaluation des risques pour permettre un meilleur suivi des risques.

A l’instar de ce qui se fait dans le cadre de la contribution à l’UE élargie, tous les accords de projets dans le cadre de la coopération au développement ou de l’aide à la transition comprennent des clauses anti-corruption. La DDC fait, en outre, signer un code de conduite à ses mandataires. Avant tout éthique, celui-ci tend à éviter les conflits d’intérêts et proscrit l’auto-favorisation. De même, un suivi serré des projets est assuré par le biais de nos représentations sur place (Bureaux de coopération ou ambassades).

Au niveau de la centrale, les risques de corruption sont évalués aux différentes étapes du projet. Dans toutes les propositions de crédits, les risques de corruption sont traités dans le cadre d’une grille d’analyse des risques. Cette grille fait l’objet d’un *monitoring et reporting* réguliers, notamment au travers des rapports périodiques de mise en œuvre des projets. A la DDC, un instrument a été introduit au niveau des bureaux de coopération (dans les pays en transition, il existe des bureaux de coopération conjoints DDC/SECO), le *SCI compliance report*. Il permet de détecter les cas éventuels de mauvaise gestion. On y trouve des questions en lien directement avec la corruption. Par ailleurs, les projets sont soumis à des audits financiers réguliers, définis dans les propositions de crédit et les accords. Outre les états financiers, l’existence, l’adéquation et l’efficacité du système de contrôle interne du partenaire sont alors tout particulièrement examinés. Les auditeurs externes sont mandatés

<sup>7</sup> <https://www.pefa.org/>

<sup>8</sup> Etablissement des comptes des organisations sociales d’utilité publique à but non lucratif.



par la DDC ou le SECO et doivent répondre aux normes suisses (Normes d'audit suisses, NAS) ou aux principes internationaux généralement admis (International Standards on Auditing, ISA, et International Federation of Accountants, IFAC).

Les contrats de la DDC et du SECO prévoient également un droit de contrôle étendu en leur faveur, ainsi que du Contrôle fédéral des finances ou tout tiers désigné par elle. Une formation régulière des collaborateurs à la centrale et sur le terrain est par ailleurs donnée sur les risques de corruption. Actuellement, un cours anti-corruption en ligne focalisé sur le domaine du développement est en train d'être testé. Il devra bénéficier aux collaborateurs de la DDC et du SECO, en particulier sur le terrain.

### Mesures au niveau institutionnel

Dans le cadre de l'optimisation des structures et processus SECO/WE<sup>9</sup>, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, WE a créé deux nouvelles structures qui permettent de renforcer le *controlling* des projets. D'une part, une unité de services spécialisés (160 % pour les questions juridiques, contractuelles et de passation des marchés) a été créée. D'autre part, des responsables du *controlling* ont été nommés dans chaque secteur de manière à renforcer la diffusion des bonnes pratiques au niveau de l'identification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets. Ces services spécialisés doivent être consultés par les secteurs opérationnels et veillent à la bonne mise en pratique des règles en matière de marchés publics. Dans le cadre de la réorganisation, les domaines du contrôle de gestion (90 %) et du risque (50 %) ont été renforcés. Un système de gestion de l'information (tableau de bord de gestion) a été créé dans le domaine du *contrôle de gestion* afin d'améliorer la planification financière et les opérations de contrôle. Dans le domaine du *risque*, le concept de gestion du risque a été remanié. WE a notamment décidé de configurer le système SAP de manière à pouvoir enregistrer et surveiller systématiquement les analyses de risques des projets dans SAP. WE collabore en outre avec l'audit interne du SECO afin de mieux coordonner la révision des services extérieurs avec la DDC.

Au DFAE, le centre spécialisé dans les marchés publics (centre de compétence en contrats et marchés publics, CCMP), qui était rattaché à la DDC, a été transféré au Secrétariat général au 1<sup>er</sup> juillet 2013. Ce transfert signifie un renforcement des compétences du Secrétaire général en matière de surveillance des marchés publics, lesquelles étaient déjà consacrées dans l'ordonnance sur l'organisation du DFAE (cf. art. 5, al. 1, let. f, Org-DFAE), et des responsabilités du CCMP. En effet, depuis son transfert, le centre de compétence a reçu de nouvelles tâches de contrôle qui consistent dans l'établissement d'un rapport trimestriel à l'attention du Secrétaire général comprenant une évaluation des conditions de concurrence lors de l'attribution du premier mandat et du lien de dépendance des mandataires à l'égard des marchés attribués par le DFAE, ainsi que le signalement d'éventuelles irrégularités dans l'attribution de mandats attribués de gré à gré au-dessus des valeurs seuils. Sur la base de ce rapport, le Secrétaire général peut exiger des directions concernées la prise de mesures correctives.

En 2013, la DDC a décidé d'affecter des ressources humaines supplémentaires (80 %) à la lutte contre la corruption. Les travaux de la Division Institutions globales ont pour but, d'une part, de permettre à la Suisse de jouer un rôle déterminant dans l'organisation du dialogue politique international (p. ex. mise en œuvre de conventions internationales, création de

<sup>9</sup> SECO/WE: Domaine Coopération économique et développement du SECO



conditions générales appropriées) et, d'autre part, d'encourager les efforts nationaux de lutte contre la corruption à l'aide de programmes multilatéraux. Outre une participation active aux initiatives internationales (Conférence des Etats parties et groupes de travail sur la Convention des Nations Unies contre la corruption, Equipe spéciale anticorruption de l'OCDE, etc.), les projets portent sur l'octroi de contributions financières à des programmes mondiaux de prévention de la corruption, notamment à *Transparency International*<sup>10</sup> en faveur de la société civile, ou à l'organisation norvégienne *U4 Anti-Corruption Resource Centre*<sup>11</sup>.

Dans le domaine des mesures de lutte contre la corruption, la DDC soutient des programmes de recouvrement d'avoirs volés comme l'initiative StAR<sup>12</sup> (*Stolen Asset Recovery Initiative*) de la Banque mondiale ou l'ICAR<sup>13</sup> (*International Centre for Asset Recovery*), dont le siège est à Bâle. Tous deux s'engagent en faveur du renforcement institutionnel et politique de la lutte contre la corruption et de la réalisation de mandats de formation et de conseil juridique à l'échelon national. La DDC soutient également différents projets bilatéraux de lutte contre la corruption (p. ex. création d'une commission anti-corruption au Bhoutan).

En résumé, on peut retenir que la DDC et le Domaine Coopération économique et développement du SECO ont pris diverses mesures de prévention de la corruption et ont encore renforcé leur système de contrôle interne. Les contrats avec des organisations partenaires contiennent des clauses anti-corruption, et les collaborateurs sur le terrain – y compris ceux des organisations partenaires – sont régulièrement sensibilisés aux risques de corruption.

Dans le cadre de la coopération au développement, la DDC et le Domaine Coopération économique et développement du SECO ont considérablement renforcé leurs programmes de lutte contre la corruption. Afin de permettre une meilleure vue d'ensemble de l'engagement de la Suisse dans la lutte contre la corruption, il serait judicieux d'établir une liste globale des différents projets bilatéraux et multilatéraux de lutte contre la corruption financés par la coopération suisse au développement.

➤ **Recommandation 1 : le comité de pilotage du GTID recommande à la DDC et au SECO d'établir une liste des projets et programmes ainsi que des mesures prises par la coopération suisse au développement dans le domaine de la lutte contre la corruption et d'en informer le GTID.**

**« Accueil de délégations étrangères : malgré le coût d'une telle opération, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de renouveler l'invitation lancée à des journalistes étrangers. »**

Plusieurs Etats (Corée du Sud, Roumanie, Malaisie, Koweït) ont témoigné de l'intérêt pour la législation suisse et pour la mise en œuvre pratique du dispositif anti-corruption. Le GTID Lutte contre la corruption accueille des délégations étrangères et leur prépare un programme de visite. Les visites effectuées au cours de la période sous revue ont été consacrées à différents aspects de la lutte anti-corruption, comme l'introduction de l'obligation de dénoncer, la sensibilisation des employés de l'administration fédérale à cette problématique

<sup>10</sup> <http://www.transparency.org/>

<sup>11</sup> <http://www.u4.no/>

<sup>12</sup> <http://star.worldbank.org/star/>

<sup>13</sup> <http://www.baselgovernance.org/icar/>



ou l'approche multipartite innovante du GTID Lutte contre la corruption. A l'initiative de Présence Suisse (PRS), des journalistes provenant de Grèce, du Royaume-Uni et de France ont en outre été invités à découvrir la place financière helvétique. A cette occasion, ils ont notamment pu se rendre compte des efforts déployés par la Suisse en matière de prévention de la corruption et en apprendre davantage sur le GTID Corruption. Des représentants du GTID Corruption mettent régulièrement leur temps et leurs connaissances à disposition lors de la visite de délégations étrangères.

La Suisse a par ailleurs l'intention d'instaurer et de développer un dialogue sur la corruption avec des partenaires économiques de premier plan. Différents aspects de la prévention de la corruption ainsi que les développements et les défis enregistrés à l'échelle internationale sont abordés au niveau politique dans le cadre des consultations bilatérales menées avec un certain nombre de gouvernements étrangers.

**« Adaptation de la législation à l'échelon national : le comité de pilotage suggère de soumettre les unités administratives décentralisées de la Confédération à l'obligation de dénoncer. »**

L'article 22a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1) instituant l'obligation de dénoncer est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Cette disposition s'applique toutefois uniquement aux employés des unités administratives et des entreprises décentralisées assujetties à la LPers. Les unités administratives décentralisées de la Confédération dont le personnel n'est pas assujetti à la LPers ne sont pas soumises à l'obligation de dénoncer stipulée à l'article 22a LPers. Par conséquent, plusieurs entités chargées d'importantes tâches de régulation ne sont pas soumises à une réglementation sur l'obligation de dénoncer, le droit de dénoncer et la protection de la personne qui signale une irrégularité (donneur d'alerte ou *whistleblower*). En ce qui concerne les unités administratives décentralisées dont le personnel n'est pas soumis à la LPers, la directrice de l'OFPER a transmis en date du 12 mai 2011 une lettre à tous les secrétaires généraux des départements les invitant à intégrer dans les lois spécifiques une disposition identique à l'art. 22a LPers. Lorsque des modifications des lois spécifiques ont lieu, l'OFPER, lors de la procédure de consultation des offices, demande une adaptation si elle n'est pas prévue. En outre, l'OFPER demande l'introduction de l'obligation de dénoncer lors de l'adoption d'objectifs stratégiques par le Conseil fédéral. Il y a lieu de poursuivre sur cette voie.

Quelques exemples d'unités administratives décentralisées ayant introduit l'obligation d'annoncer figurent ci-après.

Le code de déontologie de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), en vigueur depuis le 12 juin 2012, reprend les dispositions de l'article 22a LPers. Ce code s'applique non seulement à tous les employés de l'ASRE, mais aussi aux membres des conseils d'administration. Il est prévu de reprendre la teneur de l'article 22a LPers dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE), dont l'entrée en vigueur est prévue au deuxième semestre 2015.

Les entreprises de révision soumises à la surveillance de l'Etat sont tenues de communiquer, immédiatement et par écrit, à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), tous les événements importants pour l'exercice de la surveillance (art. 14, al. 2, loi sur la surveillance de la révision [LSR]). Il est en outre possible d'adresser des informations à l'ASR de façon anonyme (*whistleblowing*). Si une telle annonce étaye ou renforce le soupçon d'irrégularité, l'ASR en informe l'autorité de surveillance compétente,





instituée en vertu de lois spéciales (art. 22 LSR), la bourse (art. 23 LSR) ou l'autorité de poursuite pénale (art. 24 LSR).

La FINMA connaît avec l'art. 16 de son Code de conduite une réglementation qui correspond en grande partie à l'art. 22a LPers. Cette disposition est expressément adaptée à la FINMA en tant qu'unité décentralisée de l'administration fédérale. En complément de l'art. 16 du Code de conduite, l'art. 38, al. 3, de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA, RS 956.1) instaure une obligation de dénoncer incombant à la FINMA lorsqu'elle a connaissance de crimes ou délits de droit commun. Cette obligation de dénoncer concerne aussi les collaborateurs pris isolément.

L'Institut fédéral de la propriété intellectuelle a inscrit dès 2012 dans tous les contrats de travail l'obligation d'annoncer les soupçons de corruption ainsi que les crimes et délits poursuivis d'office dont les employés auraient connaissance dans l'exercice de leur activité professionnelle.

Swissmedic a repris en 2012 les dispositions de l'article 22a LPers à la demande du CDF.

Le comité de pilotage du GTID continue à considérer que les mesures nécessaires doivent être prises afin de favoriser l'introduction de l'obligation d'annoncer dans toutes les unités administratives décentralisées.

➤ **Recommandation 2 : le comité de pilotage du GTID recommande l'introduction de l'obligation d'annoncer les soupçons de corruption dans toutes les unités administratives décentralisées (par analogie avec l'article 22a LPers).**

**« Pantouflage » (conflits d'intérêts) : le comité de pilotage du GTID préconise d'adapter les contrats de travail existants avec des employés occupant l'une des fonctions hiérarchiques énumérées à l'article 94b OPers<sup>14</sup> et de prévoir une convention correspondante dans les futurs contrats de travail. »**

Dans le premier rapport du GTID établi en 2011, le comité de pilotage recommandait l'instauration d'une clause « anti-pantouflage » (art. 94b ordonnance sur le personnel de la Confédération OPers, 172.220.111.3). Il s'agit d'une clause qui a pour but d'éviter les conflits d'intérêts liés au passage d'un employé du secteur public au secteur privé ou inversement. Cette norme vise tout d'abord à renforcer l'impartialité de l'employé et l'indépendance de l'administration en précisant, à son alinéa premier, qu'un employé doit se récuser lorsqu'il doit prendre une décision ou participe à une prise de décision et que la décision en question concerne un employeur (notamment tous les employeurs de droit privé) dont il a reçu (ou accepté) une offre d'emploi actuelle. Un employé doit également se récuser lorsque la décision concerne une partie représentée par une personne ayant travaillé dans la même unité d'organisation au cours des deux années précédentes. En effet, dès l'engagement des employés du plus haut niveau hiérarchique, l'autorité compétente examine l'opportunité d'introduire la clause de pantouflage dans le contrat de travail. Cette clause est toutefois

<sup>14</sup> Clause anti-pantouflage : les unités administratives qui prennent ou préparent des décisions dans les domaines de la surveillance, de la taxation ou de l'adjudication ou des décisions de portée comparable peuvent convenir, lors de la conclusion du contrat de travail avec des employés exerçant la fonction de secrétaire général, de directeur, de directeur suppléant ou de sous-directeur, ainsi qu'avec les autres membres de la direction, que ces employés n'ont pas le droit, pendant au maximum deux ans après la fin de leurs rapports de travail, d'exercer une activité pour un autre employeur ou mandant qui, au cours des deux années ayant précédé la résiliation des rapports de travail, a été concerné de manière déterminante par l'une des décisions mentionnées.



encore peu présente dans les contrats de travail des cadres supérieurs de l'administration fédérale.

➤ **Recommandation 3 : le comité de pilotage du GTID relève l'absence de clause « anti-pantouflage » dans le contrat de travail de certains hauts fonctionnaires. Il préconise d'introduire cette clause dans le contrat de travail des cadres supérieurs de l'administration fédérale dans la mesure où la situation le justifie.**

**« Financement des partis politiques et des campagnes électorales : le comité de pilotage du GTID pose la question de savoir dans quelle mesure le particularisme de la Suisse et de sa culture politique justifie l'absence de législation sur le financement des partis et des campagnes électorales. »**

La Suisse ne dispose d'aucune législation nationale en matière de transparence du financement des partis politiques. Le thème de la transparence des processus politiques n'est pas abordé uniquement au sein du GRECO, mais aussi dans le cadre d'autres organisations et forums internationaux (ONUDC, OSCE<sup>15</sup>, Partenariat pour un gouvernement transparent). Il s'agit d'un dossier où la Suisse n'est pas à l'abri des critiques internationales (cf. 4.2.1).

Dans son rapport du 21 octobre 2011 consacré à la Suisse, le groupe d'Etats GRECO du Conseil de l'Europe recommandait de légiférer sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le 8 juin 2012, le Conseil fédéral a traité cette question et conclu qu'il souhaitait discuter avec une délégation du GRECO avant de prendre une décision concernant la mise en œuvre des mesures préconisées.

Le 10 avril 2013, les conseillers fédéraux Simonetta Sommaruga et Didier Burkhalter ont exposé aux représentants du GRECO les particularités qui empêchent de rendre le financement des partis plus transparent en Suisse, à savoir le fédéralisme et la démocratie directe. La vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat.

Le système politique de la Suisse se distingue de celui des autres pays sur au moins trois points :

- Le premier concerne le système de démocratie directe, dans le cadre duquel il serait difficile d'appliquer des règles de transparence aux seules campagnes électorales, et non pas aux votations. Vu la fréquence des votations populaires, les partis sont loin d'être les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. Or une législation qui s'appliquerait à l'ensemble des acteurs politiques de notre pays créerait une charge administrative importante et des coûts considérables.
- Deuxième spécificité, le fédéralisme : dans notre Etat fédéral, les cantons disposent d'une large autonomie. Leur imposer une réglementation nationale uniforme pour contrôler et limiter le financement des partis ne serait pas compatible avec la tradition politique de notre pays. Une réglementation s'appliquant uniquement à l'échelon fédéral serait incomplète et inefficace. En outre, une telle réforme nécessiterait probablement une modification de la Constitution.
- Troisième spécificité, le rôle de la responsabilité privée : les partis politiques se financent essentiellement grâce à des dons privés, ce qui relève de la sphère privée.

<sup>15</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe



On attribue en Suisse une grande importance à la responsabilité individuelle. Le système politique suisse reposant largement sur un engagement privé (de milice), la professionnalisation des partis politiques et les besoins financiers sont beaucoup plus modestes qu'à l'étranger. Si, dans de nombreux pays, les législations réglementant les sources de financement s'accompagnent d'un financement public, ce modèle n'est pas usuel en Suisse<sup>16</sup>.

Le 25 février 2014, le GTID Lutte contre la corruption a organisé une table ronde réunissant des parlementaires et des chercheurs universitaires sur le thème de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le GTID a évoqué la question de savoir dans quelle mesure le particularisme de la Suisse et de sa culture politique justifiait l'absence de législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Trois cantons qui ont déjà édicté des normes en la matière ou sont en train de le faire (Genève, Tessin et Neuchâtel) ont présenté leurs prescriptions en matière de transparence et lancé la discussion. Un deuxième débat animé par l'ancien conseiller aux Etats et ancien procureur général du canton du Tessin Dick Marty a permis aux représentants de la politique, du monde académique et du secteur privé d'exprimer leur point de vue.

Les discussions ont mis en évidence la diversité des opinions sur la question de l'introduction de règles de transparence pour les partis politiques. Une tendance à un renforcement de la transparence se dessine néanmoins puisque certaines entreprises publient volontairement le montant des contributions versées aux partis politiques et que certains partis publient désormais leurs états financiers.

### **3. Rapport sur les manifestations du GTID Lutte contre la corruption entre avril 2011 et 2013**

#### **3.1. Séances du comité de pilotage, séances plénières et ateliers**

##### **3.1.1. Séances plénières du GTID Lutte contre la corruption**

Cinq séances plénières ont été organisées depuis la publication du dernier rapport du GTID en mars 2011. Les thèmes des séances sont choisis par le comité de pilotage en fonction de l'actualité et des activités en cours. Pour le comité de pilotage du GTID, il est important que les différents protagonistes de la lutte contre la corruption et les membres du GTID puissent bénéficier d'une tribune – la séance plénière – pour faire connaître leurs activités et l'institution. Les thèmes et débats des différentes séances plénières sont brièvement évoqués ci-dessous.

##### *Prévention de la corruption dans l'industrie pharmaco-chimique et dans le secteur paraétatique (séance plénière du 21 juin 2013)*

Le GTID a organisé une journée d'échanges avec l'économie privée et Swissmedic sur le thème de la **prévention de la corruption dans le secteur pharmaco-chimique**. Les responsables de la conformité (« Compliance ») de trois multinationales helvétiques – Novartis International SA, Clariant International Ltd et Givaudan SA – ont accepté de présenter les mesures prises dans leur entreprise en matière de prévention de la corruption.

<sup>16</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>



La table ronde était présidée par un représentant de la société civile, le président de Transparency International Suisse. Cela témoigne de la confiance mutuelle qui s'est instaurée entre les membres du GTID. L'industrie chimique et pharmaceutique helvétique applique le principe de l'autoréglementation sur une large échelle, en raison notamment de sa présence dans les régions à risque où certains pays sont victimes d'une corruption notoire. Les entreprises susmentionnées disposent déjà de systèmes de contrôle et de conformité internes très élaborés et ont introduit des codes de déontologie afin de lutter contre la corruption. Le problème de la corruption se pose toujours avec une acuité particulière dans le secteur des petites et moyennes entreprises (PME) qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour combattre ce fléau. Les règles instaurées pour lutter contre la corruption n'ont d'effet que si elles sont appliquées de manière systématique et cohérente.

#### Corruption dans l'attribution des marchés publics (séance plénière du 20 juin 2013)

Etant donné la taille des contrats et l'importance des sommes en jeu, les marchés publics constituent traditionnellement un terrain favorable à la corruption. Le volume annuel des adjudications de la Confédération, des cantons et des communes est estimé à 40 milliards de francs. Avec un volume d'achat annuel de quelque 5,5 milliards de francs, l'administration fédérale mène une politique d'acquisition fondée sur les principes de transparence, d'utilisation économe des fonds publics, de concurrence et d'égalité de traitement entre les soumissionnaires. Suite aux discours introductifs de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et de l'Office fédéral de la police (fedpol) sur les risques de corruption dans les marchés publics, l'Office fédéral des routes (OFROU), la Poste et les CFF ont présenté les mesures spécifiques mises en œuvre au sein de leur entreprise dans le domaine de la prévention. La Poste n'étant pas assujettie à la LPers, ses employés ne sont pas soumis comme ceux de la Confédération à l'obligation de déclarer les cas de suspicion. Le GTID se demande donc dans quelle mesure les employés de ces unités administratives décentralisées peuvent faire valoir leurs observations, et quelles sont les mesures prises pour éviter la corruption dans le secteur des marchés publics. Tous les orateurs ont affirmé que les membres du personnel actifs dans le secteur des achats avaient suivi des formations dédiées à cette problématique. Si ASTRA, la Poste et les CFF ont mis en place des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques en matière de corruption, la communication de soupçons reste rare. Le comité de pilotage du GTID estime que l'obligation de dénoncer, telle qu'elle est définie à l'article 22a LPers, devrait être étendue à toutes les unités administratives décentralisées.

#### « Action collective » (séance plénière du 7 décembre 2012)

Les demandes de pots-de-vin de la part de fonctionnaires étrangers constituent un défi de taille pour les entreprises suisses actives à l'échelon international. De ce fait, un nombre croissant de multinationales s'efforcent de lutter contre la pratique des pots-de-vin moyennant des actions collectives<sup>17</sup>. De telles initiatives sont prises par des entreprises qui opèrent dans le même secteur ou dans le même pays, ou qui envisagent de participer à une même soumission publique. Il s'agit d'initiatives volontaires d'entreprises privées désireuses de promouvoir une concurrence transparente, équitable et exempte de corruption. L'Institut

<sup>17</sup> Le guide de la Banque mondiale, *Fighting Corruption through Collective Action*, définit l'action collective comme étant un « processus collaboratif et soutenu de coopération entre les parties prenantes, qui augmente l'impact et la crédibilité de l'action individuelle. Elle permet de rassembler les parties prenantes individuelles vulnérables dans une alliance d'organisations de même opinion, de niveler le terrain entre les entreprises concurrentes et peut compléter, se substituer temporairement ou renforcer des lois locales faibles. » [http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole\\_guide\\_Oct.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole_guide_Oct.pdf) (en anglais)



de Bâle sur la gouvernance<sup>18</sup> (membre du GTID Lutte contre la corruption) et Siemens Suisse SA ont présenté leurs activités liées aux « actions collectives ». L'Institut de Bâle sur la gouvernance est un pôle de savoir sur l'action collective de renom international. Il collecte et diffuse des informations, propose des exemples pratiques, élabore des analyses<sup>19</sup>, conduit des recherches universitaires et encadre des processus d'action collective. Siemens Suisse SA a engagé et dirigé, avec des entreprises partenaires, plusieurs actions collectives contre les tentatives d'extorsion afin d'améliorer le fonctionnement de la concurrence sur les marchés concernés. Les actions collectives sont, pour cette société, un élément essentiel de la prévention de la corruption. Sur le plan international, les membres du B20<sup>20</sup> ont également identifié le problème de la sollicitation de pots-de-vin de la part d'agents publics et ont lancé, lors du sommet du G20 à Los Cabos (Mexique) en 2011, un appel pour que des mesures de lutte contre ce phénomène soient prises à l'échelon international<sup>21</sup>. La création du pôle de savoir sur l'action collective à Bâle est le fruit d'un mandat direct octroyé par le B20.

Révision des recommandations du GAFI<sup>22</sup> en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (séance plénière du 7 décembre 2012)

Les séances plénières du GTID Corruption constituent également une plateforme utile pour l'échange d'informations sur l'évolution de la situation au niveau international et sur ses répercussions en Suisse. Dans ce contexte, le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) a présenté les défis que la Suisse devra relever dans le cadre de l'adaptation du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent aux nouvelles normes internationales du Groupe d'action financière (GAFI). Le GAFI est le fer de lance de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'assemblée plénière du GAFI a approuvé en février 2012 une révision partielle de ses normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement de la prolifération des armes de destruction massive et le financement du terrorisme. Les nouvelles normes s'appliquent au quatrième cycle des examens par pays, qui a débuté fin 2013. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, le GAFI a élaboré une définition des personnes politiquement exposées (PEP) permettant de faire la distinction entre PEP nationales et PEP internationales. En outre, les recommandations actuelles considèrent déjà la corruption comme un acte préalable au blanchiment. La Suisse travaille désormais à la mise en œuvre et à l'adaptation des normes helvétiques aux nouvelles exigences du GAFI<sup>23</sup>. Par ailleurs, une révision partielle de la loi sur le blanchiment d'argent est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2013. Cette modification améliore l'échange d'informations et permettra au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) d'obtenir davantage d'informations de la part des intermédiaires financiers. Le MROS pourra par ailleurs conclure lui-même des accords de coopération technique avec ses homologues étrangers<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> <http://www.collective-action.com/>

<sup>19</sup> *Collective Action and Corruption, Working Paper No. 13*, Mark Pieth, Institut de Bâle sur la gouvernance. [www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/publications/working\\_papers/13\\_Collective\\_Action\\_and\\_Corruption.pdf](http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/publications/working_papers/13_Collective_Action_and_Corruption.pdf)

<sup>20</sup> Le B20 réunit des organisations représentatives d'entreprises issues de tous les pays du G20, y compris de la Suisse. <http://www.b20businesssummit.com/guests/companies>

<sup>21</sup> Déclaration du B20 de Los Cabos : « *to develop a compendium of best practices in the fight against solicitation, establish appropriate high-level reporting mechanisms to address allegations of solicitation of bribes by public officials, and endorse the setting up of a pilot project in a country willing to test such mechanism* », <http://b20.org/documentos/B20-Complete-Report.pdf>

<sup>22</sup> GAFI: Groupe d'action financière (Financial Action Task Force, FATF) ; <http://www.fatf-gafi.org/>

<sup>23</sup> <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-51377.html>

<sup>24</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-10-16.html>





*Présentation de l'étude de la HTW de Coire « Lutter efficacement contre les risques de corruption – Stratégies pour les entreprises internationales » (séance plénière du 8 juin 2012).*

La Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW de Coire est engagée dans la recherche sur les pratiques de corruption qui entachent le secteur privé. Elle a publié en 2012 une étude exhaustive : *Lutter efficacement contre les risques de corruption – Stratégies pour les entreprises internationales*<sup>25</sup> dans le cadre de laquelle plus de 500 sociétés suisses actives au niveau international ont été interrogées sur les risques de corruption et leurs effets sur les entreprises. Il ressort de cette étude que les marchés de croissance – actuels et futurs – se situent dans des régions et des pays présentant un risque élevé de corruption, et que les entreprises suisses seront par conséquent de plus en plus confrontées à ce fléau. Selon l'étude, 40 % des entreprises suisses interrogées sont sollicitées pour effectuer des paiements informels à l'étranger. La corruption touche principalement des entreprises ayant externalisé leurs propres unités de production, de distribution et de services à l'étranger ou collaborant avec des agents locaux, des intermédiaires ou d'autres partenaires de distribution dans le cadre de leurs affaires. La corruption est également favorisée par une bureaucratie lourde et par la réalisation d'une part importante du chiffre d'affaires avec les autorités ou les entreprises publiques. Dans le cadre des marchés attribués par un mandant public ou privé, un quart des entreprises interrogées estime avoir perdu un marché au profit d'un concurrent corrompu au cours des deux années précédant l'enquête. Plus de 10 % des entreprises ont renoncé à pénétrer sur un marché étranger au cours des cinq dernières années en raison des risques de corruption existants. Durant la même période, environ 4 % des entreprises interrogées se sont retirées d'un marché pour les mêmes raisons.

Les résultats de cette étude soulignent l'importance pour la Suisse de poursuivre son engagement dans les différents organes internationaux chargés de lutter contre la corruption afin que les entreprises helvétiques actives au niveau international puissent lutter à armes égales avec leurs concurrents.

*Sport et corruption (séance plénière du 8 juin 2012)*

Les critiques des médias adressées à la FIFA<sup>26</sup> sur l'opacité de la procédure d'attribution des Coupes du monde, et à la Suisse en tant qu'Etat-hôte de nombreuses organisations internationales, ont incité le GTID à organiser un débat sur la corruption dans le sport.

L'Institut de Bâle sur la gouvernance a présenté un exposé intitulé « Sport et corruption » consacré aux réformes à entreprendre au sein de la FIFA. Les principaux risques de corruption dans le sport concernent les matchs truqués, les paris faussés, les transferts de joueurs et de clubs ainsi que les grandes manifestations internationales. Réagissant aux critiques de l'opinion publique, la FIFA a entamé une réforme exhaustive de la structure de gouvernance de l'organisation. Un Comité de gouvernance indépendant présidé par le prof. Mark Pieth<sup>27</sup> a été constitué. Afin de lutter contre le trucage de matchs, la FIFA a créé *Early Warning System GmbH*, un système d'alerte précoce ayant pour mission de superviser les paris sportifs portant sur tous les matchs des compétitions organisées par la FIFA. Un système de régulation des transferts a été créé en 2008 dans le but de garantir la transparence du marché des transferts. Les flux financiers ne sont toutefois pas pris en considération. En ce qui concerne les grandes manifestations, la FIFA a créé lors de la Coupe du monde 2010 en Afrique du Sud un système de surveillance de la vente des billets

<sup>25</sup> Rapport de la HTW Chur, *Lutter efficacement contre les risques de corruption – Stratégies pour les entreprises internationales*, octobre 2012. [www.htwchur.ch/fileadmin/user\\_upload/institute/SIFE/4\\_Publikationen/Wissenschaftliche\\_Publikationen/Business\\_Integrity/IFBI\\_FR\\_Leitfaden\\_Korruptionsrisiken\\_HTW\\_fr.pdf](http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/institute/SIFE/4_Publikationen/Wissenschaftliche_Publikationen/Business_Integrity/IFBI_FR_Leitfaden_Korruptionsrisiken_HTW_fr.pdf)

<sup>26</sup> Fédération Internationale de Football Association (FIFA)

<sup>27</sup> Spécialiste du droit pénal, directeur de l'Institut de Bâle sur la gouvernance



et de contrôle de toutes les dépenses du comité d'organisation local par une instance externe. Les projets du pays organisateur ne sont toutefois pas pris en compte. La rapide croissance économique de la FIFA au cours de ces dernières années a nécessité une révision des structures de gestion et de contrôle internes. L'instauration de mesures internes de réforme de la gouvernance est certes positive, mais celles-ci ne sauraient remplacer une révision externe.

Les dénonciations de soupçons de corruption dans le domaine du sport démontrent les répercussions directes que peut avoir l'ouverture d'un nouveau front dans la lutte internationale contre la corruption sur l'agenda politique intérieur. Le Conseil fédéral se dit conscient du risque de corruption dans le sport et a approuvé en novembre 2011 un rapport sur la lutte contre la corruption et les matchs truqués dans le sport<sup>28</sup>. Le rapport conclut que les mesures mises en œuvre par les fédérations sportives (internationales) ne suffisent pas pour lutter efficacement contre la corruption. Il est nécessaire de mettre en place des systèmes de bonne gouvernance (codes de bonnes pratiques) harmonisés et contraignants à tous les niveaux du sport organisé. Parallèlement aux efforts déployés en faveur du sport, l'Etat est appelé à créer un cadre transparent, clairement réglementé et néanmoins attractif pour les organisations sportives. Il en va non seulement de l'intégrité du sport, mais aussi de l'image de la Suisse en tant que pays accueillant de nombreuses fédérations sportives internationales. Entre autres mesures, la Suisse étudie la possibilité d'introduire une norme pénale contre la manipulation de compétitions sportives. En ce qui concerne l'applicabilité des dispositions pénales sur la corruption privée aux fédérations sportives internationales, il convient de se référer au projet de révision des dispositions pénales incriminant la corruption du 30 avril 2014 et, en particulier, au chapitre 4.1.2 sur les travaux législatifs en cours.

#### Cas de corruption traités par le Ministère public de la Confédération (séance plénière du 9 décembre 2011)

Les rôles des différents acteurs de la lutte contre la corruption en Suisse ont été présentés à l'occasion de cette séance plénière. Une représentante du Ministère public de la Confédération a décrit son activité en exposant plusieurs exemples de cas de corruption anonymisés concernant tant des multinationales que des PME helvétiques. Imbrications complexes de contrats passés avec des sociétés de conseil, fausses factures, prestations fictives, mandats de conseil falsifiés, sociétés écrans, personnes domiciliées dans des paradis fiscaux ne sont que quelques exemples illustrant la complexité d'une affaire de corruption internationale.

#### Présentation du Système National d'Intégrité (SNI) de la Suisse par Transparency International (séance plénière du 9 décembre 2011)

Transparency International Suisse a présenté au GTID le rapport sur le SNI<sup>29</sup>. Le rapport SNI est une étude comparative des mécanismes de prévention et de lutte anti-corruption et des dispositions réglementaires en vigueur dans 26 pays européens dont la Suisse. La collecte des données est assurée par les branches nationales de Transparency International. Des représentants du GTID Lutte contre la corruption ont collaboré à cette étude en qualité d'experts, faisant bénéficier les auteurs de leur connaissance du dispositif anticorruption de la Confédération.

#### Corruption dans le secteur des matières premières (séance plénière du 9 décembre 2011)

<sup>28</sup> Lutte contre la corruption et les matchs truqués dans le sport. Rapport en réponse au postulat 11.3754 déposé le 28 juin 2011 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28530.pdf>

<sup>29</sup> <http://www.transparency.ch/fr/publikationen/Etudes/NIS/>



A l'occasion de la publication d'un travail d'enquête sur le secteur des matières premières<sup>30</sup>, l'organisation non gouvernementale *Déclaration de Berne (DB)* a attiré l'attention du GTID sur les risques de corruption liés à l'exploitation et au négoce des matières premières. La place suisse est devenue l'une des principales plateformes de négoce des matières premières de la planète, qui draine entre 15 % et 25 % des échanges mondiaux. Le risque de corruption doit être considéré de manière différenciée tout au long de la chaîne de création de valeur, qui va de l'octroi de licences à la commercialisation des matières premières. Relativement faible au niveau de la prospection, du raffinage et du marketing, ce risque est plus élevé dans les activités liées à la concession de licences et au négoce. Les risques de corruption sont également considérables dans le domaine de l'acquisition de parts (p. ex. de sites de production locaux) et de la répartition des bénéfices, étant donné que l'octroi de concessions d'extraction relève souvent d'instances gouvernementales. Les risques de corruption liés au secteur des matières premières sont également évoqués dans le rapport du Conseil fédéral sur les matières premières de mars 2013<sup>31</sup>.

*Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE) de Neuchâtel (séance plénière 17 juin 2011)*

Dans le cadre de cette séance, l'*Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE)*<sup>32</sup> de Neuchâtel a présenté ses activités et son offre de formations, notamment ses différents programmes de compte rendu dans le domaine de la criminalité économique et de la criminalistique. L'institut organise en outre régulièrement des colloques sur la lutte contre la corruption et réalise des études de fond sur des thèmes spécifiques liés à la corruption.

*Avoirs de potentats et blanchiment d'argent (séance plénière du 7 juin 2011)*

Le Printemps arabe marque une nouvelle étape dans les efforts déployés par la Suisse pour promouvoir le recouvrement d'avoirs. Les blocages de valeurs patrimoniales ordonnés dans ce cadre ont incité le Conseil fédéral à formaliser la pratique existante. Le 22 mai 2013, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV). La procédure de consultation a pris fin le 12 septembre 2013. Ce projet de loi rassemble dans un seul texte les dispositions légales et les pratiques en vigueur dans le domaine de la restitution des avoirs d'origine illicite. Il recouvre les instruments-clés que sont le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs, et prévoit des mesures ciblées de soutien à l'Etat d'origine en vue d'une clarification judiciaire rapide de la provenance des valeurs patrimoniales. La loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (LRAI)<sup>33</sup> sera abrogée lors de l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi.

## **Conclusions des débats des séances plénières**

A l'issue des neuf séances plénières organisées depuis la création du GTID Lutte contre la corruption, nous nous plaignons à relever le grand intérêt suscité par ce thème ainsi que le besoin croissant d'échanger et de débattre sur les questions liées à la corruption. La disposition des différents acteurs à dialoguer et à échanger des informations mérite d'être

<sup>30</sup> *Swiss Trading SA – la Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières*, Déclaration de Berne, 2012

<sup>31</sup> Rapport de base : matières premières – Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, 27 mars 2013,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30134.pdf>

<sup>32</sup> <http://ilce.he-arc.ch/>

<sup>33</sup> <http://www.rhf.admin.ch/rhf/fr/home/straf/recht/national/ruvg.html>





saluée. L'échange est perçu comme un outil de sensibilisation permettant aux différents acteurs de prendre conscience des risques et de définir des possibilités d'action. Le GTID n'est toutefois pas habilité à prendre lui-même des mesures ou à surveiller la mise en œuvre de telles mesures ; il dépend donc de la bonne volonté et de la collaboration constructive des parties concernées.

### 3.1.2. Ateliers thématiques

Le GTID Lutte contre la corruption organise, sur des thèmes d'actualité spécifiques, des ateliers à la carte à l'intention des services fédéraux intéressés. Ces ateliers sont modulables et peuvent prendre la forme d'exposés, d'ateliers ou de discussions animées par le GTID Lutte contre la corruption. Nous vous présentons ci-après différents ateliers organisés par le GTID.

#### **Atelier « Gestion des comportements à la limite de la légalité dans l'activité à l'étranger » (12 septembre 2012)**

Travailler pour la Confédération à l'étranger est parfois plus compliqué que ce que l'on s'imagine à Berne. Le versement d'un « bakchich », d'un pot-de-vin ou d'une somme plus conséquente peut faire avancer un projet, faciliter un chantier de construction, faire passer un barrage de police à un convoi d'aide humanitaire, permettre de libérer un otage ou obtenir un branchement d'un appartement de service au réseau d'eau potable. Certains employés de la Confédération peuvent être confrontés à des risques de ce type. La tentation de recourir à la corruption active ou à des comportements qui s'en approchent est réelle. Comment doit réagir un employé de la Confédération à la demande d'un fonctionnaire étranger qui exige le versement d'une commission avant toute conclusion d'un contrat?

Sur le plan pénal, il apparaît que ces faits peuvent tomber sous le coup de l'art. 322<sup>septies</sup> (et <sup>octies</sup>) du Code pénal (CP) suisse, qui serait applicable en l'occurrence. Les notions « *de faible importance* » et « *conformes aux usages sociaux* » seraient à considérer selon le point de vue suisse, ce qui exclurait de fait l'argument de l'exception étrangère. Il faut cependant relever que les faits pourraient éventuellement tomber sous la règle de l'art. 52 CP (exemption de peine), voire être licites selon les circonstances.

Un atelier organisé par le GTID a réuni le 12 septembre 2012 une quarantaine de participants autour de ce thème pour discuter ouvertement de ce problème et chercher des solutions pragmatiques pour limiter les risques et améliorer la situation des personnes concernées.

Les débats ont révélé une certaine opacité dans ce domaine. Des situations sont évoquées mais peu de cas concrets sont réellement documentés. Le domaine des constructions est celui qui est aujourd'hui le mieux connu : l'OFCL pratique une tolérance zéro en acceptant les conséquences de cette politique, par exemple la prolongation des délais d'exécution des travaux.

Au terme de l'atelier, les bonnes pratiques suivantes ont été retenues :

- a) *D'une manière générale, le recours à la corruption active ou à des actions qui pourraient s'en rapprocher doit être évité*

Plusieurs instruments de prévention peuvent être mis en œuvre :



- Communiquer clairement et sans ambiguïté que la Confédération exclut toute pratique de corruption ou de versements d'avantages.
  - Elaborer et faire signer des clauses contractuelles et des codes de conduite interdisant ces pratiques pour les partenaires, les entrepreneurs généraux, les agents, les chefs de projet et les sous-traitants.
  - Elaborer et faire signer des clauses contractuelles permettant à la Confédération d'effectuer des contrôles auprès des partenaires.
  - Obtenir un engagement des collaborateurs sur cette politique par des codes de comportement ou par le biais des contrats de travail.
  - Mettre en place des programmes de formation, puis de sensibilisation.
  - Intégrer cette problématique dans le système de contrôle interne des processus concernés.
  - Mettre en place des responsables de *compliance* et conduire des audits de *compliance*, y compris auprès des partenaires contractuels.
  - Dans les projets de construction ou d'exposition internationale : agir très tôt et prévoir une marge de temps suffisante pour éviter d'être mis sous pression.
- b) *Le recours à des actions qui pourraient se rapprocher de la corruption active doit être précédé d'une pesée d'intérêt*

Les vies humaines, la préservation de la santé sont des biens supérieurs qui peuvent dans certains cas exceptionnels justifier le recours à des actions à la limite de la légalité. Cette pesée d'intérêt doit être documentée, afin de permettre à la Confédération d'expliquer et finalement d'assumer ces comportements s'ils devaient un jour lui être reprochés.

- c) *Si un recours à des actions qui pourraient se rapprocher de la corruption active est décidé, il doit être officialisé*

Cette décision doit être prise à un niveau hiérarchique approprié, en général la direction de l'office concernée, voire le chef du département. Elle doit être documentée. Les éventuelles opérations comptables qui sont liées à ces opérations doivent être transparentes et conformes aux règles de la législation sur les finances de la Confédération

Outre ces bonnes pratiques, le GTID estime nécessaire d'informer les Etats étrangers concernés sur toutes situations dans lesquelles leurs administrations ont eu un comportement incitant à la corruption ou au versement d'avantages. Les modalités pratiques de cette information, ainsi que l'opportunité d'étendre ces annonces aux cas observés par les entreprises suisses actives à l'étranger, seront étudiées par le GTID dans ces prochains travaux.

➤ ***Recommandation 4 : le comité de pilotage du GTID recommande au DFAE (DPES) d'établir, une liste des services de lutte contre la corruption existant dans les différents pays et de la mettre notamment à la disposition des entreprises privées.***

### **Atelier « Formations en matière de lutte contre la corruption » (13.9.2011)**

Le risque de corruption menace non seulement le secteur traditionnel des achats, mais aussi des domaines comme la fiscalité, les contrôles aux frontières, le subventionnement ou la surveillance. Et pourtant, seul un nombre limité d'unités administratives intègrent cette



thématique dans leur offre de formation interne. Un sondage effectué par le GTID Lutte contre la corruption le 27 mai 2011 révèle que certains départements ne proposent aucune formation relative à la corruption.

La sensibilisation et la formation des employés de l'administration fédérale jouent un rôle déterminant dans la prévention de la corruption. C'est la raison pour laquelle le GTID Lutte contre la corruption a invité tous les responsables de la formation, les supérieurs hiérarchiques et les personnes intéressées des différents départements à une réunion d'information et d'échange le 13 septembre 2011, au cours de laquelle les modules de formation anticorruption leur ont été présentés. Les filières de formation de chaque département considérées comme des « pratiques exemplaires » (best practice) ont fait l'objet d'une brève présentation. Une synthèse a ensuite été remise aux participants sous la forme d'un document de travail. Le but de l'atelier était de sensibiliser les offices à la nécessité d'élaborer des modules de formation pour tous les collaborateurs et d'identifier les filières de formation appropriées. A moyen terme, tous les employés de la Confédération devraient avoir des connaissances de base de la lutte anticorruption, être sensibilisés aux comportements à risque et connaître les bases légales et les règles éthiques applicables en cas de situation critique. Les questions liées à la corruption peuvent être intégrées et approfondies dans le cadre de filières de formation existantes. C'est par exemple déjà le cas de la formation des employés des services diplomatique et consulaire, du secteur des acquisitions et des cadres. L'OFPER propose depuis 2013 un module de formation en ligne (dans les trois langues officielles) consacré à la prévention de la corruption. Celui-ci sera intégré systématiquement aux séminaires de conduite dès 2014. Ce module peut également être utilisé dans d'autres cours appropriés.

Plusieurs services fédéraux ont ensuite demandé à des membres du comité de pilotage du GTID et à des spécialistes de la formation de les soutenir dans l'aménagement de filières de formation. En organisant cette manifestation, le comité de pilotage a franchi une première étape importante vers une meilleure connaissance, et partant, une utilisation accrue des filières de formation en prévention de la corruption par les services fédéraux. Certains points doivent encore être améliorés au niveau de l'introduction de modules de formation, de la sensibilisation des employés de l'administration fédérale aux risques de corruption et de la formation permanente des catégories exposées.

➤ ***Recommandation 5 : le comité de pilotage du GTID recommande d'identifier les catégories exposées au sein de l'administration fédérale afin de pouvoir leur proposer des cours de formation continue appropriés dans le domaine de la lutte contre la corruption.***

## **4. Champs d'action de la lutte anti-corruption**

### **4.1. A l'échelon national**

#### **4.1.1. Incidents survenus durant la période 2011-2013**

La communication de soupçons de corruption et de gestion déloyale des intérêts publics au sein de l'administration fédérale est devenue plus fréquente au cours de la période sous revue, en particulier dans le domaine de l'acquisition de prestations informatiques externes. Le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC) a



monopolisé l'attention. Un groupe de travail composé de membres des commissions des finances et des commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats étudie les raisons qui ont conduit à l'abandon du projet informatique INSIEME. Afin d'éviter à l'avenir de tels problèmes lors de l'adjudication de projets informatiques de l'administration fédérale, la Commission des finances a décidé de déposer une motion demandant au Conseil fédéral de créer un groupe de responsables de projets informatiques chargé de soutenir les projets en difficulté<sup>34</sup>. La motion ne précise toutefois pas comment ce groupe devrait contribuer à éviter la corruption lors de l'adjudication de mandats informatiques. Des irrégularités présumées dans les procédures d'adjudication ont également été découvertes dans d'autres offices fédéraux, au SECO notamment. Une enquête administrative a été ouverte au SECO suite aux soupçons de corruption qui ont été rapportés<sup>35</sup>. Le but de cette enquête administrative est de vérifier les règles et les procédures internes. Elle complète l'enquête pénale, qui a déjà été lancée par le Ministère public de la Confédération sur plainte du SECO.

Ces exemples illustrent clairement que la Suisse et son administration ne sont pas à l'abri des tentatives de corruption et de gestion déloyale des intérêts publics. Le Ministère public de la Confédération mène actuellement des enquêtes pour soupçons de gestion déloyale des intérêts publics et de corruption dans plusieurs départements et services fédéraux. L'augmentation du nombre de déclarations de soupçons n'est pas forcément révélatrice d'une multiplication des actes de corruption, mais peut résulter des mesures prises en matière de lutte contre la corruption, qui mettent à jour de tels comportements.

Ces cas témoignent en outre de la pertinence du travail mené par le GTID Lutte contre la corruption et de la nécessité de poursuivre les activités de sensibilisation en matière de corruption.

Plusieurs affaires de corruption enregistrées dans des cantons et villes suisses ont eu un certain retentissement, même si elles portaient dans la plupart des cas sur des montants relativement modestes. Il est évident que des mesures doivent également être prises au niveau cantonal.

Plusieurs entreprises suisses sont confrontées à des accusations de corruption. Alstom Network Suisse SA, filiale suisse du groupe industriel français Alstom, a été condamnée en Suisse en novembre 2011 pour des actes de corruption<sup>36</sup>. Selon le Ministère public de la Confédération, Alstom Network Suisse SA n'aurait pas pris toutes les précautions nécessaires pour empêcher le versement, par des collaborateurs, de pots-de-vin à des agents publics étrangers en Lettonie, en Tunisie et en Malaisie durant l'année 2008. Le cas Alstom Network Suisse SA montre que le recours à des intermédiaires commerciaux dans des pays à fort taux de corruption (selon l'indice établi par Transparency International) comporte des risques élevés.

<sup>34</sup> <http://www.parlament.ch/f/mm/2012/Pages/sda-2012-11-09-2.aspx>

<sup>35</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=51927>

<sup>36</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=42300>



## 4.1.2. Travaux législatifs en cours

### Révision des dispositions pénales sur la corruption

Le 30 avril 2014, le Conseil fédéral a adopté un projet de révision des dispositions pénales sur la corruption.

La Suisse compte au nombre des pays les moins touchés par la corruption et elle dispose pour l'essentiel d'une législation efficace en la matière. La Suisse possède toutefois aussi certaines caractéristiques qui exigent une attention particulière. Son économie est largement globalisée et très engagée sur les marchés internationaux, où la mise en œuvre des standards internationaux en matière de lutte contre la corruption est parfois déficiente. Par ailleurs, la Suisse abrite de nombreuses fédérations sportives internationales qui gèrent souvent des intérêts économiques et financiers très importants et dont les décisions sont parfois entachées par des scandales de corruption.

Dans ce contexte, le projet propose notamment de faire de la corruption privée une infraction poursuivie d'office et de la réprimer aussi quand elle n'entraîne pas de distorsions de la concurrence.

Actuellement, la corruption privée est seulement poursuivie sur plainte. Il existe pourtant bien souvent un intérêt public prépondérant à poursuivre la corruption privée. Au-delà des intérêts financiers privés, la corruption privée peut par exemple porter atteinte à la santé et à la sécurité publique si des activités commerciales dans ce domaine sont entachées de corruption. On peut également penser aux grands intérêts en jeu, y compris d'importants subventionnements publics, lorsque des événements sportifs de renommée planétaire sont attribués.

En outre, la corruption privée n'est aujourd'hui punissable que si elle entraîne des distorsions de la concurrence au sens de la loi sur la concurrence déloyale. Cette condition devrait être supprimée afin de clarifier la portée concrète de l'infraction de corruption privée, notamment en matière d'attribution de grands événements sportifs.

Parallèlement aux modifications concernant la corruption privée, le Conseil fédéral propose d'étendre la portée des articles 322<sup>quinquies</sup> et 322<sup>sexies</sup> CP, incriminant l'octroi, ou l'acceptation d'un avantage indu par un agent public. Cela permettra de couvrir également les cas où l'avantage indu profite à un tiers et pas seulement à l'agent public concerné, comme c'est le cas actuellement.

Au niveau international, ces propositions s'inscrivent dans le prolongement des recommandations faites par le GRECO à la Suisse à la fin 2011<sup>37</sup>.

### « Whistleblowing »

Le 21 novembre 2012, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre les travaux de révision du code des obligations (CO) en rapport avec le signalement de faits répréhensibles. Il a adopté un message à l'attention du Parlement le 20 novembre 2013. Les nouvelles dispositions s'appliquent principalement au secteur privé mais aussi aux entités publiques dont les rapports de travail sont régis par le CO ou qui renvoient aux dispositions du CO. Le projet propose de fixer les conditions du signalement dans la loi (art. 321a<sup>bis</sup> ss P-CO). Le travailleur doit en principe d'abord s'adresser à l'employeur (art. 321a<sup>bis</sup> P-CO) avant de signaler les irrégularités à l'autorité (art. 321a<sup>ter</sup> P-CO) et, en dernier recours, au public (art. 321a<sup>quinquies</sup> P-CO). Le signalement direct à l'autorité est admis dans les cas définis par la loi (art. 321a<sup>quater</sup> P-CO). Les travailleurs liés par le secret professionnel (art. 321 CP) ne

<sup>37</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-12-02.html>



bénéficient pas des nouvelles dispositions (art. 321a<sup>septies</sup> P-CO). Le signalement à une autorité étrangère n'est, de même, pas couvert (art. 321a<sup>septies</sup>, al. 2, P-CO). Un licenciement prononcé en raison d'un signalement conforme aux conditions posées est abusif (art. 336, al. 2, let. d, P-CO). Il reste sanctionné par une indemnité de six mois de salaire au maximum, conformément au droit en vigueur. Il est interdit de faire subir des désavantages au travailleur suite à un signalement sont interdits (art. 328, al. 3, P-CO). Le Conseil des États a traité du projet le 22 septembre 2014. Il s'en est tenu à un ou deux détails près aux règles proposées par le Conseil fédéral.

## Acceptation de dons et invitations

Afin de prévenir la corruption, le législateur a introduit dans la nouvelle ordonnance sur le personnel de la Confédération entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 des dispositions sur l'acceptation de dons et sur les invitations (art. 93 et 93a)<sup>38</sup>.

Les employés ne sont pas autorisés à accepter des dons ou d'autres avantages dans le cadre de leur activité professionnelle. Font exception à cette règle les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux. Par avantage de faible importance, on entend tout don en nature dont la valeur marchande n'excède pas 200 francs. Les dons qui vont au-delà des avantages de faible importance conformes aux usages sociaux mais ne peuvent pas être refusés pour des raisons de politesse (p. ex. dans les affaires consulaires ou diplomatiques) doivent être remis par les employés à l'autorité compétente. L'acceptation d'avantages ou d'invitations ne doit ni restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des employés dans l'exercice de leur activité professionnelle, ni éveiller la moindre suspicion de vénalité ou de partialité des employés. Les invitations à l'étranger sont à décliner, sauf autorisation écrite du supérieur. Les employés qui participent à un processus d'acquisition ou de décision (p. ex. décisions dans les domaines de l'adjudication, de la surveillance, de la taxation ou des subventions, ou décisions de portée comparable) sont tenus de refuser même les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux et de décliner les invitations qui sont en relation avec le processus. En cas de doute, les employés examinent avec leur supérieur si un avantage ou une invitation peuvent être acceptés ou non.

## Avoirs de potentats

Sur la base des résultats de la procédure de consultation menée en 2013 sur l'avant-projet de loi sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées, le Conseil fédéral prépare un message relatif à cette nouvelle loi, dont l'adoption est prévue pour le premier semestre 2014. La future loi sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées à l'étranger (loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, LVP) reprendra les bases légales existantes et reflétera la pratique actuelle, qu'elle intègrera dans un acte législatif unique.

Grâce à la LVP, le Conseil fédéral disposera d'une base légale formelle pour traiter les cas d'avoirs de potentats. Celle-ci renforcera la légitimité démocratique de la politique du Conseil fédéral dans ce domaine. La nouvelle loi énumèrera les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir ordonner un blocage d'avoirs et répondra ainsi aux exigences du Parlement. Elle renforcera en outre la sécurité juridique et la transparence de l'action publique. La LVP

<sup>38</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20011178/index.html#a93>





introduira enfin deux développements tirés de la pratique sur la base des expériences concrètes faites jusqu'à ce jour : premièrement, les modalités de l'obligation d'effectuer des communications concernant les valeurs patrimoniales bloquées seront simplifiées (création d'un « guichet unique » auprès du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent MROS) ; deuxièmement, la possibilité de communiquer des informations à l'Etat d'origine destinées à faciliter le déroulement de l'entraide judiciaire sera expressément prévue.

### **Révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (nouvelle loi sur les jeux d'argent)**

Le 13 février 2013, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de préparer, en coopération avec les cantons, un projet de loi sur les jeux d'argent pour concrétiser le nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent (art. 106 Cst.<sup>39</sup>), selon lequel la Confédération légifère sur les jeux d'argent. Conformément à la volonté du Conseil fédéral, toute la législation sur les jeux d'argent sera désormais contenue dans une seule loi, qui inclura les mesures contre la manipulation des compétitions ainsi que les normes pénales sanctionnant la corruption dans ce domaine. Il est prévu que cette nouvelle loi remplace la loi actuelle sur les loteries et celle sur les maisons de jeu. La procédure de consultation à laquelle a été soumis le projet de loi a pris fin le 20 août 2014.

#### **4.1.3. Actions de formation et de sensibilisation à la prévention de la corruption**

La formation revêt une importance déterminante dans la prévention de la corruption. Proposer aux employés une formation continue axée sur la pratique contribue non seulement à prévenir la corruption, mais aussi à la dévoiler.

##### *Sensibilisation aux risques de corruption dans le cadre des séminaires de direction de l'OFPER*

La prévention de la corruption est systématiquement abordée dans le cadre de cours et par la diffusion d'informations appropriées. Depuis 2010, une sensibilisation à cette thématique est menée lors des séminaires de direction pour cadres de base, intermédiaires et supérieurs par la remise d'informations, l'étude de cas et, désormais, par un module de formation en ligne conçu en 2013 et qui sera intégré dès 2015 à tous les séminaires de direction obligatoires. D'autres mesures d'information ont été prises avec la publication des brochures *Prévention de la corruption et « whistleblowing »* et *Code de comportement de l'administration fédérale*. Dans le cadre de trois opérations de communication distinctes (2009, 2012 et 2013), ces brochures ont été envoyées à l'adresse postale privée et à l'adresse électronique professionnelle de tous les membres du personnel, accompagnées d'une lettre de la directrice de l'OFPER (en 2009), de la cheffe du Département fédéral des finances (en 2012) et de la cheffe du service d'information de l'OFPER (en 2013). Elles sont remises aux nouveaux collaborateurs par le service du personnel compétent et peuvent être obtenues gratuitement, en tout temps, auprès de l'OFCL. Des informations en ligne sur le Code de comportement de l'administration fédérale et sur la prévention de la corruption sont également disponibles sur Intranet et sur la page Internet ad hoc de la Confédération<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> RS 101

<sup>40</sup> <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00389/02580/index.html?lang=fr>



- **Recommandation 6 : Le comité de pilotage du GTID recommande que les groupes à risque de la Confédération suivent le module de formation de lutte contre la corruption proposé en ligne, qui contient des informations sur la législation, le Code de comportement de l'administration fédérale et l'obligation de signaler tout soupçon de corruption ainsi que des exemples de cas concrets. Lors de l'élaboration de son rapport d'activités 2014-2017, le GTID évaluera s'il convient d'étendre cette recommandation à l'ensemble du personnel de la Confédération.**

### Mesures de sensibilisation suite à l'introduction de l'art. 22a LPers

La question du *whistleblowing* avait été traitée dans le premier rapport du Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption et des recommandations à ce sujet ont été adressées à l'administration fédérale par le Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE dans ses rapports de phase 2 et 3 sur la Suisse<sup>41</sup> et par le GRECO dans son premier rapport d'évaluation en 2008. De plus, le sujet du *whistleblowing* a également été mentionné par « Transparency International » dans son rapport *Système National d'Intégrité en Suisse : Depuis 2003, une seule opération d'envergure a contribué à la diffusion de cette information : la distribution en 2009 d'un dépliant sur la lutte anti-corruption mentionnant la possibilité de communiquer tout soupçon au CDF. Destiné aux quelque 35 000 employés de l'administration fédérale, ce dépliant n'a malheureusement pas été envoyé par poste, mais distribué en suivant les canaux hiérarchiques, ce qui entraîne des doutes quant au réel taux de pénétration de cette information auprès du personnel<sup>42</sup>. »*

L'article 22a de la LPers a introduit le 1<sup>er</sup> janvier 2011 l'obligation pour les employés de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, aux supérieurs hiérarchiques ou au Contrôle fédéral des finances (CDF) tous les crimes et délits poursuivis d'office et la possibilité de signaler au CDF les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction. Cette disposition qui tient compte de la nécessité de protéger les employés exerçant leur devoir et leur droit de dénoncer, est une pièce centrale du dispositif de lutte contre la corruption au sein de l'administration fédérale.

Estimant que l'art. 22a LPers est encore trop peu connu des employés, le GTID est intervenu auprès de la Conférence des secrétaires généraux des départements fédéraux, afin que tous les employés reçoivent cette information de manière directe par courrier électronique. Cette demande a été acceptée et réalisée en septembre 2013.

<sup>41</sup> Voir « Suisse : Phase 2, Rapport sur l'application de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, page 56, 146. c »: (...) *d'examiner les moyens d'assurer une protection effective des personnes collaborant avec la justice, notamment des travailleurs qui révèlent de bonne foi des faits suspects de corruption, de façon à encourager ces personnes à les signaler sans crainte de représailles de licenciement [Recommandation révisée, Article ; Annexe à la Recommandation révisée, Paragraphe 6].* Voir aussi « Rapport de la phase 3 sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption par la Suisse », décembre 2011, page 52, recommandation no. 10 c « (...) *d'informer explicitement le personnel de la Confédération de son obligation de dénonciation de toute infraction de la corruption, y compris la corruption d'agents publics étrangers, (...)* »

<sup>42</sup> Voir *National Integrity System Bericht Schweiz*, Exkurs : Whistleblowing, pages 61 à 62 de la version allemande publiée le 07.02.2012. La traduction française n'est pas intégrale et ne fait pas mention de ce chapitre supplémentaire.





## **Sensibilisation du réseau extérieur du DFAE (ambassadeurs, responsables des Swiss Business Hubs, stagiaires des services diplomatique et consulaire)**

Dans le cadre de leur activité, les collaborateurs du DFAE sont fréquemment confrontés à la corruption dans les pays dotés d'un système juridique fragile. Ils sont notamment exposés à un risque élevé de corruption dans le cadre de l'octroi de visas, de la mise en œuvre de l'aide humanitaire dans des situations exceptionnelles, d'invitations ou de l'organisation de la participation suisse à des expositions universelles. Ce constat a incité le DFAE à accroître la sensibilisation de ses collaborateurs au risque de corruption.

### Formation des stagiaires diplomatiques et consulaires

Tous les nouveaux collaborateurs diplomatiques et consulaires suivent un module obligatoire sur la prévention de la corruption comprenant un exposé théorique et des études de cas concrets. Ce cours poursuit trois objectifs : a) présenter les trois conventions internationales (OCDE, GRECO, CNUCC), b) informer sur l'obligation faite à tous les employés de la Confédération d'annoncer les cas de corruption, et c) transmettre aux stagiaires diplomatiques et consulaires les connaissances requises pour conseiller et sensibiliser les entreprises suisses à la prévention de la corruption.

### Sensibilisation des responsables des Swiss Business Hubs<sup>43</sup>

Dans le cadre de la rencontre annuelle des responsables des Swiss Business Hubs, le secrétariat du GTID a organisé pour la première fois en 2013 une séance d'information et de sensibilisation sur les risques de corruption à l'étranger. L'information portait notamment sur le soutien que les Swiss Business Hubs peuvent apporter aux entreprises actives à l'étranger lors de tentatives de corruption. La discussion animée qui a suivi démontre la persistance de nombreuses incertitudes et zones d'ombres, qu'il convient de prendre en compte et de clarifier. Le secrétariat du GTID prévoit de mener une discussion approfondie sur la prévention de la corruption lors de la prochaine rencontre des responsables des Swiss Business Hubs.

### Sensibilisation des ambassadeurs suisses

Le GTID Lutte contre la corruption organise un atelier de sensibilisation à la corruption à l'occasion de chaque conférence annuelle des ambassadeurs. Lors du premier atelier organisé en 2012, le secrétariat du GTID a présenté la position de la Suisse dans le cadre des conventions internationales contre la corruption (OCDE, GRECO et CNUCC). Un représentant de SwissHoldings a évoqué les difficultés, pour les multinationales helvétiques, de réaliser des affaires dans un contexte d'état de droit fragilisé et a énuméré les possibilités de soutien offertes par les ambassades suisses. Une table ronde à laquelle participaient notamment les ambassadeurs de Suisse au Soudan, au Nigéria, au Kenya et en Ukraine a abordé différents problèmes auxquels les ambassades suisses sont régulièrement confrontées. Les débats ont également porté sur les possibilités de soutien offertes par les ambassades en matière de défense des intérêts des entreprises suisses dans les pays hôtes (p. ex. protection consulaire) ainsi que sur les exemples de collaboration avec les instances locales de lutte contre la corruption.

Lors de la Conférence des ambassadeurs 2013, le secrétariat du GTID a organisé, en collaboration avec le Ministère public de la Confédération, l'OFJ, le MROS et la Direction du

---

<sup>43</sup> Switzerland Global Enterprise entretient un réseau de 19 « Swiss Business Hubs » sur les principaux marchés (promotion des exportations et de la place économique) de la Suisse. Ces délégations locales sont généralement installées dans une ambassade ou un consulat général de Suisse et fournissent des conseils aux entreprises helvétiques actives à l'étranger.



droit international public (DDIP) du DFAE, un atelier sur le thème de la corruption et du blanchiment d'argent, auquel participaient également des représentants de l'Association suisse des banquiers. Les discussions ont notamment porté sur le blanchiment d'argent, les flux financiers illégaux et les avoirs de potentats, ainsi que sur leurs effets sur la situation sécuritaire d'un pays. Les échanges et la sensibilisation des ambassadeurs suisses à cette problématique constituent pour le GTID Lutte contre la corruption un élément central du système d'alerte précoce et de prévention de la corruption. Des cas de corruption présentant un lien potentiel avec la Suisse ont été rapportés à diverses reprises aux services fédéraux compétents par l'intermédiaire de nos ambassades à l'étranger.

Le DFAE a par ailleurs rédigé un mémorandum sur le rôle du réseau diplomatique et consulaire suisse dans le traitement des questions de corruption, qui a été distribué à toutes les représentations. La prévention de la corruption et la sensibilisation des entreprises suisses aux risques liés à la corruption constituent incontestablement l'une des fonctions les plus importantes d'une ambassade ou d'un consulat suisse à l'étranger. La prévention de la corruption passe par une information ciblée des entreprises, afin d'éviter la survenance d'actes de corruption. Au titre de la sauvegarde des intérêts suisses à l'étranger et plus spécifiquement de la promotion commerciale, il y a lieu d'informer les entreprises suisses actives sur des marchés étrangers sur les lois de l'Etat d'accréditation, les pratiques commerciales en vigueur dans celui-ci, le niveau général de la corruption<sup>44</sup> et les secteurs d'activité particulièrement touchés par la corruption (p.ex. marchés publics, douanes, appareil judiciaire). Les ambassades et les consulats conseillent et soutiennent, dans la mesure de leurs possibilités, les entreprises suisses qui sont confrontées à des sollicitations de pots-de-vin ou se sentent lésées par un acte de corruption d'un concurrent étranger.

### **Activités et mesures de sensibilisation du secteur privé**

Au cours des dernières années, le GTID Lutte contre la corruption, et en particulier le SECO et le DFAE, ont poursuivi leurs efforts de sensibilisation des entreprises aux risques de corruption liés à leurs activités à l'étranger. Etant donné que la plupart des grandes multinationales disposent d'un programme de prévention et d'un système de contrôle interne, les autorités mettent l'accent sur les petites et moyennes entreprises actives à l'étranger. Il est important que les PME soient dûment informées des risques et des mesures de prévention de la corruption, afin de pouvoir prendre les dispositions nécessaires.

Diverses manifestations visant à sensibiliser les entreprises aux risques de corruption inhérents à leurs activités à l'étranger ont été organisées au cours de l'année 2013<sup>45</sup>. Cette politique sera maintenue au cours des années à venir afin de protéger les entreprises contre les risques de corruption.

Représenté par le SECO et le DFAE, le GTID Lutte contre la corruption a participé aux côtés de représentants d'entreprises suisses (chargés de conformité), de la HTW de Coire et de Transparency International à une « Compliance Roundtable » bimestrielle organisée à l'initiative de Siemens Suisse SA. Cette table ronde permet de procéder à un échange

---

<sup>44</sup> Le degré de corruption de chaque pays est mesuré par l'indice de perception de la corruption de Transparency International (<http://www.transparency.org>). Des informations détaillées à ce sujet sont disponibles sur le site <http://www.business-anti-corruption.com/?L=0>.

<sup>45</sup> En avril 2013, le SECO a organisé, en collaboration avec Transparency International et la Chambre de commerce Suisse-Europe centrale (SEC), un séminaire sur le thème « Corruption en Europe de l'Est et en Europe centrale. Un risque pour les PME suisses ? » destiné aux entreprises exerçant leurs activités en Europe de l'Est. En juin 2013, Swissem (l'association de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux), le SECO, la Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) de Coire et des représentants d'entreprises helvétiques (Siemens, ABB et Conzzeta) ont organisé le séminaire « Empêcher la corruption dans les affaires d'exportation » destiné principalement aux PME.



d'informations, d'élaborer des meilleures pratiques, de soutenir les PME sur les questions de conformité et de mettre en place et d'exécuter des actions collectives. La brochure du SECO « Prévenir la corruption – Conseils aux entreprises suisses actives à l'étranger »<sup>46</sup> sert de fil conducteur aux entreprises. Son but est de fournir des informations sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et sur les normes du droit pénal suisse applicables en la matière. Cette brochure présente une série de cas de figure, décrit leur appréciation juridique et explique comment prévenir et combattre les actes de corruption. Elle est distribuée à l'occasion de rencontres et de manifestations auxquelles participent des entreprises. Par ailleurs, le SECO informe les protagonistes de la lutte anticorruption sur l'annexe II de la Recommandation révisée du Conseil de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui constitue un guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité<sup>47</sup>.

➤ **Recommandation 7 : le comité de pilotage du GTID recommande de maintenir les mesures visant à sensibiliser les entreprises aux risques de corruption liés à leurs activités à l'étranger, en mettant l'accent sur les PME actives au niveau international. Le thème de la lutte contre la corruption doit continuer à être abordé dans le cadre de manifestations destinées aux entreprises.**

#### 4.1.4. Collaboration avec les cantons et les villes

Les médias ont fait état d'un nombre croissant de cas de corruption dans les cantons et les administrations communales au cours de la période sous revue. Le GTID s'est donc fixé pour but d'intensifier la collaboration avec les cantons et les villes. Certains cantons ne disposent pas d'un service spécifique chargé de recueillir les soupçons de corruption, ce qui complique en partie l'attribution des responsabilités dans les affaires de corruption. Dans le cadre de la « peer review » de la Suisse, les représentants du GTID ont eu l'occasion de présenter aux cantons le mandat et les activités du groupe de travail ainsi que les recommandations de l'OCDE et du GRECO lors de séminaires de formation organisés à l'intention des cadres et des collaborateurs de la Conférence latine des directeurs cantonaux des finances (le 28 novembre 2013 à Fribourg) et de son pendant alémanique, la Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (le 16 janvier 2014).

➤ **Recommandation 8 : le comité de pilotage du GTID estime que la coopération avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les cantons et les villes doit être renforcée.**

<sup>46</sup> Cette brochure a été conçue par le SECO en collaboration avec le DFAE, l'OFJ, economiesuisse et Transparency International Suisse :

<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00038/01711/index.html?lang=fr>

<sup>47</sup> L'Annexe II de la Recommandation révisée du Conseil de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 26 novembre 2009 consiste en un Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité. Destiné en particulier aux PME actives à l'étranger, ce guide a entre autres pour but d'améliorer l'efficacité des programmes et mesures visant à éviter les délits de corruption. Il ne contient pas de directives juridiquement contraignantes et peut être repris volontairement.

<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00657/index.html?lang=fr>



➤ **Recommandation 9 : le comité de pilotage du GTID recommande que les cantons et les villes désignent des personnes ou des organes de prévention de la corruption clairement définis et que l'identité de ces personnes ou organes soit portée à la connaissance du public et du GTID en particulier afin de faciliter la collaboration.**

## 4.2. A l'échelon international

### 4.2.1. GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption)

Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant qu'ils respectent les normes et les standards du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. A cette fin, il applique un processus d'évaluations mutuelles par les pairs<sup>48</sup>.

Dans le cadre du troisième cycle d'évaluation actuellement en cours, la Suisse est évaluée sur deux sujets bien distincts, à savoir l'incrimination de la corruption (sujet I) ainsi que le financement des partis politiques (sujet II).

Concernant le sujet I (incriminations), le GRECO a adressé cinq recommandations à la Suisse. Il en a été tenu compte dans un projet législatif révisant les dispositions pénales incriminant la corruption. L'entrée en vigueur des révisions législatives proposées permettrait de mettre en œuvre l'ensemble des cinq recommandations concernant la question des incriminations. La consultation sur l'avant-projet s'est terminée le 5 septembre 2013 et le Message a été adopté par le Conseil fédéral le 30 avril 2014.

Concernant le sujet II (transparence du financement des partis politiques), le GRECO a adressé 6 recommandations à la Suisse. Elles concernent les principes fondamentaux d'un système de transparence en la matière: elles exigent une comptabilité standardisée et une révision indépendante des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, la publication des comptes (y compris des dons supérieurs à un montant déterminé), l'interdiction d'accepter les dons anonymes ainsi qu'une supervision indépendante de ce régime de transparence et des possibilités de sanctions appropriées en cas de violation de ces règles.

Avant l'adoption d'éventuelles mesures en matière de financement des partis, le Conseil fédéral a décidé de solliciter une discussion avec une délégation du GRECO sur ces recommandations (voir également page 10).

Les mesures prises par la Suisse pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans ces deux domaines ont été examinées par le GRECO dans un rapport de conformité qui a été adopté en octobre 2013. Le GRECO a considéré que la mise en œuvre était globalement insuffisante, soumettant la Suisse à une procédure de non-conformité<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) est une institution du Conseil de l'Europe. Il compte 49 Etats membres (tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les Etats-Unis et la Biélorussie). La Suisse en fait partie depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, conséquence automatique de la ratification par la Suisse de la Convention pénale contre la corruption (RS 0.311.55).

<sup>49</sup> Dans un deuxième rapport intermédiaire publié en juin 2014, le GRECO continue de juger « globalement insuffisante » la mise en œuvre de ses recommandations et maintient la procédure de non-conformité à l'encontre de la Suisse, qui devra donc présenter au GRECO un nouveau rapport sur les démarches entreprises d'ici à fin mars 2015.



Le GRECO a par ailleurs commencé, en 2012, son quatrième cycle d'évaluation qui porte sur la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs. Il aborde plus spécifiquement les questions suivantes:

- codification des principes éthiques et règles déontologiques
- réglementation des potentiels conflits d'intérêts
- interdiction ou limitation de certaines activités
- opportunité d'un régime de déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts
- contrôle de l'application des règles en vigueur et éventuelles sanctions
- sensibilisation aux différentes problématiques de l'intégrité.

L'évaluation de la Suisse devrait avoir lieu en 2015-2016 et portera spécifiquement sur les membres de l'Assemblée fédérale, sur les juges des tribunaux fédéraux et sur les procureurs du Ministère public de la Confédération.

#### **4.2.2. Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers**

Le 31 mai 2000, la Suisse a ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales<sup>50</sup>.

##### *Rapport de l'OCDE sur l'évaluation par pays de phase 3 de la Suisse*

La Suisse a subi en 2011 l'examen dit de phase 3. Outre la mise en œuvre des recommandations faites aux Etats membres lors des phases 1 et 2 concernant la reprise des dispositions correspondantes dans la législation et l'incrimination de la corruption de fonctionnaires étrangers, la troisième évaluation portait sur le système de poursuite pénale et de sanctions ainsi que sur les efforts de prévention déployés par la Suisse en matière de corruption d'agents publics étrangers.

Le rapport par pays de phase 3 sur la Suisse a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption lors de sa séance plénière de décembre 2011 et publié en janvier 2012<sup>51</sup>. Dans son rapport, l'OCDE se félicite que la Suisse ait, pour la première fois, condamné une entreprise pour ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher le versement de commissions occultes à des agents publics étrangers. L'organisation loue également la contribution importante des autorités suisses en matière d'entraide judiciaire, l'attitude proactive de la Suisse en ce qui concerne la saisie, la confiscation et la restitution de valeurs patrimoniales acquises de manière illicite, ainsi que les nouvelles dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération entrées en vigueur le 1er janvier 2011, qui obligent la majorité des employés fédéraux à dénoncer les crimes et délits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction. L'OCDE salue en outre les nombreuses mesures de sensibilisation et de formation en matière de corruption prises aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. L'OCDE regrette en revanche qu'il n'y ait pas encore eu davantage de condamnations prononcées pour corruption transnationale malgré le nombre de procédures pénales

---

<sup>50</sup> La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales conclue le 17 décembre 1997 (RS 0.311.21) a été ratifiée par 34 pays-membres de l'OCDE et six autres membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Colombie, Russie et Afrique du Sud). Elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 30 juillet 2000.

<sup>51</sup> <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=42981>



ouvertes et formule des propositions visant à améliorer l'action de la Suisse. Elle lui adresse ainsi douze recommandations, dont les principales sont les suivantes :

- justifier de façon exhaustive le recours à des procédures spécifiques, comme l'ordonnance pénale, la procédure simplifiée ou la réparation, de même que les sanctions prononcées, conformément aux règles de procédure applicables ;
- parfaire la formation spécifique des autorités pénales quant à l'utilisation des dispositions en matière de responsabilité pénale des entreprises dans les cas de corruption. Evaluer régulièrement et au besoin adapter les ressources humaines et financières disponibles afin de garantir la poursuite efficace des délits ;
- réexaminer périodiquement la politique vis-à-vis des petits paiements de facilitation et encourager les entreprises à les interdire ou à les déconseiller fortement dans leurs directives internes ;
- sensibiliser encore davantage les entreprises aux risques de corruption lorsqu'elles font des affaires à l'étranger, en mettant l'accent sur les PME actives au niveau international ;
- inscrire sur le plan légal la protection des lanceurs d'alerte (whistleblowers) du secteur privé également ;
- mettre en place, lors de l'adjudication de mandats publics ou d'aide au développement, des mécanismes excluant automatiquement les entreprises condamnées pour corruption d'agents publics étrangers.

La Suisse considère que l'évaluation par pays de phase 3 de l'OCDE reflète bien la situation actuelle de la Suisse dans le domaine de la lutte contre la corruption transnationale. Les offices et organes compétents de la Confédération et des cantons ont été informés des recommandations de l'OCDE au début 2012 et consultés à ce sujet en mai 2013. Certaines de ces recommandations exigent des mesures concrètes alors que d'autres doivent être simplement examinées. En mars 2014, la Suisse a adressé à l'OCDE un rapport de suivi sur la mise en œuvre des recommandations qui lui ont été adressées.

#### Réunion ministérielle de l'OCDE

Au printemps 2012, la Suisse a soumis aux membres du G20 une proposition visant à renforcer la lutte contre la corruption par l'organisation d'une réunion ministérielle réunissant l'OCDE et le G20. Ce projet a pris forme dans l'idée de redynamiser les efforts au niveau international pour contrer le problème de la corruption. A ce titre, une réunion ministérielle est un événement à même de stimuler la volonté politique et renouveler les engagements pris par les Etats. En exploitant les synergies entre les initiatives du G20 et les travaux de l'OCDE, la Suisse entend aussi favoriser la coopération en matière de lutte contre la corruption avec les pays non-membres de l'OCDE, mais représentés au sein du G20 (Chine, Inde, Indonésie, Arabie Saoudite). Au niveau du G20, la proposition a suscité des avis partagés en raison de la composante « océdienne », qui, malgré les déclarations réitérées du G20 pour renforcer la coopération avec cette organisation, n'est pas encore une référence pour l'ensemble des membres. En ce qui concerne l'OCDE, la proposition suisse a été saluée par le Secrétariat de l'OCDE ainsi que par les membres du Groupe de travail sur la corruption. Il a néanmoins été convenu de se réserver encore le temps d'une réflexion approfondie sur le contenu d'une telle manifestation.





### **4.2.3. Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)**

La Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) le 24 septembre 2009. Cet accord global de l'ONU – le plus détaillé sur la question de la corruption – a été ratifié à ce jour par plus de 140 Etats. Il contient des dispositions sur la prévention de la corruption, la coopération internationale et l'assistance technique aux pays en développement et aux pays émergents, et entérine le principe de la restitution obligatoire, sous certaines conditions, d'avoirs d'origine illicite. A noter que la Suisse fait œuvre de pionnier dans ce domaine.

Le mécanisme d'examen de l'application de la Convention introduit en 2010 est entré dans son premier cycle. La Suisse a subi un premier examen mené par l'Algérie et la Finlande portant sur les chapitres III et IV de la CNUCC. Une évaluation détaillée a eu lieu à Berne en février 2012, au cours de laquelle les deux examinateurs et le secrétariat de la CNUCC ont eu l'occasion de se faire une opinion sur place en rencontrant des acteurs de l'administration fédérale, de l'économie privée et de la société civile. Ces pourparlers directs avec de hauts représentants de la Confédération, dont le ministre des affaires étrangères et le procureur général de la Confédération, ont été très appréciés des examinateurs. Ils constituent un signe politique important de l'engagement de la Suisse et ont contribué à la bonne impression laissée par la Suisse aux examinateurs. Cette évaluation a donné lieu à un rapport détaillé sur la Suisse et à une synthèse du rapport. Les évaluations par pays de la CNUCC ne font en principe pas l'objet d'un débat explicite ultérieur. Cette pratique ayant également été appliquée à la Suisse, la publication des rapports a marqué la fin de l'évaluation de la Suisse<sup>52</sup>.

Les résultats très positifs obtenus par la Suisse lors de cet examen s'expliquent, d'une part, par l'efficacité du dispositif anti-corruption de la Suisse dans les domaines couverts par la CNUCC et, d'autre part, par le fait que les dispositions de la CNUCC ont une portée plus générale que celles d'autres conventions (OCDE, Conseil de l'Europe), ce qui facilite la conformité du droit suisse. L'analyse du rapport de la CNUCC révèle que la Suisse a été évaluée avec une certaine bienveillance par rapport à d'autres pays déjà examinés (p. ex. la Finlande). Il convient toutefois de relever qu'aucune échelle d'évaluation uniforme n'a encore été définie.

Les recommandations adressées à la Suisse concernent principalement des dispositions non contraignantes, ce qui ne nécessite donc aucune mesure complémentaire. Les quelques critiques formulées par la CNUCC sont sans surprise et recourent les résultats obtenus par la Suisse dans d'autres examens par pays. Des ajustements sont donc déjà en cours dans certains secteurs (p. ex. condition de plainte en matière de corruption dans le secteur privé). Le mécanisme d'examen de l'application de la Convention ne prévoit aucune autre obligation d'information. Une nouvelle évaluation de la Suisse aura lieu au plus tôt lors du prochain cycle d'examen (dès 2015), lequel portera sur les thèmes de la prévention de la corruption et du recouvrement des avoirs. Nous aurons à ce moment-là l'occasion d'évoquer le suivi du présent cycle.

La Suisse a tout intérêt à participer activement au processus d'examen de l'ONU afin de permettre la création d'un mécanisme d'examen transparent, inclusif et rigoureux. Le but est d'amener les partenaires commerciaux des pays émergents d'Asie, d'Afrique et d'Amérique

<sup>52</sup> <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/CHE.html>



latine à appliquer pleinement la Convention de l'ONU, afin que les règles contraignantes en matière de corruption s'appliquent à l'ensemble de nos partenaires. C'est dans cet esprit que la Suisse a élaboré des propositions de réforme, qu'elle a soumises sous la forme d'une résolution à la Conférence des Etats parties à la CNUCC à Panama en novembre 2013. Cette résolution vise à accroître la portée, la transparence et l'efficacité des mécanismes d'examen de la CNUCC. Les négociations se sont toutefois révélées ardues en raison de la forte opposition de certains Etats membres. Après de longues et pénibles discussions sur la résolution, le Groupe d'examen de l'application de la Convention a finalement été chargé, d'ici à la prochaine Conférence des Etats parties qui aura lieu en Russie en 2015, d'élaborer des propositions d'amélioration concrètes pour le deuxième cycle du mécanisme d'examen.

Malgré ce bilan en demi-teinte, la CNUCC demeure la seule convention universelle contre la corruption. Elle permet à la Confédération d'exiger que les entreprises suisses actives au niveau international soient traitées sur un pied d'égalité en matière de lutte contre la corruption. La concrétisation de cet objectif ambitieux exigera toutefois encore beaucoup de temps et d'énergie.

Au mois de novembre 2013, les Etats requérants et requis ayant une certaine expérience pratique dans le domaine de l'*Asset Recovery* ont en outre été chargés par la Conférence des Etats Parties à la CNUCC d'élaborer des lignes directrices s'inspirant des bonnes pratiques en la matière (« *practical guidelines* »). En date du 18 décembre 2013, l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé à son tour l'élaboration de ces lignes directrices sur la base des bonnes pratiques existantes. La Suisse a lancé le processus devant mener à l'élaboration de ces lignes directrices lors du 8<sup>e</sup> séminaire de Lausanne en janvier 2014, conformément à l'appel lancé dans ce sens par la Conférence des Etats Parties. Ces démarches contribueront à renforcer l'efficacité des efforts en matière de recouvrement d'avoirs par le biais d'une coordination accrue au plan international.

#### **4.2.4. Engagement de la Suisse au sein du groupe de travail anti-corruption du G20**

Afin de soutenir sa position et son engagement dans la lutte contre la corruption au sein du groupe de travail anti-corruption du G20, la Suisse a élaboré plusieurs documents informels à l'attention du G20. En s'appuyant sur son expérience dans le domaine du recouvrement des avoirs, la Suisse a présenté au G20 un document de référence énumérant les possibilités d'amélioration dans le domaine de la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite. Lors de la présidence russe du G20, la Suisse a reçu une invitation aux réunions du groupe de travail anti-corruption. Ce groupe de travail s'efforce de mettre en œuvre le Plan d'action de lutte contre la corruption du G20 durant la période 2013-2014, lequel exige par exemple que tous les Etats membres du G20 ratifient la CNUCC.

*Groupe de travail anti-corruption du G20* : la Suisse a participé aux séances de ce groupe organisées les 6 et 7 juin 2013 à Ottawa et les 10 et 11 octobre 2013 à Paris. Outre la Suisse, plusieurs pays n'appartenant pas au G20, dont l'Espagne, Singapour et Brunei, qui assume la présidence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), ont été invités à titre d'observateurs. Cette participation nous permet d'une part de défendre les intérêts de la Suisse liés à la prévention de la corruption dans le cadre du G20, et d'autre part d'acquérir de nouvelles connaissances sur les méthodes de travail et les processus décisionnels du G20.





#### **4.2.5. Manifestations et forums consacrés à la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite**

En raison de son rôle et de son expertise en la matière, la Suisse a été invitée au Forum Arabe sur le recouvrement d'avoirs par la Présidence américaine du G8 en septembre 2012 au Qatar. Ce forum concrétise une des recommandations du plan d'action en matière de recouvrement d'avoirs adopté dans le cadre du Partenariat de Deauville pour les pays arabes en transition initié par la Présidence française du G8 en 2011. Compte tenu du succès de ce Forum, trois sessions spéciales ont été organisées au Qatar, en Egypte et à Londres en 2013 par la Présidence anglaise du G8 sur les défis du recouvrement d'avoirs au plan international. La Suisse a été représentée à chacune de ces sessions. Une délégation suisse (DFAE/DDIP, DFAE/DP, OFJ) a pris part au deuxième Forum arabe pour le recouvrement des avoirs qui a eu lieu à Marrakech, au Maroc, du 26 au 28 octobre 2013. Ce Forum a permis aux différents acteurs impliqués d'affirmer leur volonté politique de favoriser une restitution rapide des fonds bloqués suite aux événements du Printemps arabe. Dans ce contexte, plusieurs participants ont souligné l'importance de la prévention de la corruption pour éviter de futurs détournements d'avoirs par les dirigeants, ce qui passe par une mise en œuvre efficace de la CNUCC grâce à un mécanisme d'examen pays par pays qui soit transparent et participatif.

Comme en 2012, le 7<sup>e</sup> séminaire d'experts sur la restitution d'avoirs illicites de personnes politiquement exposées s'est tenu les 28 et 29 janvier 2013 à Lausanne sur le thème du « Printemps arabe et la restitution d'avoirs dérobés : Défis et réponses deux ans après ». La rencontre a permis de faire l'état des progrès et des défis rencontrés et a offert l'occasion aux représentants des pays concernés de mener des discussions bilatérales et de renforcer la confiance entre les acteurs impliqués. Le dernier séminaire de Lausanne s'est déroulé les 26-28 janvier 2014 et s'est consacré à l'identification et à la promotion d'un modèle de bonnes pratiques pour le recouvrement des avoirs volés au plan international ».

### **5. Conclusions et recommandations du GTID Lutte contre la corruption au Conseil fédéral**

#### **5.1. Bilan intermédiaire du comité de pilotage du GTID**

Le secrétariat du GTID Lutte contre la corruption est rattaché à la Section des affaires économiques de la Division Politiques extérieures sectorielles de la Direction politique du DFAE. Le GTID ne dispose en effet ni des ressources financières, ni des pourcentages de poste nécessaires pour la création d'un poste au secrétariat. Outre le fait de limiter les possibilités d'action du groupe (par exemple lors de la planification des activités), cette situation ne permet pas d'assurer l'exécution optimale du mandat que lui a confié le Conseil fédéral en 2008<sup>53</sup> ni la pleine mise en œuvre des recommandations du comité de pilotage du GTID portées à la connaissance du Conseil fédéral. En outre, les ressources financières et humaines qui lui sont destinées ne permettent pas de développer les activités actuelles du

<sup>53</sup> Le mandat du Conseil fédéral du 19 décembre 2008 prévoit l'organisation de sessions plénières semestrielles réunissant toutes les instances intéressées de l'administration fédérale, de la société civile et de l'économie privée, la création d'ateliers thématiques de formation continue des collaborateurs, l'élaboration de stratégies communes et concertées ainsi que l'établissement de rapports sur ces activités destinés au Conseil fédéral. Le GTID et notamment tenu de formuler des recommandations visant à améliorer le dispositif anticorruption de la Suisse.



secrétariat du GTID en matière de sensibilisation des employés de l'administration fédérale aux risques de corruption.

La création du GTID Lutte contre la corruption a facilité les échanges entre les services fédéraux concernés par ce thème, d'une part, et entre ces services et les entreprises privées intéressées (p.ex. dans le cadre des séances plénières du GTID), d'autre part. Le comité de pilotage du GTID constate toutefois que les questions de corruption au sein de l'administration fédérale continuent d'être abordées de manière fragmentée. Dans certains pays, les agences de lutte contre la corruption disposent même de compétences policières. Il serait certes excessif de créer un tel organe en Suisse, mais le GTID demande que des mesures soient prises afin que le mandat du Conseil fédéral puisse être mis en œuvre de manière plus ciblée et efficace. Le secrétariat du GTID fait office de centrale pour tous les interlocuteurs internes et externes à l'administration fédérale en cas de question ou de préoccupation liée à la corruption. Tous les départements ont recours aux services du secrétariat du GTID, car ils ne disposent pas eux-mêmes des ressources nécessaires à l'exécution des tâches de coordination et de sensibilisation. Le manque de moyens ne permet toutefois pas au GTID de donner suite à toutes ces requêtes. Un renfort du secrétariat du GTID serait nécessaire pour permettre l'organisation de nouvelles activités de formation et de sensibilisation. L'octroi d'un budget modeste au secrétariat permettrait en outre d'organiser des conférences réunissant des spécialistes de la corruption dans le cadre du programme de formation continue des employés de la Confédération.

Si le mandat du Conseil fédéral de 2008 reconnaissait la nécessité de créer un poste supplémentaire pour le secrétariat du GTID, ce dernier n'avait pas été demandé formellement pour des raisons d'économie, suite à l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel effectuée en 2009. Le comité de pilotage du GTID considère qu'une nouvelle appréciation de la situation concernant ce poste de travail est nécessaire.

➤ **Recommandation 10 : le comité de pilotage du GTID recommande le renforcement personnel et financier du secrétariat du GTID.**

## 5.2. Synthèse des recommandations du comité de pilotage du GTID

Le comité de pilotage du GTID formule dix recommandations visant à améliorer le dispositif anticorruption de la Suisse.

**Recommandation 1 : le comité de pilotage du GTID recommande à la DDC et au SECO d'établir une liste des projets et programmes ainsi que des mesures prises par la coopération suisse au développement dans le domaine de la lutte contre la corruption et d'informer le GTID à ce propos.**

**Recommandation 2 : le comité de pilotage du GTID recommande l'introduction de l'obligation de dénoncer les soupçons de corruption dans toutes les unités administratives décentralisées (par analogie avec l'article 22a LPers).**

**Recommandation 3 : le comité de pilotage du GTID relève l'absence de clause « anti-pantouflage » dans le contrat de travail de certains hauts fonctionnaires. Il préconise d'introduire cette clause dans le contrat de travail des cadres supérieurs de l'administration fédérale dans la mesure où la situation le justifie.**



**Recommandation 4** : le comité de pilotage du GTID recommande au DFAE (DPES) d'établir, une liste des services de lutte contre la corruption existant dans les différents pays et de la mettre notamment à la disposition des entreprises privées.

**Recommandation 5** : le comité de pilotage du GTID recommande d'identifier les catégories exposées au sein de l'administration fédérale afin de pouvoir leur proposer des cours de formation continue appropriés dans le domaine de la lutte contre la corruption.

**Recommandation 6** : Le comité de pilotage du GTID recommande que les groupes à risque de la Confédération suivent le module de formation de lutte contre la corruption proposé en ligne, qui contient des informations sur la législation, le Code de comportement de l'administration fédérale et l'obligation de signaler tout soupçon de corruption ainsi que des exemples de cas concrets. Lors de l'élaboration de son rapport d'activités 2014-2017, le GTID évaluera s'il convient d'étendre cette recommandation à l'ensemble du personnel de la Confédération.

**Recommandation 7** : le comité de pilotage du GTID recommande de maintenir les mesures visant à sensibiliser les entreprises aux risques de corruption liés à leurs activités à l'étranger, en mettant l'accent sur les PME actives au niveau international. Le thème de la lutte contre la corruption doit continuer à être abordé dans le cadre de manifestations destinées aux entreprises.

**Recommandation 8** : le comité de pilotage du GTID estime que la coopération avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les cantons et les villes doit être renforcée.

**Recommandation 9** : le comité de pilotage du GTID recommande que les cantons et les villes désignent des personnes ou des organes de prévention de la corruption clairement définis et que l'identité de ces personnes ou organes soit portée à la connaissance du public et du GTID en particulier afin de faciliter la collaboration.

**Recommandation 10** : le comité de pilotage du GTID recommande le renforcement personnel et financier du secrétariat du GTID.