

Berne, 28 mars 2011

**Rapport de l'IDAG Corruption –
Un état des lieux des activités
de lutte contre la corruption
en Suisse et à l'étranger**



Table des matières

1	Introduction/Mandat du Conseil fédéral.....	3
2	Rapport d'activité de l'IDAG Corruption pour la période 2009/2010	4
2.1	Séances plénières/ Comité.....	4
2.2	Ateliers thématiques et manifestations.....	4
2.1.1	Atelier Whistleblowing (signalement de faits répréhensibles)	4
2.1.2	Atelier Réduction des risques de corruption dans la coopération internationale, à l'exemple de la contribution à l'élargissement.....	5
2.1.3	Sensibilisation des représentants politiques au financement des partis politiques.....	6
2.3	Accueil de délégations étrangères	8
3	Champs d'activités de la lutte contre la corruption.....	8
3.1	À l'échelle nationale.....	8
3.1.1	Adaptations législatives	8
3.1.1.1	Obligation de dénoncer, droit d'informer (<i>whistleblowing</i>) et protection.....	9
3.1.1.2	Activité accessoire, article 91 OPers	10
3.1.1.3	Pantouflage, article 94a OPers.....	11
3.1.1.4	Surveillance du Ministère public de la Confédération, LOAP.....	12
3.1.1.5	Nouvelle législation en matière de restitution des avoirs illicites.....	12
3.1.1.6	Protection du <i>whistleblowing</i> dans le secteur privé.....	13
2.1.1	Formation dans le domaine de la lutte contre la corruption	13
2.1.2	Collaboration avec les cantons et les communes	14
3.2	Au niveau international	16
3.2.1	GRECO (Conseil de l'Europe).....	16
3.2.2	OCDE	17
3.2.3	CNUCC.....	18
3.2.4	Autres organismes et initiatives.....	19
4	Perspectives et projets de l'IDAG.....	21
4.1	Tendances internationales	21
4.2	Perspectives pour l'IDAG Corruption.....	23



1 Introduction/Mandat du Conseil fédéral

Sur la base des recommandations que le Conseil de l'Europe a formulées après avoir évalué la législation suisse en matière de lutte contre la corruption, le Conseil fédéral a, le 19 décembre 2008, mandaté le DFAE pour créer un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (IDAG Corruption). Celui-ci est dirigé par un Comité regroupant les services directement concernés par ce thème au sein du DFAE (DP V), du DFE (SECO), du DFJP (OFJ) et du DFF (OFPER et CDF), ainsi que du Ministère public de la Confédération. L'une des principales fonctions de l'IDAG Corruption consiste à développer des stratégies concertées sur les plans national et international. Pour remplir ce mandat, le groupe associe activement les cantons, les villes, les représentants de l'économie ainsi que la société civile ; il organise des ateliers thématiques, participe à divers forums et développe des stratégies communes dans son domaine de compétence. Il fait également office d'instance de contact ou de transmission de requêtes externes (p. ex. délégations étrangères), il informe le Conseil fédéral et lui soumet des recommandations. Le présent document constitue son premier rapport d'activité au Conseil fédéral.

D'une manière générale, on observe que la thématique de la lutte contre la corruption ne cesse de gagner en importance, comme l'attestent les efforts accrus de la communauté internationale ou la prise de conscience d'entreprises suisses dans l'exercice de leurs relations commerciales à l'étranger. Pourtant, le problème de la corruption – avec ses conséquences désastreuses sur les plans social, économique et politique – ne semble pas s'amenuiser. Force est de constater par ailleurs que la globalisation et l'intensification des flux financiers internationaux facilitent probablement les affaires de grande corruption ou, du moins, les mettent en exergue. Dans le cadre de la criminalité organisée, la corruption représente un moyen d'influencer les décisions politiques, de s'acheter la protection de la justice et de l'État, ainsi que de noyauter les structures dirigeantes des secteurs publics et privés. En ce sens, elle constitue également un risque pour la sécurité collective : tant que la corruption internationale d'agents publics ne sera pas endiguée, la traite d'êtres humains, le trafic de drogue, d'armes ou de déchets toxiques, pour ne citer que quelques exemples, ne pourront être combattus efficacement.

La Suisse, comme la plupart des pays soucieux de la cohérence de leur politique, devrait idéalement déployer ses efforts de lutte contre la corruption dans de multiples secteurs, que ce soit par exemple dans le cadre de sa politique de développement, de la réglementation de sa place financière, des poursuites pénales et de l'entraide judiciaire, ou encore de ses politiques économique et commerciale. L'IDAG a abordé ces questions et cherché à sensibiliser les différents acteurs concernés par le biais de diverses initiatives et activités (ateliers, présentations), décrites aux chapitres deux et trois du présent rapport.

Dans l'ensemble, le Comité estime que l'IDAG Corruption a rempli son mandat et a atteint les objectifs fixés par le Conseil fédéral. Il souhaite toutefois souligner la difficulté à intéresser les milieux politiques et les médias à la problématique de la lutte contre la corruption. Deux raisons semblent expliquer ce manque d'intérêt, qui n'est d'ailleurs pas l'apanage de la Suisse : d'une part, on observe une certaine résignation, voire un certain fatalisme, face à l'ampleur d'un phénomène encore souvent perçu comme « normal » ; d'autre part, l'absence de victimes « physiques » clairement identifiables atténue, d'un point de vue moral, le caractère répréhensible de la corruption. Aucune des parties impliquées n'ayant intérêt à ce que le délit soit découvert, les autorités de poursuite pénale, et c'est là leur plus grande difficulté, n'ont que rarement



connaissance des cas de corruption. Ce fait – associé à la perspective d'une certaine impunité, puisque la recherche de preuves est ardue, voire parfois impossible – contribue à ce que la corruption soit largement répandue, en particulier dans les pays ou les régions dans lesquels la gestion des affaires publiques laisse à désirer.

2 Rapport d'activité de l'IDAG Corruption pour la période 2009/2010

2.1 Séances plénières/ Comité

Le mandat que le Conseil fédéral a confié le 19 décembre 2008 à l'IDAG Corruption prévoit que le groupe se rencontre au minimum une fois par semestre. Appliquant cette règle à la lettre, l'IDAG se réunit en milieu et en fin d'année. Ces séances, dites plénières, regroupent divers offices de l'Administration fédérale¹ et du Ministère public de la Confédération, ainsi que des représentants des milieux économiques (*economiesuisse*), des cantons (CdC), des villes (Union des villes suisses) et de la société civile (*Transparency International Suisse*, *Basel Institute on Governance*). Elles permettent à la fois d'échanger des informations et d'approfondir certains thèmes. Ainsi, parmi les sujets discutés par le passé, mentionnons les priorités de la lutte contre la corruption dans le cadre de la coopération au développement, la stratégie quinquennale de *Transparency International* ou encore la prévention de la corruption dans les secteurs de la défense et de l'armement. Le groupe se consacre également à des thèmes d'actualité, tel le récent cas de corruption au sein de la FIFA (présenté par un collaborateur de l'OFSP). Enfin, les diverses instances responsables informent en détail sur les développements internationaux enregistrés par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, par le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) ainsi qu'au niveau de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le nombre sans cesse croissant de participants à ces séances plénières reflète l'existence d'un réel besoin de coordination et d'information sur les activités déployées pour lutter contre la corruption.

En application de ce même mandat, la planification des travaux de l'IDAG et l'élaboration de la stratégie incombe à un Comité, qui se réunit tous les deux mois et qui, sous la direction de la DP V (DFAE), détermine l'orientation stratégique des activités. Les autres membres du Comité sont issus du Ministère public de la Confédération, de l'OFJ, de l'OPPER, du CDF et du SECO.

2.2 Ateliers thématiques et manifestations

Lors de sa première réunion, l'IDAG Corruption avait décidé d'organiser divers ateliers consacrés à la lutte contre la corruption. Le Comité considère ces ateliers thématiques et manifestations avant tout comme des plateformes d'échange et de formation de l'opinion. Les résultats des ateliers reflètent en général des idées et des opinions exprimées par les participants, et ne coïncident pas forcément avec la position du Comité.

2.1.1 Atelier *Whistleblowing* (signalement de faits répréhensibles)

Organisé conjointement par la DP V et le CDF le 31 mai 2010, le premier atelier était consacré au *whistleblowing* (signalement de faits répréhensibles) et visait à promouvoir le dialogue entre les différents offices fédéraux concernés. Quelque 40 personnes de

¹ OFROU (DETEC), armasuisse (DDPS), OFSPO (DDPS), OFCL (DFF), OFJ (DFJP), OFAG (DFE), Ministère public de la Confédération, DDC (DFAE), DDIP (DFAE), CDF (DFF), OPFER (DFF), AFC (DFF), CFMJ (DFJP), AFD (DFF), Fedpol (DFJP), FINMA, SG (DFAE), SG (DFI), SG (DFJP), SG (DDPS), MROS (DFJP), DP (DFAE), SECO (DFE), Service de médiation de la Confédération (DDPS)



l'Administration fédérale, des CFF, de la Poste Suisse, ainsi que trois représentants externes et *Transparency International* Suisse ont participé à cet échange d'expériences. Après un exposé introductif intitulé « *Exemples tirés de l'économie privée* », les participants se sont attelés aux quatre thèmes suivants :

- Visibilité et communication avec des bureaux de signalement potentiels ;
- Questions relatives à l'anonymat des informateurs – collaboration avec les autorités de poursuite pénale ;
- Documentation de l'activité, archivage des documents – outils informatiques ;
- Cas spéciaux (harcèlement psychologique (*mobbing*), etc.) – communication entre des bureaux de signalement spécifiques.

L'atelier a permis de mettre en évidence que le thème du *whistleblowing* fait l'objet de discussions dans de nombreux offices. La Poste Suisse (en sa qualité d'établissement autonome) et les CFF (en tant que société anonyme de droit public) ont, il y a un certain temps déjà, créé des bureaux de signalement qui les dotent d'une solide expérience en la matière.

Bien que les diverses unités organisationnelles de l'Administration fédérale ne soient pas tenues d'instituer de bureau de signalement, certaines d'entre elles en ont pourtant déjà créé ou envisagent de le faire. De nombreuses unités estiment devoir se doter d'une telle structure, mais s'interrogent encore sur sa fonction et la procédure qu'impliquerait un service de ce genre. Il est vrai que la création de bureaux de communication n'est aujourd'hui plus nécessaire, dans la mesure où l'article 22a LPers désigne, à son alinéa premier, les autorités de poursuite pénale, les supérieurs du signalant et le CDF, et, à son quatrième alinéa, le CDF comme instances habilitées à recevoir une dénonciation. Les participants sont également parvenus à la conclusion qu'une meilleure coordination entre ces différents organes serait propice à leur travail. Ils étaient en outre d'avis que les différents canaux prévus à l'article 22a LPers devraient faire l'objet d'une meilleure communication, et que les employés de la Confédération, soumis à la LPers, devraient être formés en ce sens.

- **Au niveau international également le *whistleblowing*, s'est imposé comme l'une des premières mesures de prévention de la corruption. Sur ce point, le Comité de l'IDAG Corruption estime que diverses questions demeurent en suspens au sein de l'Administration fédérale (cf. aussi 3.1.1.1).**

2.1.2 *Atelier Réduction des risques de corruption dans la coopération internationale, à l'exemple de la contribution à l'élargissement*

Organisé conjointement par le SECO, la DDC et la DPV, l'atelier du 3 novembre 2010 était consacré à la réduction des risques de corruption dans la coopération internationale, à l'exemple de la contribution à l'élargissement. Cet atelier visait à informer la vingtaine de participants de l'Administration fédérale des mesures innovantes mises en place pour prévenir la corruption dans le cadre du financement de projets, ainsi qu'à identifier d'éventuelles bonnes pratiques permettant d'améliorer davantage le dispositif existant.

D'un montant de 1 milliard de francs², la contribution suisse à l'élargissement vise à atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. Attribué aux dix

² En 2009, un montant additionnel de 257 millions de francs a été accordé à la Bulgarie et à la Roumanie.



nouveaux États qui ont rejoint l'UE au 1^{er} mai 2004³, ce soutien financier de la Suisse pose certains défis quant à son utilisation concrète.

S'agissant de la collaboration et de la mise en œuvre des projets par les services nationaux de coordination de chaque pays (*National Coordination Unit*), le classement de ces États selon l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* laisse entrevoir le fort risque de corruption. L'exercice est donc périlleux, d'autant plus qu'il implique un nombre important d'acteurs, tant en Suisse que dans les pays partenaires. Tandis que ces derniers sont responsables de la mise en œuvre, la Suisse – par le biais de la DDC et du SECO – approuve, supervise et, à terme, rembourse les projets. La Confédération agit donc comme organe de décision. De la sélection du projet par le service de coordination (procédure d'approbation à deux niveaux) au contrôle *in situ* de sa mise en œuvre, de l'attribution des marchés publics à l'examen des rapports périodiques (contrôle administratif et financier), les occasions de détecter des risques de corruption ou d'autres éléments non conformes sont nombreuses. La Suisse n'accorde par ailleurs aucune avance sur le budget : le financement par remboursement, également pratiqué par les Norvégiens, dote la Suisse d'un moyen de pression considérable⁴. De plus, afin d'éviter une dispersion de l'engagement suisse, le montant alloué à l'élargissement est concentré sur un nombre restreint de projets, dont le monitoring est généralement assuré par les cinq bureaux à Bucarest, Budapest, Prague, Riga et Varsovie. Enfin, tous les accords bilatéraux conclus avec les pays partenaires contiennent une clause anticorruption. Dans le cas de la Roumanie et de la Bulgarie, où les risques de corruption sont accrus, un pacte d'intégrité, élaboré conjointement avec *Transparency International*, est prévu pour les appels d'offres d'une certaine importance. En outre, les capacités des pays partenaires doivent être évaluées, en particulier leur aptitude à mettre en œuvre les projets par le biais d'institutions et de moyens adéquats. Eu égard à la nature essentiellement préventive de ces mesures anticorruption, garantir la conformité de la procédure à tous les stades de la mise en œuvre des projets relève du défi.

- **Le Comité suggère d'évaluer si des mesures de prévention analogues existent dans le cadre d'autres programmes de développement.**

2.1.3 *Sensibilisation des représentants politiques au financement des partis politiques*

Au niveau international, la question du financement des partis et des campagnes électorales est étroitement liée à la lutte contre la corruption ; la transparence du financement de ces instances et processus démocratiques compte en effet parmi les principales mesures de lutte contre la corruption. Le Comité de l'IDAG a constaté que cette question est au centre des débats non seulement du GRECO (*voir chapitre 3.2.1*), mais aussi d'autres organes anticorruption internationaux. Au titre de l'une des principales mesures de lutte contre la corruption endémique, ces instances exigent par exemple des pays les plus corrompus au monde qu'ils fassent toute la transparence sur le financement des partis politiques.

³ Il s'agit des pays suivants : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque.

⁴ A cet égard, l'UE procède différemment puisqu'elle accorde une partie du montant dès le lancement du projet.



Parallèlement, la Suisse, dont l'indice de perception de la corruption est bas, ne dispose d'aucune législation nationale en la matière.

Aussi le Comité a-t-il organisé le 9 décembre 2010 une rencontre entre parlementaires et experts, afin de discuter du financement des partis politiques. Le but de cette réunion était de sensibiliser les participants au troisième cycle d'évaluation du GRECO⁵, voué prioritairement à la transparence du financement des partis et des campagnes électorales. La visite du GRECO en Suisse se déroulera du 9 au 13 mai 2011 (*voir chapitre 3.2.1*). Cet examen est particulier en ce sens que la Suisse est l'un des rares Etats membres du Conseil de l'Europe à ne pas disposer de législation réglementant le financement des partis et des campagnes électorales. Pour l'heure, il est difficile d'évaluer la réaction du GRECO face à cette particularité.

Lors de la rencontre de décembre dernier, les parlementaires et les experts ont surtout discuté des aspects suivants :

- Les participants se sont montrés unanimes sur le fait que les partis politiques, en leur qualité de lien entre l'État et le peuple, sont appelés à remplir un devoir démocratique qui ne peut être assumé qu'à l'aide de moyens financiers.
- Ils ont également constaté la difficulté à ordonner les différentes réflexions sur deux problèmes, à savoir la lutte contre la corruption au cœur du processus politique d'une part, et la question de l'égalité des moyens financiers dans le cadre du débat démocratique d'autre part.
- L'article 34 de la Constitution fédérale suisse définit les droits politiques du peuple, en garantissant la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Dans ce contexte, les participants ont tenté de savoir dans quelle mesure des campagnes électorales excessives et unilatérales pouvaient influencer sur la libre formation de l'opinion.
- D'aucuns ont indiqué qu'une base légale au financement des partis politiques constituerait un instrument important pour prévenir des situations potentiellement génératrices de corruption, même si corruption et financement des partis ne vont pas forcément de pair.
- La vénalité du peuple a également été longuement débattue. Des exemples récents ont montré que les partis, comités de campagnes électorales et autres groupes d'intérêt disposent de budgets très variables. Or, un simple soupçon de vénalité peut mettre à mal la confiance des citoyens dans le système démocratique. La transparence permettrait de combattre cette méfiance.
- La question a été soulevée de savoir s'il était souhaitable de créer une égalité entre les partis (par un financement étatique) ou si une simple publication/transparence du financement suffirait. Plusieurs modèles de financement étatique ont été présentés.
- La question des rapports de force a suscité la controverse. Les participants se sont cependant accordés sur le fait que le pluralisme du gouvernement suisse limite considérablement la marge de manœuvre des partis politiques. Par ailleurs, la Suisse ne brille pas par sa culture de la transparence en matière financière, et elle ne met pas

⁵ Le GRECO procède régulièrement à des examens destinés à évaluer l'état de la mise en application des standards anticorruption du Conseil de l'Europe par les 48 États membres. La Suisse a déjà passé avec succès les évaluations du premier (2000-2002) et du deuxième (2003-2006) cycles.



de prime abord un point d'honneur à soutenir les partis politiques, comme c'est le cas aux Etats-Unis.

- **D'où 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. C'est précisément à cette question que la Suisse devra répondre de manière concertée après l'évaluation du GRECO, lorsqu'elle sera appelée à réagir aux recommandations du Conseil de l'Europe. Pour l'heure, le Comité reste sceptique quant à l'acceptation, à l'international, d'une telle exception. Dans ce contexte, la rencontre organisée par l'IDAG Corruption peut servir de base aux débats futurs – et nécessaires – qui permettront à la Suisse de se prémunir contre les éventuelles réactions de la communauté internationale.**

2.3 Accueil de délégations étrangères

Le Comité a observé une augmentation du nombre de voyages en Suisse d'études effectués ces dernières années par des délégations étrangères dans le but de s'informer sur la lutte contre la corruption. Il s'agit presque exclusivement d'États qui, avec l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC, *cf. chapitre 3.2.3*), ont contracté des engagements juridiques et qui cherchent par conséquent à discuter avec d'autres États de mesures de prévention de la corruption. Concrètement, le Comité de l'IDAG Corruption a co-organisé plusieurs voyages d'études – notamment ceux des délégations kazakhes, indonésiennes, thaïlandaises et chinoises –, à l'occasion desquels les délégations ont chacune manifesté un intérêt spécifique pour des aspects différents de la lutte suisse contre la corruption. À la fin novembre 2010, un groupe de journalistes étrangers a été invité sur l'initiative de Présence Suisse (PRS) à traiter du thème « *Switzerland and its determination to fight against corruption* ». Cette rencontre contribua notablement à combattre certains préjugés dont souffrent la Suisse et sa place financière, en particulier sur les questions du secret bancaire, du blanchiment d'argent et de la restitution d'avoirs d'origine illicite.

- **Le Comité a pu constater que ces visites, de même que l'échange intense entre les experts, constituent des mesures propices à mettre en évidence l'engagement de la Suisse dans la lutte contre la corruption. La Suisse peut se féliciter de l'intérêt que certains États, tels que la Chine et l'Indonésie, témoignent pour sa politique exemplaire de lutte contre la corruption. Bien que ces contacts bilatéraux, qui viennent se greffer sur les efforts multilatéraux, soient en principe tout à fait souhaitables, ils impliquent en général une charge de travail disproportionnée pour les différents services impliqués. Le Comité a parfois dû mobiliser à l'extrême ses ressources financières et personnelles.**

3 Champs d'activités de la lutte contre la corruption

3.1 À l'échelle nationale

3.1.1 Adaptations législatives

Au cours des deux dernières années, plusieurs adaptations législatives ont été faites en vue de la mise en œuvre des recommandations du GRECO (*voir chapitre 3.2.1*).



3.1.1.1 Obligation de dénoncer, droit d'informer (*whistleblowing*) et protection

En 2003, le Conseil fédéral a déclaré le Contrôle fédéral des finances (CDF) canal officiel pour les personnes souhaitant rendre les autorités attentives à des irrégularités. Ce canal ne se limite pas aux personnes employées dans l'administration fédérale, mais s'étend à toute personne qui aurait connaissance d'irrégularités dans les activités de la Confédération.

Annuellement, le CDF reçoit plusieurs communications, dont une dizaine d'excellente qualité qui permettent une réelle amélioration de la surveillance financière, voire l'ouverture d'une enquête pénale. Ce chiffre est en-deçà des valeurs observées dans le secteur privé ou dans d'autres pays qui ont mis en place des bureaux de signalement. Les raisons qui expliquent cette situation insatisfaisante sont à chercher dans deux directions :

- Les personnes concernées connaissent-elles l'existence de ce service ?
- Les personnes concernées craignent-elles des représailles ?

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.

S'agissant de la crainte de représailles, ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 2011 que l'article 22a de la Loi sur le personnel (LPers) apporte une amélioration significative de la protection des donneurs d'alerte. En vertu de l'alinéa 5 de cet article, « *nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, dénoncé une infraction ou annoncé une irrégularité ou pour avoir déposé comme témoin* ». En relation avec la nouvelle teneur de l'article 14 LPers, qui traite de la nullité de la résiliation des rapports de travail, cette disposition devrait considérablement éclaircir la situation.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition aura également permis de réaliser une nouvelle campagne de sensibilisation à grande échelle. Tous les employés de la Confédération ont cette fois reçu l'information par voie postale : ils sont dorénavant tenus de dénoncer les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction. Ils ont en outre le droit de signaler au CDF les autres irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction.

Cette modification législative permet à la Suisse de répondre à une recommandation formulée dans le rapport du GRECO. Elle permet surtout de mieux informer les employés sur leurs obligations et leurs droits en matière d'annonce, et de protéger efficacement les personnes qui s'engagent pour assurer l'intégrité de l'administration.

- **Il est toutefois nécessaire d'apporter un bémol : cette réforme législative ne couvre pas le champ des entités fédérales décentralisées dont le personnel n'est pas soumis à la LPers. L'obligation de dénoncer, le droit d'annoncer**



et la protection de la personne qui signale une irrégularité (*whistleblower*) ne sont ainsi pas réglés pour plusieurs entités chargées d'importantes tâches de régulation. Il s'agit par exemple de la FINMA, de l'ASR, de swissmedic ou de l'IFSN. Le Conseil fédéral devrait prendre les mesures nécessaires pour corriger rapidement cette situation insatisfaisante dans le cadre des travaux législatifs courants.

3.1.1.2 Activité accessoire, article 91 OPers

Le 2 septembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le DFI⁶ d'examiner des mesures appropriées dans le cadre de la révision de la législation sur le personnel de la Confédération. Cet examen a débouché sur la version révisée de l'article 91 OPers entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010⁷.

Le but de la révision était de répertorier toutes les activités accessoires rétribuées et charges publiques exercées par les employés afin de détecter à temps d'éventuels conflits d'intérêts et altérations des prestations et de pouvoir prendre les mesures appropriées. L'ancien article 91 OPers⁸ prévoyait que devaient uniquement être annoncées à l'employeur les activités accessoires ou les charges publiques rétribuées *requérant une autorisation*. Cette disposition s'est avérée insatisfaisante dans la mesure où l'appréciation de l'obligation d'annoncer ou non une activité était laissée à l'employé. La conséquence en a été que l'employeur, dans certains cas, n'a pas eu connaissance d'activités accessoires ou de charges publiques et qu'il n'a de ce fait jamais pu examiner si elles étaient soumises ou non à autorisation. L'obligation d'annoncer *toutes* les charges publiques et activités accessoires rétribuées a été introduite dans la perspective de pouvoir mieux répertorier les activités en dehors du service. Sur la base de l'annonce, l'instance compétente examine la nécessité d'autoriser ou non une activité accessoire rétribuée ou une charge publique.

Comme déjà auparavant, les activités exercées en dehors des rapports de travail requièrent une autorisation

- a) si elles mobilisent l'employé dans une mesure susceptible de compromettre ses prestations dans l'activité exercée pour le compte de la Confédération ou
- b) si elles risquent de générer un conflit avec les intérêts du service.

Si tout risque de conflit d'intérêts ne peut pas être écarté dans le cas particulier, l'autorisation est refusée, compte tenu du principe de proportionnalité. Autrement dit, lorsqu'un conflit d'intérêts peut être évité moyennant une réserve appropriée, il convient d'opter pour la mesure la moins stricte, à savoir la réserve, plutôt que pour le refus de l'autorisation.

En application de l'article 91 OPers, un infotype a été créé dans le système de gestion de données relatives au personnel BV Plus. Depuis début août 2010, toutes les activités accessoires et charges publiques autorisées sont enregistrées dans le nouvel infotype et les autorisations accordées antérieurement doivent y être transférées ou ajoutées. Par ailleurs, les départements sont libres d'inscrire dans BV Plus les autres annonces

⁶ ACF du 3 septembre 2008

⁷ Ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3 juin 2001 (OPers ; RS 172.220.111.3)

⁸ RO 2001 2240



relatives à des activités accessoires ou à des charges publiques, ainsi que les refus d'autorisations. Toutes les annonces et/ou tous les refus d'autorisation doivent être versés au dossier personnel des employés.

- **Pour le Comité, il s'agit encore de savoir comment les différents départements entendent appliquer concrètement ces directives. À cet égard, le Comité préconise de continuer à creuser cette question et d'examiner la faisabilité d'un relevé systématique et uniforme des activités accessoires.**

3.1.1.3 Pantouflage, article 94a OPers

Toujours dans le cadre de la révision de la législation sur le personnel de la Confédération (*voir chapitre 3.1.1.2*), une disposition réglementant le pantouflage a été introduite (art. 94a OPers). Il s'agit d'éviter les conflits d'intérêts liés au passage d'un employé du secteur public au secteur privé ou inversement. Cette nouvelle 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 participer en tant que décideur à une décision qui concerne un employeur (notamment tous les employeurs de droit privé) dont il a reçu (ou accepté) une offre d'emploi. 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.

Cette nouvelle disposition prévoit un instrument supplémentaire destiné à éviter les cas de pantouflage. Ainsi, en vertu de l'article 94a, alinéa 2, OPers, les unités administratives qui prennent ou préparent des décisions – notamment dans les domaines de la surveillance, de la taxation ou de l'adjudication – peuvent convenir avec leurs employés exerçant une fonction de cadre d'une interdiction de conclure un contrat de travail ou un mandat avec un destinataire qui, au cours des deux années ayant précédé la résiliation des rapports de travail, a été concerné de manière déterminante par une des décisions mentionnées. Cette interdiction peut durer jusqu'à deux ans après la fin des rapports de travail.

- **Par lettre du 3 février 2010, le Comité de l'IDAG avait informé tous les Secrétariats généraux de l'existence de cette nouvelle disposition. Un cas concret⁹ avait d'ailleurs attiré son attention en 2010 encore. Le Comité est d'avis que cette thématique doit être discutée de manière approfondie et réglementée par les instances compétentes ; concrètement, il préconise d'adapter les contrats de travail en cours avec des employés occupant l'une des fonctions hiérarchiques énumérées à l'article 94a, alinéa 2, OPers¹⁰ et de prévoir une convention correspondante dans les futurs contrats de travail.**

⁹ Le 22 décembre 2009, le départ du vice-directeur de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour la caisse-maladie Swica a été rendu public. Il dirigeait le secteur assurance-maladie auprès de l'OFSP depuis 2006.

¹⁰ « 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 avec des employés exerçant la fonction de



3.1.1.4 Surveillance du Ministère public de la Confédération, LOAP

La question de la surveillance du Ministère public de la Confédération (MPC) a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'un projet de loi visant à réorganiser les autorités de poursuite pénale de la Confédération, dont le MPC. Ce projet avait pour but d'adapter l'organisation des autorités pénales de la Confédération au nouveau code de procédure pénale unifié du 5 octobre 2007, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Le Parlement a finalement opté pour un modèle renforçant les garanties d'indépendance pour le MPC. Le procureur général et ses suppléants sont dorénavant élus par le Parlement et la surveillance du MPC est confiée à une autorité de surveillance indépendante, nouvellement créée. Cette autorité est élue par le Parlement et est composée d'un représentant du Tribunal fédéral, d'un représentant du Tribunal pénal fédéral, de deux avocats exerçant la représentation en justice et de trois experts. Ce modèle de surveillance correspond également à une recommandation adressée en 2008 par le GRECO à la Suisse dans son rapport d'évaluation.

3.1.1.5 Nouvelle législation en matière de restitution des avoirs illicites

Depuis les années 1980, la question des avoirs de potentats a pris de l'ampleur pour la politique extérieure de la Suisse, suite à plusieurs cas retentissants. Ces fonds quittent souvent le pays où ils ont été détournés et arrivent sur les places financières internationales, dont la Suisse. En plus des problèmes de gouvernance et de développement qu'ils posent dans les pays concernés, ces avoirs nuisent à l'image de la Suisse, ainsi qu'à la réputation de sa place financière. Les cas des avoirs Marcos, Abacha, Montesinos et Salinas ont démontré l'efficacité du système suisse fondé sur la prévention, l'identification, le blocage, l'entraide judiciaire et la restitution des avoirs d'origine illicite. L'entraide judiciaire, qui est l'un des éléments centraux du système suisse, implique cependant un étroit partenariat entre l'État requis et l'État requérant. Ce système atteint de ce fait ses limites lorsque les États concernés ne collaborent pas avec la Suisse. Le cas Mobutu est à ce titre emblématique.

Suite à une intervention parlementaire sur l'entraide judiciaire avec les « États défaillants »¹¹ et conformément à un arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire Duvalier selon lequel les conditions posées par l'entraide judiciaire en matière pénale « *apparaissent trop strictes pour ce genre d'affaires* »¹², le Conseil fédéral avait chargé, en décembre 2008, le DFAE d'établir un projet de loi destiné à permettre la confiscation des avoirs d'origine illicite, dans le but de parfaire le dispositif légal protégeant la réputation de la place financière suisse. La loi sur la restitution des avoirs illicites (LRAI) a ainsi pu être approuvée par le Parlement en automne 2010. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2011.

directeur, directeur suppléant ou sous-directeur d'une interdiction d'exercer une activité pour un autre employeur ou mandant. Ces employés n'ont pas le droit, pendant au maximum deux ans après la fin de leurs rapports de travail, de conclure un contrat de travail ou un mandat avec un destinataire qui, au cours des deux années ayant précédé la résiliation des rapports de travail, a été concerné de manière déterminante par une des décisions mentionnées. »

¹¹ 07.3459, Gutzwiller Felix : Entraide avec les « États défaillants »

¹² ATF du 12 janvier 2010 (1C_374/2009)



La LRAI fixe les modalités du blocage, de la confiscation et de la restitution de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées (PPE) ou de leur entourage lorsqu'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ne peut aboutir en raison de la situation de défaillance au sein de l'Etat requérant dans lequel la personne concernée exerce ou a exercé sa fonction publique. La LRAI est subsidiaire à la loi sur l'entraide internationale en matière pénale. À la différence du droit pénal, elle rend possible, sans condamnation pénale préalable de la PPE ou de son entourage, la confiscation d'avoirs d'origine manifestement illicite ; à certaines conditions, l'origine illicite des valeurs patrimoniales est présumée. La LRAI permet de bloquer les valeurs patrimoniales, puis de requérir leur confiscation par un tribunal (le Tribunal administratif fédéral, puis, sur recours, le Tribunal fédéral). Une fois le jugement de confiscation devenu définitif et exécutoire, la restitution peut avoir lieu, par le financement de programmes d'intérêt public dans le pays concerné. Les modalités de la restitution peuvent également faire l'objet d'un accord entre la Suisse et l'État d'origine.

3.1.1.6 Protection du *whistleblowing* dans le secteur privé

Le Conseil fédéral a mis en consultation le 5 décembre 2008 un avant-projet révisant le code des obligations et visant la "Protection en cas de signalement de faits répréhensibles par le travailleur". L'avant-projet proposait de régler les conditions du signalement dans les dispositions régissant le contrat de travail (art. 321a^{bis}, P-CO). Il prévoyait aussi de qualifier d'abusif le congé donné en raison d'un signalement licite. Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation le 16 décembre 2009. Il a décidé de soumettre la question de la sanction du congé abusif ou injustifié à un examen particulier, notamment en vue de garantir une protection suffisamment efficace en cas de signalement. Il a mis à cet effet un nouvel avant-projet en consultation le 1^{er} octobre 2010, intitulé "Révision partielle du code des obligations (sanction en cas de congé abusif ou injustifié)". Le projet propose notamment d'augmenter de 6 à 12 mois le maximum de la sanction en cas de congé abusif ou injustifié (art. 336a, al. 2, P-CO). La consultation s'est achevée le 14 janvier 2011.

2.1.1 Formation dans le domaine de la lutte contre la corruption

En vue de concrétiser les récentes adaptations apportées à la législation, il importe de mettre la priorité à l'avenir sur la prévention et, plus particulièrement, sur la formation des agents fédéraux. Dans cette optique, le Comité de l'IDAG a prévu d'organiser en 2011 un atelier avec les responsables de la formation des différents départements, afin de concrétiser les deux approches complémentaires décrites ci-après.

Il s'agit, d'une part, d'apporter à chaque employé les connaissances de base sur la lutte contre la corruption et les comportements à risque, ainsi que les bases légales et les règles éthiques applicables en cas de situation critique. Ce tronc commun pourrait être centralisé courant 2011 sous la responsabilité de l'IDAG, puis intégré dans les différents cours d'introduction (*onboarding*) organisés dans l'Administration fédérale.

D'autre part, les questions liées à la corruption devraient être intégrées et approfondies dans le cadre des différentes filières de formation existantes. Il s'agit par exemple de la formation des employés consulaires, des acheteurs, de la formation des cadres, mais également de la



formation des experts fiscaux ou des spécialistes de l'École fédérale des douanes. L'atelier devrait permettre d'identifier les filières existantes et les modules qui, aujourd'hui, traitent déjà ces questions, puis de déterminer comment intégrer dès 2012 la question de la corruption de manière efficace dans toutes les formations spécifiques.

En 2009, fedpol (PJF et MROS) a organisé la première conférence nationale de police sur la lutte contre la corruption à l'intention des enquêteurs de police judiciaire. La deuxième conférence nationale de police aura lieu en octobre 2011. Il s'agit là d'une mesure d'application de la recommandation du GRECO relative à l'encouragement et à la formation des policiers spécialisés.

2.1.2 Collaboration avec les cantons et les communes

Le mandat de l'IDAG Corruption prévoit une étroite collaboration avec les cantons : « *Le groupe interdépartemental sur la corruption associe étroitement les cantons par la mise en place d'un réseau d'information et d'échange de pratiques. Cette coopération s'organisera en premier lieu par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux.* » C'est pourquoi un représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est présent à chacune des réunions plénières du Groupe. De la même façon, une solide collaboration s'est instaurée avec l'Union des villes suisses. Le Comité tient à resserrer ces liens, pour qu'une politique cohérente de lutte contre la corruption puisse être mise en place de concert au niveau national et régional.

Les examens de pays du GRECO (Conseil de l'Europe, voir section 3.2.1) et de l'OCDE (voir section 3.2.2) imposent à la Confédération et aux cantons de rendre régulièrement compte des mesures qu'ils prennent pour lutter contre la corruption. Les cantons ont ainsi rempli par le passé plusieurs questionnaires de la Confédération qui de la sorte, a pu se faire une idée de l'état d'avancement des travaux chez eux. La dernière enquête de ce type a été menée entre novembre 2010 et janvier 2011. Les vingt cantons qui s'y sont associés ont rendu des travaux au contenu très variable – ce qui s'explique surtout par les écarts de taille et d'appréciation des problèmes de corruption. Une enquête parallèle a été menée auprès des villes et des communes urbaines de plus de 30 000 habitants ; onze communes urbaines¹³ y ont pris part.

Les derniers relevés demandés aux cantons et aux communes portaient en particulier sur les cas de corruption signalés et la sensibilisation des agents cantonaux.

- Au-delà de l'obligation de dénoncer les infractions, introduite le 1^{er} janvier 2011, une petite moitié des cantons mentionne des éléments de leur propre législation en matière de fiscalité, de personnel, de justice ou d'organisation judiciaire. Les réponses des communes sont assez similaires. Même en l'absence d'obligation explicite de dénoncer les cas de corruption, précise l'une d'entre elles, les agents sont tenus par le règlement du personnel de veiller aux intérêts de la ville ; un employé qui ne dénoncerait pas un cas de corruption violerait donc son obligation générale de diligence.
- L'enquête a montré que la plupart des cantons et des communes ne possèdent pas de bureau spécifiquement chargé de recevoir les dépositions des donneurs d'alerte

¹³ Berne, Bienne, La-Chaux-de-Fonds, Coire, Fribourg, Genève, Köniz, Lausanne, Lucerne, Winterthour, Zurich.



(voir section 3.1.1.1). Seul le canton de Zurich s'est doté d'un médiateur et d'une instance centrale de signalement des cas de corruption¹⁴. Le plus souvent, les soupçons de corruption sont transmis par la voie de service usuelle (service du personnel ou groupe de confiance, par exemple). Dans trois cantons, les cas de corruption sont directement déclarés à l'autorité cantonale de contrôle des finances, comme à la Confédération.

- Les nombres de cas déclarés dans les cantons et les communes sont révélateurs, mais peuvent s'interpréter diversement. La plupart des cantons ne possédant pas de bureau de signalement, les soupçons déclarés ne font pas l'objet de relevés systématiques et centralisés. Cela dit, l'instance centrale de signalement du canton de Zurich n'enregistre pas non plus les dénonciations. On constate d'une manière générale que les cantons et les communes ne se voient signaler que peu de soupçons de corruption, voire aucun. Une commune indique par exemple n'avoir connaissance que d'un seul cas de corruption depuis l'année 2000, ce qu'elle explique par l'extension des contrôles internes (contrôle des finances, etc.).
- Dans la plupart des cantons, les nouveaux employés sont informés de l'instance habilitée à recevoir les dénonciations et de la procédure à suivre. Seuls de rares cantons ont en outre mis en place des mesures spéciales de sensibilisation (formations et initiations abordant spécifiquement les questions de corruption). Dans le canton de Genève, par exemple, certaines catégories d'agents intervenant dans les marchés publics et l'administration des finances reçoivent une information explicite sur l'obligation de dénoncer la corruption, sous forme de directives éthiques. Les mesures spécifiques de formation et de sensibilisation sur la corruption transfrontalière et en Suisse ne sont pas très répandues dans les communes non plus.
- En principe, seuls très peu d'employés des administrations cantonales et municipales entretiennent des contacts avec des agents étrangers. Une petite moitié seulement des cantons ayant participé à l'enquête indiquent avoir pris des mesures de sensibilisation de leur personnel à cet égard depuis 2004. Mais il n'y a pas eu de sensibilisation des entreprises ni des organisations professionnelles.
- La protection des donneurs d'alerte englobe, selon les cantons, l'anonymat de la procédure ou de la déclaration, ainsi que des dispositions garde-fous sur le harcèlement, la discrimination, le licenciement, etc. La protection des donneurs d'alerte ne donne lieu à aucune diffusion ciblée d'informations.
- La plupart des cantons et communes ayant répondu à l'enquête ont mis en place des dispositifs de déclaration et d'autorisation obligatoires des activités annexes, qui ne font toutefois pas l'objet d'un recensement systématique central.

Seule une minorité de cantons et de communes escomptent un resserrement de la collaboration avec les autorités fédérales (par exemple en ce qui concerne la prévention, la formation, etc.). Il est très rare que la lutte contre la corruption soit perçue comme une priorité. Quelques cantons estiment qu'il pourrait être nécessaire d'améliorer la collaboration en ce qui concerne la préparation de documents d'information, notamment sur la prévention de la corruption, ou d'un guide de mise en œuvre des conventions internationales et des dispositions nationales. En revanche, neuf des onze communes souhaiteraient recevoir une

¹⁴ Dans le canton de Zurich, c'est la direction des finances qui reçoit les dénonciations touchant à la fiscalité.



information régulière de l'Union des villes suisses sur les activités menées à l'échelon fédéral au titre de la lutte contre la corruption.

3.2 Au niveau international

L'IDAG Corruption s'efforce surtout de coordonner les positions de la Suisse au sein des principaux organes de lutte contre la corruption, ce qui n'a pas toujours été facile ces dernières années. Les instruments multilatéraux en la matière deviennent de plus en plus complexes et techniques, et leur nombre s'accroît en outre légèrement, comme en témoignent les trois mécanismes différents de contrôle du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'ONU. La Suisse consacre un effort particulier, dans les enceintes internationales, à obtenir l'harmonisation de ces dispositifs.

3.2.1 GRECO (Conseil de l'Europe)

En ratifiant la Convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption en 2006, la Suisse est automatiquement devenue membre du Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Cette institution du Conseil de l'Europe a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation mutuelle, qu'ils respectent les normes et les standards du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Le GRECO comprend 48 États membres (tous les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que les États-Unis).

Dans ce cadre, la Suisse a fait l'objet d'une procédure d'évaluation par le GRECO (premier et deuxième cycles joints). Cette procédure a débouché sur un rapport, adopté le 4 avril 2008, qui contenait treize recommandations adressées à la Suisse afin de renforcer son dispositif de lutte contre la corruption.

La Suisse a eu alors un délai de 18 mois pour rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre ces recommandations. En mars 2010, le GRECO a examiné les informations fournies par la Suisse et a considéré que la Suisse avait mis en œuvre de manière satisfaisante 12 recommandations sur les 13 qui lui étaient adressées. Quant à la dernière recommandation, qui concernait l'extension des techniques spéciales d'enquête à tous les cas graves de corruption privée, elle a été considérée comme étant partiellement mise en œuvre¹⁵.

En lien avec ces recommandations, la Suisse a notamment fait état des développements suivants (*détaillés dans le chapitre 3.1 ci-dessus*) :

- instauration d'une autorité de surveillance indépendante pour le Ministère public de la Confédération,
- introduction pour les employés de la Confédération de l'obligation légale de dénoncer les soupçons de corruption et renforcement de la protection des personnes signalant des soupçons d'infractions ou d'irrégularités,
- définition, dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, des règles relatives à l'acceptation de cadeaux et aux activités accessoires ainsi que réglementation du pantouflage,

¹⁵ http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/korruption_greco/ber-greco-i-ii-f.pdf.



- instauration d'un Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, doté d'un mandat formel par le Conseil fédéral,
- formations spécialisées en matière de corruption et de responsabilité pénale des personnes morales à l'intention des autorités de poursuite pénale,
- formation sur l'éthique pour les cadres de la Confédération.

Il est maintenant prévu que la Suisse, à l'instar des autres pays membres du GRECO, fasse l'objet d'un examen dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO. Celui-ci portera sur les dispositions pénales contre la corruption prévues dans la législation nationale et sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. À cet effet, une équipe d'experts internationaux se rendra en Suisse du 9 au 13 mai 2011. Sur la base de cette visite sur place, le GRECO adoptera un rapport contenant des recommandations sur les mesures à prendre par la Suisse pour améliorer et renforcer son dispositif anti-corruption dans ces deux domaines.

La Suisse sera l'un des derniers pays à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de ce troisième cycle. Celui-ci arrivera à échéance en 2011 et les travaux sont en cours pour déterminer les modalités du quatrième cycle d'évaluation, qui débutera en novembre 2011 et portera sur la prévention de la corruption au sein des assemblées parlementaires et de la justice.

3.2.2 OCDE

La Convention de 1997 de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention de l'OCDE) impose à ses 38 signataires¹⁶ de sanctionner la corruption d'agents publics étrangers selon des critères stricts; c'est donc un instrument de lutte contre la corruption à l'échelle mondiale. Avec les recommandations qui l'accompagnent (relatives par exemple à la lutte contre le blanchiment d'argent, à la présentation et à la vérification des comptes, aux marchés publics et à l'entraide judiciaire), auxquelles il faut ajouter les récents « *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* », elle est devenue l'un des principaux instruments de lutte contre la corruption des agents étrangers. La Suisse a pris une part notable à sa rédaction, l'a ratifiée au mois de mai 2000 et l'a traduite dans ses dispositions pénales sur la corruption (la corruption d'agents publics étrangers est notamment devenue une infraction pénale et la responsabilité des entreprises a ensuite été introduite).

La surveillance s'appuie sur de strictes procédures de suivi (fondées sur un système d'examen par les pairs, ou « évaluations mutuelles »)¹⁷ vérifiant que les pays signataires appliquent et font respecter la Convention. Ces évaluations ou examens réguliers sont assurés par le groupe de travail sur la corruption qui représente l'ensemble des parties contractantes¹⁸. Il est présidé par le Suisse Mark Pieth, professeur de droit pénal et de

¹⁶ La Convention est ouverte aux pays non membres de l'OCDE. Elle a jusqu'à présent été ratifiée par les 34 membres de l'Organisation et 4 autres pays (l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil et la Bulgarie).

¹⁷ http://www.oecd.org/document/49/0,3746,fr_2649_37447_2759409_1_1_1_37447,00.html

¹⁸ Le SECO conduit la délégation représentant la Suisse au sein de cet organisme, qui se réunit quatre fois par an. Figurent régulièrement aussi dans la délégation des fonctionnaires du Ministère public, de l'Office fédéral de la justice et du DFAE. Un



procédure pénale à l'université de Bâle. Les examens de pays visent en premier lieu à vérifier, selon des critères stricts, que chaque État partie met en œuvre et applique la Convention de l'OCDE de façon efficace et aussi uniforme que possible. La Suisse a déjà été soumise par le passé à des examens de ce type : le dernier, celui de la phase 2, a eu lieu en 2004 ; il portait sur les modalités concrètes de mise en œuvre de la Convention. L'important rapport, assorti de recommandations, auquel il a donné lieu, a été adopté et publié en 2004.

La Suisse va maintenant subir son examen de la phase 3, qui scrute en particulier les poursuites et sanctions pénales des personnes coupables de corruption d'agents étrangers dans le pays concerné, au-delà des mesures de prévention, et reprend le mode opératoire de la phase 2. Elle a jusqu'au mois de mai 2011 pour soumettre ses réponses à un questionnaire très complet ; la visite de la délégation de l'OCDE en Suisse aura lieu du 28 au 30 juin 2011 et l'évaluation finale lors de la session de décembre 2011 du Groupe de travail sur la corruption, à la fin de laquelle seront publiés le rapport d'évaluation et le communiqué de presse.

Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a de nouveaux défis à relever. Ces dernières années, les marchés émergents ont gagné en poids économique. La lutte contre la corruption internationale doit mettre tous les pays sur un pied d'égalité en sensibilisant les nouveaux acteurs économiques à la corruption d'agents étrangers et en associant ces pays aux travaux de l'OCDE. Celle-ci s'efforce de s'adapter aux nouveaux équilibres mondiaux en resserrant ses liens avec les grands pays émergents (en particulier la Chine, l'Inde et l'Indonésie). Le Groupe de travail sur la corruption va désormais s'occuper davantage, dans le cadre de ce processus, des questions d'adhésion liées à divers pays. Il n'en souhaite pas moins préserver les standards atteints dans la lutte contre la corruption. Il souhaite aussi convaincre à plus long terme de grands membres du G20, comme la Chine, l'Inde et l'Indonésie, de signer la Convention. C'est pourquoi ces pays sont régulièrement invités aux réunions du Groupe de travail avec statut d'observateurs, et priés de faire état chez eux des progrès réalisés en matière de lutte contre la corruption. La demande d'adhésion de la Russie est par ailleurs à l'ordre du jour ; l'évaluation en suspens de ce pays illustre bien la difficulté de l'arbitrage entre l'implication des pays émergents et la préservation des standards de l'OCDE.

3.2.3 CNUCC

La Convention de l'ONU contre la corruption (*CNUCC*) est entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et a été ratifiée par la Suisse le 24 septembre 2009. Cet accord – le plus détaillé sur la question de la corruption – compte actuellement 140 États signataires¹⁹. Il contient notamment des dispositions sur la prévention de la corruption, la coopération internationale et l'assistance technique aux pays en développement et aux pays émergents. La CNUCC oblige les États parties à réprimer la corruption active et passive d'agents publics nationaux et la corruption active d'agents publics étrangers. Elle est par ailleurs le premier instrument

représentant du Ministère public de la Confédération préside en outre les réunions informelles des autorités de poursuite de l'OCDE.

¹⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>



international à instituer le principe de la restitution, à certaines conditions, des valeurs patrimoniales illicitement acquises.

La troisième Conférence des États parties à la CNUCC, qui s'est tenue à Doha du 9 au 13 novembre 2009, s'est soldée par un renforcement de la Convention et l'adoption d'un mécanisme d'examen de sa mise en œuvre. Ces examens, qui couvriront l'ensemble des États parties en deux cycles de cinq ans chacun, prendront la forme d'une évaluation par les pairs (*peer review*). Si le mécanisme mis en place peut être jugé insuffisant sur de nombreux points (transparence des rapports, consultation de la société civile, discussion en plénum, etc.), il constitue néanmoins un pas important dans la bonne direction.

Les années 2010 et 2012 seront donc décisives pour ce nouveau mécanisme d'examen. Considéré comme l'organe principal du système d'évaluation par les pairs, le Groupe d'examen de l'application de la Convention (*Implementation Review Group*, IRG) s'est réuni en session inaugurale du 28 juin au 2 juillet 2010 à Vienne. Après avoir précisé ses modalités de fonctionnement, le groupe a lancé officiellement le premier cycle d'examen en procédant à la sélection des États parties à examiner.

Par tirage au sort, la Suisse a été choisie parmi les premiers pays à se soumettre à une première évaluation durant la deuxième année du cycle de juin 2011 à mai 2012. Elle sera donc soumise à une première évaluation portant sur les chapitres III et IV de la CNUCC. Notre pays a un intérêt majeur à participer activement à ce processus et à s'ériger en exemple, notamment en impliquant la société civile dans son évaluation et en publiant les rapports finaux.

Parallèlement à l'instauration d'un examen de révision par les pairs, la CNUCC a fait ses preuves dans le domaine du recouvrement des avoirs, dont elle traite de manière exhaustive dans son chapitre V. En 2001 déjà, lors de négociations pour l'élaboration de la Convention, la Suisse a joué un rôle moteur dans ce domaine, notamment en présidant le groupe de travail en charge de la rédaction de l'article clef sur l'obligation de restitution (art. 57 CNUCC). Depuis, la délégation suisse est parvenue à se profiler sur ce sujet de manière telle que la Suisse est désormais reconnue comme un partenaire incontournable lorsqu'il s'agit du recouvrement d'avoirs de personnes politiquement exposées (PEP).

3.2.4 *Autres organismes et initiatives*

D'autres organismes et initiatives de lutte contre la corruption ont été créés ces derniers mois ou années, et forment aujourd'hui de solides piliers de la coopération internationale. Les paragraphes suivants passent les principaux en revue.

- G20 : le G20 a fait figurer la lutte contre la corruption en bonne place à l'ordre du jour de son sommet de Séoul, en novembre 2010. Un groupe de travail *ad hoc*, coprésidé par la France et l'Indonésie, a préparé un plan d'action en la matière, adopté à Séoul par les chefs d'État et de gouvernement du G20 (annexe 3 de la Déclaration de Séoul). L'objectif stratégique du groupe de travail est d'instaurer des règles du jeu équitables dans le domaine de la lutte contre la corruption, ainsi que d'engager les pays du G20 à ratifier les conventions internationales actuelles en la matière et à les mettre en œuvre avec transparence. Le plan d'action appelle ainsi



les pays du G20 à ratifier la CNUCC aussi rapidement que possible ; en effet, si tous les membres du G20 l'ont bien signée, l'Allemagne, l'Inde et l'Arabie Saoudite ne l'ont pas encore ratifiée. Le plan d'action prévoit aussi que tous les membres entrent d'ici 2012 en pourparlers volontaires avec le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. Le groupe de travail du G20 sur la corruption va préparer et remettre aux chefs d'État et de gouvernement un rapport d'étape sur la mise en œuvre du plan d'action pour le sommet du G20 qui doit avoir lieu en France au mois de novembre 2011.

- StAR : l'Initiative sur le recouvrement des avoirs illicites (*Stolen Asset Recovery Initiative*) a été lancée à New York le 17 septembre 2007, dans le cadre d'un partenariat entre la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Elle vise à résorber les barrières qui empêchent les pays dont proviennent des avoirs illicitement acquis de les recouvrer. Juridiquement, elle se fonde sur la Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC), et notamment son chapitre V – à la rédaction duquel la Suisse avait activement contribué au cours des négociations à son sujet. Les activités menées à ce titre sont financées par des contributions de la Norvège, de la Suisse (par le canal de la DDC), de la Suède, de la France et du Royaume-Uni. L'équipe de la StAR travaille en étroite liaison avec l'ONUDC, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ainsi qu'avec un interlocuteur non gouvernemental, le *Basel Institute on Governance (ICAR)* (voir paragraphe suivant). La Suisse a organisé en 2010 deux rencontres aux côtés de l'initiative StAR : le séminaire « Lausanne-V » sur les barrières au recouvrement des avoirs (*Barriers to Asset Recovery*) au mois d'avril 2010 en Suisse, et une conférence qui a rassemblé au mois de juin 2010 à Paris des experts des pays industrialisés et en développement. Ces dernières années, l'Initiative est devenue un interlocuteur apprécié des pays en développement, surtout au sein de la CNUCC, et a valu une visibilité notable à la Suisse dans ce contexte.
- ICAR : le Centre international pour le recouvrement des avoirs (*International Centre for Asset Recovery*) fait partie du *Basel Institute on Governance*, dont les principaux bailleurs de fonds sont la DDC et les agences de développement du Royaume-Uni et du Liechtenstein. Il propose des programmes de formation aux pays du Sud et de l'Est en matière d'investigations financières, de recherche et de recouvrement des avoirs, ainsi que d'entraide judiciaire internationale. Dans certains cas, il offre aussi ses conseils et son assistance juridiques aux autorités de poursuite pénale et aux agences nationales de lutte contre la corruption. Le Ministère public de la Confédération a par exemple participé par le passé à certaines de ses actions de formation. Le Centre s'est forgé une solide réputation internationale et a noué des partenariats avec les principaux organismes de lutte contre la corruption. Il est incontestable que le soutien qu'apporte la Suisse à ce haut lieu du savoir est une composante essentielle de son effort de lutte contre la corruption.
- IACC : la 14^e édition de la Conférence biennale internationale contre la corruption (*International Anti-Corruption Conference*) a eu lieu en 2010. Cette rencontre mondiale organisée par l'organisation non-gouvernementale *Transparency International* rassemble des représentants des entreprises, des gouvernements, de



la société civile, des médias et de la science. De ce creuset informel de compétences très diverses sortent des discussions toujours très dynamiques et constructives. La délégation helvétique a vu se dégager certaines tendances à la conférence de Bangkok, l'année dernière ; c'est pourquoi l'IDAG Corruption a jugé important que la Suisse maintienne sa participation à ces dialogues.

- IAACA : l'Association internationale des agences de lutte contre la corruption (*International Association of Anti-Corruption Authorities*) s'est réunie en 2010 à Macao (Chine). Ses discussions ont principalement porté sur la mise en œuvre de la CNUCC (chapitre IV, coopération internationale). Ce groupe d'experts, qui couvre tous les aspects de la CNUCC, s'est réuni pour la première fois en 2006 en Chine. La Suisse y a été présente en 2010 par le truchement d'un membre du Ministère public de la Confédération.
- IACA : l'Académie internationale de lutte contre la corruption (*International Anti-Corruption Academy*) a été fondée le 2 septembre 2010 à Laxenburg, près de Vienne, par le gouvernement autrichien, Interpol et l'ONUDC. Elle doit notamment former des experts de pays émergents et en développement à la lutte contre la corruption. Au 17 décembre 2010, l'accord lui conférant le statut d'organisation internationale avait été signé par 49 États et une organisation internationale et ratifié par trois pays déjà ; il devrait donc entrer en vigueur au mois de mars 2011. L'école proposera des formations de bachelor, de master et post-graduées. La Suisse n'a encore pas signé l'accord : l'Académie ayant statut d'organisation internationale, l'adhésion requerrait une décision du Parlement ; elle se traduirait en outre par des obligations financières. Diverses formules de soutien financier seraient envisageables (versements directs, financement de personnel ou de cours).

Les instruments et initiatives de lutte contre la corruption se multiplient constamment et leur complexité exige de chaque État des compétences et une mobilisation accrues. Le Comité doit donc fréquemment choisir les organismes qu'il entend soutenir.

4 Perspectives et projets de l'IDAG

4.1 Tendances internationales

La corruption freine le développement économique et politique d'un pays ; mais elle distord aussi les marchés, ce qui va à l'encontre des intérêts économiques de la Suisse. Les cibles de la lutte contre la corruption varient et avec elles les priorités que fixent les experts. Au travers d'échanges avec des experts et en participant régulièrement à diverses rencontres internationales, de lutte contre la corruption, la Suisse garde un œil attentif sur la marche du monde et sur les efforts internationaux pour endiguer ce fléau. Elle en conclut que les débats entre agents de la lutte contre la corruption porteront notamment ces prochaines années sur les questions et phénomènes suivants :

Le plan d'action adopté par le G20 au mois de novembre 2010 à Séoul a en particulier montré qu'à l'avenir, la lutte contre la corruption ne sera pas l'apanage des pays industrialisés. Les pays émergents sont de plus en plus nombreux, notamment parmi les membres du G20, à avoir pris



conscience de l'impact de ces problèmes sur l'économie mondiale, et à faire preuve de détermination. Même si dans de nombreux États, les mesures concrètes font encore défaut, la Suisse est persuadée qu'il convient de les associer plus étroitement à ces efforts et de mieux les mobiliser. Les exportateurs suisses doivent pouvoir se battre à armes égales. Nos entreprises ne doivent pas être les seules à être tenues au respect des dispositions contraignantes sur la corruption des agents publics étrangers.

Comme la plupart des grands défis mondiaux actuels, la corruption ne connaît pas de frontières géographiques. La lutte contre elle ne saurait distinguer ses volets actif et passif, tout comme le transfert d'avoirs illicites implique obligatoirement l'existence d'un potentat ou fonctionnaire corrompu et d'un établissement financier prêt à des compromissions. Les experts rappellent constamment que pour obtenir des résultats tangibles, la lutte contre la corruption doit absolument s'appuyer sur une collaboration internationale globale et efficace. L'une des priorités de ces prochaines années pourrait donc être l'amélioration de l'entraide judiciaire internationale sur les questions de corruption et de blanchiment d'argent ; on notera toutefois que la Suisse possède déjà un système efficace d'entraide judiciaire, et que par conséquent elle ne constitue donc pas le public cible de ces mesures.

Mais il faut savoir que même un système d'entraide judiciaire qui fonctionne bien butera sur l'immunité pénale garantie en droit international aux chefs d'État en exercice.

On constate simultanément une claire tendance à l'examen critique des flux financiers de la coopération au développement. La corruption est généralement perçue comme un frein puissant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Dans les conférences internationales, on entend de plus en plus fréquemment évoquer des cas où des employés de l'État se sont livrés à des actes de corruption active à l'étranger ou des représentants gouvernementaux sur place ont bénéficié d'avantages indus. Les discussions pourraient englober dans ce contexte les agences de développement gouvernementales et non gouvernementales.

Qui plus est, la corruption a plusieurs fois été identifiée comme un facteur notable de déstabilisation de zones de conflit ou de retard dans la restauration de l'État après un conflit. Il est demandé aux États de n'accepter aucun compromis au moment de la formation d'un nouveau gouvernement. Même dans les efforts de paix misant sur l'intégration maximale, il convient de mettre systématiquement en échec l'influence des anciens dirigeants ou représentants gouvernementaux corrompus. Les événements qui se déroulent actuellement au Maghreb ont bien montré aussi la mesure dans laquelle le clientélisme et la corruption peuvent déstabiliser un État même relativement stable.

La lutte contre la corruption pourrait par ailleurs porter sur le financement de la lutte contre les changements climatiques. On peut en effet s'attendre ces prochaines années à voir des fonds pour le climat recevoir des sommes importantes, par exemple au titre des investissements de compensation carbone ; il faudrait que les dispositifs de contrôle nécessaires soient d'emblée en place pour assurer la transparence du financement de la lutte contre les changements climatiques et ne pas laisser la corruption s'y installer.

De même, la lutte contre la corruption au sein des fédérations sportives internationales attire davantage l'attention des médias. Le scandale le plus récent, celui de la FIFA, a bien mis en



lumière les mesures qu'il pourrait se révéler nécessaire de prendre au niveau de la législation nationale sur la corruption des personnes privées ; il montre que l'ouverture d'un nouveau front de lutte internationale contre la corruption peut avoir des répercussions directes sur l'agenda politique intérieur. Mais cette affaire n'a que valeur d'exemple : le Comité est convaincu que la Suisse doit s'attaquer de façon proactive à d'autres risques que suscitent la corruption et qui pourraient compromettre sa réputation.

4.2 Perspectives pour l>IDAG Corruption

Dans la sélection de ses activités et priorités, l>IDAG Corruption doit tenir compte des obligations internationales découlant des trois conventions, ainsi que de projets en cours et de certaines initiatives nationales. Il considère par exemple qu'il aura prochainement à s'occuper de la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives (*voir section 3*). Il devra observer très attentivement celle de l'art. 22a LPers et des art. 91 (activité accessoire) et 94a (pantouflage) OPers. Mais il suivra aussi avec intérêt d'autres mesures relatives à la prévention de la corruption (notamment l'adaptation de la législation), par exemple par l'extension de la protection des donneurs d'alerte.

L>IDAG continuera d'organiser ses activités en séances plénières et ateliers thématiques. Il prévoit par exemple pour 2011 d'examiner très soigneusement la question d'une formation systématique des employés de la Confédération. Il s'agira de vérifier, et le cas échéant de refondre, les codes de conduite à enseigner aux catégories exposées.

De plus, le Comité et d'autres membres de l>IDAG seront très absorbés ces prochains mois par les examens nationaux du GRECO, de l'OCDE et de l'ONU. Les plannings des organismes internationaux concernés sont très serrés, ce qui exigera des offices responsables une certaine coordination, surtout pour ce qui est de la collaboration avec les cantons.

Dans ce contexte, les travaux consécutifs aux examens nationaux pourraient aussi être assez lourds, car il faut s'attendre à une certaine attention des médias suisses et étrangers à cette occasion. Le Comité prévoit par exemple de suivre de très près la question du financement des partis et des campagnes à l'occasion des prochaines élections au Conseil national et au Conseil des États.

Au chapitre de la collaboration avec les cantons et les villes, ces dernières pensent qu'une amélioration serait possible par la diffusion de documents d'information, en particulier sur la prévention de la corruption, ou d'un guide de mise en œuvre des conventions internationales et des dispositions du droit national. Il faudra donc examiner dans quelle mesure les échanges entre la Confédération et les cantons/villes peuvent gagner en efficacité dans ces domaines.

Dans le sillage de l'affaire de corruption à la FIFA, le Comité estime qu'il conviendrait de vérifier s'il y aurait lieu de compléter la législation en ce qui concerne la corruption privée.

Outre ces activités, qui relèvent des obligations nationales et internationales de la Suisse, le Comité de l>IDAG juge surtout nécessaire d'agir en matière de communication et de sensibilisation internes et externes.

Par exemple, le Comité a constaté que la Suisse continue de susciter une certaine méfiance, en dépit de ses efforts patents et intenses de lutte contre la corruption et de certains succès qu'elle a



remportés dans la restitution des avoirs de potentats, et nonobstant le rôle de fer de lance que lui reconnaissent divers organismes internationaux. La crédibilité du pays est constamment mise en doute sur la scène internationale et son secteur financier continue d'être perçu comme un havre pour les produits de la corruption. La Suisse peut encore s'attendre à des critiques internationales à ce sujet dans un proche avenir. Aux yeux du Comité, il s'agit surtout ici d'un déficit de communication.

D'une manière plus générale, le Comité propose donc de mieux sensibiliser les acteurs nationaux et étrangers. Les autorités nationales, cantonales et municipales, le Parlement et les entreprises doivent impérativement être informés des efforts déployés et des succès remportés, ainsi que des défis que devra relever la Suisse en matière de lutte contre la corruption.