

ad 99.3388

**Rapport du Conseil fédéral
sur la prévention de la corruption
(en réponse au postulat «Prévention de la corruption»
de la Commission des affaires juridiques du Conseil national
du 30 juin 1999)**

du 16 juin 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la prévention de la corruption en vous priant d'en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 juin 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Rapport

1 Introduction

C'est lorsqu'elle s'est penchée sur la révision du droit pénal de la corruption (99.026) que la Commission des affaires juridiques du Conseil national a formulé le postulat «Prévention de la corruption» (99.3388) daté du 30 juin 1999. Ce dernier a été transmis par le Conseil national le 7 octobre 1999. En voici le libellé:

«La Confédération élabore avec les cantons des réglementations types visant à prévenir la corruption. Seront étudiées les mesures suivantes:

- réglementer les conditions dans lesquelles les employés des administrations publiques sont autorisés à accepter des cadeaux ou des avantages personnels;*
- introduire le double contrôle dans les services de l'administration où sont prises des décisions d'une portée financière considérable, s'agissant notamment des mandats confiés à l'extérieur et des marchés publics;*
- créer des services de contrôle et de révision internes au sein des services précités;*
- prévoir une rotation périodique des titulaires de fonctions particulièrement exposées à la corruption;*
- augmenter le personnel des services de contrôle des finances;*
- introduire une réflexion sur la corruption dans les cours destinés aux cadres et dans les séminaires de formation.»*

Le présent rapport a été préparé par un groupe de travail présidé par l'Office fédéral du personnel et dans lequel étaient représentés les services fédéraux suivants: le Contrôle fédéral des finances, la Direction du développement et de la coopération, l'Office fédéral de la justice, le Groupement de l'armement et l'Office fédéral des constructions et de la logistique. Les cantons étaient partie prenante dans la mesure où les membres de la Conférence suisse des responsables des ressources humaines des administrations publiques, réunissant les cantons et diverses grandes villes, ont pu formuler des suggestions et donner leur avis sur un projet de rapport. La Conférence suisse des contrôles des finances a également été consultée.

En plus du postulat «Prévention de la corruption», le groupe de travail a également intégré dans ses réflexions un appel à instituer un centre de compétence pour la lutte contre la corruption, appel lancé le 28 août 2002 au Conseil fédéral par l'organisation non gouvernementale «Transparency Switzerland, Forum contre la corruption».

Le présent rapport analyse les différents points du postulat aux chiffres suivants:

- | | |
|---|-----------|
| – acceptation de cadeaux: | chiffre 3 |
| – double contrôle: | chiffre 6 |
| – services de contrôle et de révision internes: | chiffre 6 |
| – rotation des employés: | chiffre 6 |

- augmentation du personnel du contrôle financier: chiffre 7
- cours pour cadres et séminaires de formation: chiffre 8

On traitera également d'autres éléments contribuant à la prévention de la corruption non expressément mentionnés dans le postulat.

2 Point de la situation

2.1 Généralités

Le postulat «Prévention de la corruption» soulève un sujet auquel l'administration fédérale accorde depuis longtemps déjà l'attention nécessaire. On mentionnera en particulier une vaste enquête de l'ex-Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF), dont les résultats furent remis au Conseil fédéral dans le rapport «Risques de corruption et mesures de sécurité au sein de l'administration fédérale» du 26 mars 1998. Un rapport d'octobre 1996 du Département fédéral de justice et police intitulé «Contrôles de sécurité et corruption» avait précédé l'enquête en question du CCF.

Se fondant sur le rapport du CCF, le Conseil fédéral, le 20 mai 1998, a chargé les départements d'examiner la nécessité de prendre des mesures de sécurité au niveau des activités exposées à la corruption et, le cas échéant, d'améliorer la situation. Ce mandat fut à l'origine d'activités diverses (cf. les occupations accessoires des fonctionnaires et les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêts. Réponses du Conseil fédéral du 12 janvier 2000 au rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 12 mars 1999; FF 2000 4563 ss, ch. 2.6).

Dans son arrêté du 20 mai 1998, le Conseil fédéral a de plus chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un code de comportement (code of conduct) visant à prévenir les risques de corruption et de le mettre à la disposition des départements comme base de la formation et du perfectionnement aux différents niveaux. Des précisions seront apportées au ch. 2.3 sur l'importance du code en question.

2.2 Révision du droit pénal de la corruption et projet d'efficacité

Les dispositions du droit pénal révisé en matière de corruption sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2000 (RO 2000 1121 ss). Elles ont consolidé sous bien des aspects la protection pénale de la confiance que la collectivité place dans un accomplissement correct des tâches des agents publics. Il est particulièrement intéressant de mentionner dans ce contexte que, hormis les cas de corruption active ou passive, ont été inscrits dans le code pénal suisse (CP; RS 311.0; art. 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP) les infractions que constituent l'octroi d'un avantage et, à titre corollaire, la forme de commission passive de la même infraction, soit l'acceptation d'un avantage. Il ne faut pas ici de rapport d'échange entre l'octroi de l'avantage et un acte définissable. Il suffit qu'il y ait octroi ou acceptation d'une libéralité dans l'optique

de l'accomplissement de la charge. Sont notamment couverts par ces infractions les comportements appelés «alimentation progressive» et «entretien du climat».

Outre ce durcissement du droit pénal matériel, il faut aussi mentionner une nouveauté au niveau de la procédure pénale. Via le projet dit d'efficacité, le rôle de la Confédération a été renforcé dans la poursuite du crime organisé et de la criminalité économique. La juridiction fédérale, nouvellement introduite par l'art. 340^{bis} CP avec effet au 1^{er} janvier 2002 pour la grande criminalité qui dépasse les frontières, englobe également les infractions de corruption.

2.3 Code de comportement de l'administration générale de la Confédération

Conformément à sa mission citée au ch. 2.1 ci-dessus, le Département fédéral des finances a remis un «code de comportement de l'administration générale de la Confédération» au Conseil fédéral qui l'a approuvé le 19 avril 2000.

Le code de comportement en question comporte des objectifs et des règles de conduite concis concrétisant l'éthique professionnelle que le personnel de la Confédération doit respecter. Ses ch. 3, 4 et 5 contribuent particulièrement à la prévention de la corruption:

«3. Les collaborateurs et collaboratrices veillent à rester crédibles et intègres dans leurs engagements tant professionnels que personnels. Ils n'exercent aucune activité, lucrative ou non, incompatible avec les tâches qu'ils assument au sein de l'administration générale de la Confédération. En aucun cas ils ne tirent parti de leur situation professionnelle à des fins privées.

4. Les collaborateurs et collaboratrices n'acceptent, directement ou indirectement, aucun cadeau ou avantage susceptible de restreindre leur indépendance et leur liberté d'action. Ils n'abusent ni de l'argent, ni des instruments de travail, ni des informations ou autres valeurs non matérielles au détriment de l'intérêt public, à des fins personnelles ou dans l'intérêt de leurs proches.

5. Les collaborateurs et collaboratrices informent leurs responsables hiérarchiques de tout conflit d'intérêts personnel survenant dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils n'exécutent aucun mandat au mépris du droit. Responsables hiérarchiques, collaborateurs et collaboratrices recherchent ensemble une solution par le dialogue.»

Diverses mesures ont permis de garantir que ce code de comportement est connu de chacun dans l'administration fédérale. Il a ainsi été envoyé par courrier au domicile de tous les collaborateurs de l'administration fédérale et les directions des offices ont été priées de le remettre à tous leurs nouveaux collaborateurs comme composante des principes directeurs en matière de politique du personnel au sein de l'administration de la Confédération.

Le postulat «Prévention de la corruption» exige une réglementation type pour l'acceptation de cadeaux et d'avantages pour les employés des administrations publiques.

Comme on l'a mentionné au ch. 2.2, la nouvelle réglementation de droit pénal de l'acceptation d'un avantage s'applique depuis le 1^{er} mai 2000 (art. 322^{sexies} CP). Selon cette disposition, est puni de l'emprisonnement ou de l'amende celui qui «en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu pour accomplir les devoirs de sa charge». Conformément à l'art. 322^{octies} CP, «ne constituent pas des avantages indus les avantages autorisés par le règlement de service et ceux qui, de faible importance, sont conformes aux usages sociaux».

Pour le personnel de l'administration fédérale, les art. 21, al. 3, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) et l'art. 93 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3) énoncent ce que sont des avantages autorisés par le règlement de service qui peuvent être acceptés. Selon ces prescriptions, les employés de l'administration fédérale ne doivent accepter que les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux dans l'exercice des activités procédant du contrat de travail. Les départements peuvent cependant régler plus en détail ou interdire l'acceptation de tels avantages.

Par cette réglementation, le Conseil fédéral renonçait à dessein à créer une définition rigide de l'acceptation autorisée d'avantages pour le personnel fédéral. Il entendait bien plutôt permettre aux départements de développer une pratique en accord avec le contexte en vigueur. Il a ainsi tenu compte du fait que l'acceptation d'avantages devait être différemment appréciée suivant la situation. Le Conseil fédéral ne voit pas matière à déroger à cette ligne deux ans après l'adoption de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération. Une réglementation générale par trop rigide n'est pas davantage indiquée aujourd'hui. Par contre, les départements (ou les offices lorsque les départements leur laissent cette possibilité) pourront régler de manière plus précise ou interdire l'acceptation d'avantages dans des domaines d'activité exposés à la corruption.

L'application des prescriptions décrites peut soulever des questions dans des cas particuliers. Pour cette raison, l'annexe du présent rapport fournit des informations sur la concrétisation du droit en vigueur fondées sur les dispositions régissant le statut du personnel de l'administration fédérale. Elles devraient néanmoins aussi permettre à d'autres administrations publiques de trouver des solutions adéquates dans le cadre délimité par le Code pénal suisse.

Dans son rapport du 12 mars 1999 sur les occupations accessoires des fonctionnaires et les activités professionnelles d'anciens fonctionnaires, plus particulièrement sous l'angle des conflits d'intérêts, (FF 1999 9056), la Commission de gestion du

Conseil national avait critiqué plusieurs aspects de la réglementation de l'époque sur les occupations accessoires du personnel de la Confédération. Dans ses réponses du 12 janvier 2000 à ce rapport, le Conseil fédéral envisageait de tenir compte de ces critiques en élaborant le nouveau droit sur le personnel. Il a tenu ses engagements dans sa formulation de l'art. 91 OPers. Cette disposition tient en ces termes:

«¹ Les employés qui exercent une charge publique ou une autre activité en dehors de celle qu'ils exercent dans le cadre de leurs rapports de travail avec la Confédération doivent requérir une autorisation si cette charge ou activité:

- a. est rétribuée et mobilise l'employé dans une mesure susceptible de compromettre ses prestations dans l'activité exercée pour le compte de la Confédération;*
- b. risque, de par sa nature, de générer un conflit avec les intérêts du service.*

² A moins que tout risque de conflit d'intérêt puisse être écarté dans le cas particulier, l'autorisation est refusée notamment pour les activités suivantes:

- a. conseil ou représentation de tiers pour des affaires qui font partie des tâches de l'unité administrative à laquelle appartient l'employé;*
- b. activités en rapport avec des mandats exécutés pour le compte de la Confédération ou que la Confédération doit attribuer à brève échéance.*

³ Les employés informent leurs supérieurs des faits susceptibles de justifier l'obligation de demander une autorisation.»

Cette réglementation permet de tenir adéquatement compte de chaque cas d'espèce. Sous l'angle de la prévention de la corruption, il faut souligner que l'art. 91 OPers, indépendamment du taux d'activité des employés de la Confédération, constitue la base légale d'une procédure d'autorisation lorsqu'une activité exercée hors de celle pratiquée dans le cadre des rapports de travail avec la Confédération peut conduire à des conflits entre intérêt privé (hors du service) et intérêt du service. Dans le cadre de la procédure d'autorisation, il s'agit de décider en fonction du contexte si l'occupation accessoire peut être aménagée de telle sorte que les conflits d'intérêts potentiels ne deviennent pas réels. L'autorisation sera refusée si cela s'avère impossible.

5 Clause relative à l'intégrité morale dans les marchés publics

La Commission des achats de la Confédération a approuvé en septembre 2000 une clause relative à l'intégrité morale visant à éviter la corruption dans le secteur des marchés publics et l'a adressée en novembre 2000 aux services adjudicateurs de la Confédération. La Commission des achats recommande d'intégrer la clause dans le dispositif conventionnel concerné. L'actuel libellé de celle-ci est le suivant:

«Le soumissionnaire s'engage à prendre toutes les mesures permettant d'éviter la corruption et à s'abstenir en particulier d'offrir ou d'accepter toute libéralité ou autre avantage.

En cas de violation de la clause relative à l'intégrité morale, le soumissionnaire s'acquitte d'une peine conventionnelle. Celle-ci correspond à 10 % de la somme fixée par contrat et s'élève à au moins 3000 francs par infraction.

Le soumissionnaire prend note que toute violation de la clause relative à l'intégrité morale entraîne en principe l'annulation de l'adjudication ainsi que la dénonciation anticipée du contrat, par l'adjudicateur, pour justes motifs.»

6 Services de contrôle internes

Le postulat sur la prévention de la corruption commande notamment d'étudier les mesures suivantes: introduire le double contrôle dans les services de l'administration où sont prises des décisions d'une portée financière considérable, s'agissant notamment des mandats confiés à l'extérieur et des marchés publics; créer des services de contrôle et de révision internes au sein des services précités; prévoir une rotation périodique des titulaires de fonctions particulièrement exposées à la corruption.

Ces mesures peuvent être entendues comme des éléments de systèmes de contrôle interne complets. Conformément à la définition de la Chambre fiduciaire, il faut comprendre par là (Chambre fiduciaire, Manuel suisse d'audit MSA, tome 2: Audit, rapports, audit interne, 1^{re} édition, 1998, p. 178):

«Par «contrôle interne» (synonyme: système de contrôle interne), on entend toutes les procédures, méthodes et mesures ordonnées par le conseil d'administration, la direction et les autres organes responsables qui ont pour but d'assurer un déroulement correct de l'activité de l'entreprise. Les mesures organisationnelles de contrôle interne sont intégrées dans les flux de travail de l'entreprise, ce qui signifie qu'elles agissent parallèlement à l'exécution d'une opération, ou directement avant ou après celle-ci.»

Le CDF a aussi souligné l'importance de tels systèmes au sein de l'administration fédérale dans son rapport annuel 2000 (Rapport sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en 2000, destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, FF 2001 2292, ch. 2.3):

«Lorsque la direction d'un office fait l'inventaire des risques auxquels elle est confrontée, lorsqu'elle règle clairement les compétences de ses différents responsables d'unité, ou lorsqu'elle détermine les décisions ou les transactions qui ne sont valables qu'après confirmation par une seconde personne, elle renforce son contrôle interne. Ces mesures lui permettront de mieux mettre en œuvre sa politique de l'Office et de diminuer les risques de toute nature.

Les principes de tenue régulière de la comptabilité et de présentation des comptes exigent la mise en place d'un tel contrôle interne. Selon les normes éditées par la Chambre fiduciaire, le conseil d'administration et la direction sont responsables de la mise en place et de la garantie d'efficacité durable du contrôle interne. Au sein de l'administration fédérale, cette responsabilité incombe notamment au Conseil fédéral et aux directions d'office.

Pour le CDF, le degré de développement du contrôle interne mis en place par les offices est un des facteurs essentiels dans la planification des travaux d'audit.

L'analyse des processus permet de déterminer les risques, les mesures mises en place pour maîtriser ces risques et l'efficacité de ces mesures. Si les résultats de cette analyse sont satisfaisants, les procédures sont sûres et le risque d'erreur diminue.»

De plus en plus de systèmes de contrôle internes sont créés et étendus dans l'esprit mentionné au sein de l'administration fédérale. Cette évolution est notamment encouragée par le CDF qui, par diverses mesures, sensibilise les cadres du plus haut niveau hiérarchique de l'administration fédérale aux questions des contrôles internes et appuie la mise sur pied et l'amélioration de tels systèmes. L'analyse des risques menée depuis 2001 dans l'administration fédérale et se référant essentiellement aux risques liés aux responsabilités et garanties de la Confédération devrait aussi accroître la sensibilisation aux questions connexes.

Les mesures particulières réclamées par le postulat «Prévention de la corruption» comme le double contrôle ou la rotation périodique des titulaires des fonctions fortement exposées à la corruption ne déploient leur plein effet qu'en tant que composantes d'un système de contrôle interne global, adapté aux spécificités de l'unité administrative concernée. L'intégration de mesures particulières dans un contexte plus vaste permet aussi de remplacer, le cas échéant, une mesure par une autre occasionnant moins d'effets connexes négatifs. Ainsi, lorsque la déperdition de savoir liée à la rotation des employés dans un service déterminé plaide contre l'introduction d'une rotation du personnel, il est souvent possible de faire tout aussi efficacement barrage aux menaces de corruption en n'autorisant la conclusion d'affaires à décrire plus précisément qu'avec l'aval d'une seconde personne (double contrôle). La présence de systèmes de contrôle internes adéquats dans les différentes unités administratives importe plus que l'introduction générale d'instruments isolés dans l'ensemble de l'administration.

Les systèmes de contrôle internes sous-tendent aussi l'activité des services de contrôle et de révision internes dont le postulat «Prévention de la corruption» encourage la création pour les services où sont prises des décisions ayant une certaine portée financière. Des systèmes de contrôle internes performants renforcent l'efficacité de ces services.

Dans l'administration fédérale, des tâches de services de contrôle et de révision internes sont assumées par les inspectorats financiers. De nouveaux services de ce genre ont été mis sur pied ces dernières années dans plusieurs unités organisationnelles. Ailleurs, leur effectif a été renforcé. Le nombre d'emplois (convertis en postes à plein temps) dans les inspectorats financiers de l'administration fédérale n'était que de 30 environ au début 1999, mais il est passé à près de 50 à la fin de 2002.

Le Conseil fédéral se félicite du renforcement des systèmes de contrôle internes et des inspectorats financiers et soutient ce développement contribuant dans une mesure prépondérante à la concrétisation des buts visés par le postulat sur la prévention de la corruption.

Le postulat relatif à la prévention de la corruption demande que soit examinée la question d'une augmentation du personnel des services de contrôle des finances.

Au niveau fédéral, le nombre de postes du Contrôle fédéral des finances a nettement augmenté ces dernières années (73 emplois en 1999 contre 92 en 2002). Face aux instances responsables de l'autorisation des ressources financières, cet accroissement a été justifié notamment par le fait qu'en 1996 déjà un groupe de travail inter-départemental de la Confédération avait demandé l'augmentation des effectifs pour lutter contre la corruption et que cette demande figurait à nouveau dans le postulat sur la prévention de la corruption.

Il incombe aux cantons de décider, sous leur propre compétence et leur responsabilité, de l'effectif dont ils entendent doter leurs contrôles des finances vu l'autonomie dont ils jouissent pour leur organisation. La bonne collaboration entre les contrôles des finances fédéraux et cantonaux permet un échange d'informations efficace dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique et contribue à ce titre à prévenir la corruption.

Le postulat «Prévention de la corruption» exige d'introduire une réflexion sur la corruption dans les cours destinés aux cadres et les séminaires de formation.

Réfléchir aux risques de corruption et aux possibilités de prévention concerne essentiellement deux groupes de personnes: d'abord, de façon spécifique, les employés des services particulièrement exposés à la corruption et ensuite les responsables hiérarchiques, de manière générale, à des fins de sensibilisation.

Une nouvelle conception de la formation et du perfectionnement dans le secteur des marchés publics est actuellement à l'étude au niveau fédéral. On examine dans ce contexte la meilleure manière de transmettre des informations sur les dangers de la corruption et les possibilités de la combattre de manière efficace. En plus de l'information sur le cadre légal (p. ex. droit pénal de la corruption, réglementations de l'acceptation d'avantages et des occupations accessoires relevant du droit du personnel, clause relative à l'intégrité morale), il conviendrait de mettre l'accent sur des études de cas permettant d'illustrer des questions concrètes.

Pour l'heure, la forme sous laquelle le sujet de la prévention de la corruption peut être intégré dans les cours destinés aux cadres est encore à l'étude. L'analyse d'études de cas montrant aux responsables hiérarchiques à quelles questions délicates leur quotidien peut les confronter est également envisageable.

Outre l'intégration du sujet de la prévention de la corruption dans des formations avec un but d'apprentissage plus global (comme la formation citée dans le secteur des marchés publics et les cours destinés aux cadres), des manifestations isolées peuvent contribuer à titre complémentaire à renforcer cette prévention. Citons à cet égard un séminaire organisé en 2001 par le CDF et l'Office fédéral du personnel et qui vit près de quarante directeurs d'offices fédéraux se pencher sur la prévention de la criminalité économique dans l'administration fédérale. Une autre possibilité réside dans l'organisation par un office fédéral donné d'une manifestation, d'une

demi-journée par exemple, destinée à tous les responsables hiérarchiques de l'office et aux employés actifs dans des services exposés à la corruption.

9 «Whistleblowing»

La dénonciation («whistleblowing» en anglais) est en diverses circonstances encouragée au titre de mesure visant à prévenir la corruption. Font dans ce contexte figure de dénonciateurs («whistleblowers») les personnes qui décèlent des cas de corruption à leur poste de travail et les annoncent sur le plan interne ou en informent le public. Une intervention parlementaire, qui n'a pas encore été traitée, demande une protection légale de ces personnes (Motion Gysin Remo du 7 mai 2003, Protection juridique pour les personnes qui découvrent des cas de corruption, 03.3212).

Dans l'administration fédérale, il est déjà possible aujourd'hui de porter à la connaissance du CDF des constatations attirant l'attention sur des cas de corruption. Le CDF vérifie ces informations à l'occasion de ses révisions et les examine de plus près lorsqu'elles semblent plausibles. Le cas échéant, il dénonce le cas à l'autorité de poursuite pénale. Il traite par principe confidentiellement l'origine de ces informations.

Une telle procédure présente l'avantage de rendre superflue la question de la protection des informateurs contre des représailles. Des inconvénients dans l'élucidation des cas de corruption ne devraient se produire que rarement, puisqu'un examen approfondi peut en général garantir d'autres moyens de preuve indépendants, rendant inutile un témoignage des personnes ayant donné la première indication. La procédure choisie correspond à la pratique de quelques autres pays et organisations (Etats-Unis, Australie, Grande-Bretagne, Commission de l'UE) exploitant des lignes téléphoniques ouvertes aux dénonciations («whistleblowing-hotlines»). Elle tient compte du fait qu'en Suisse le statut de la fonction publique ne connaît pas d'obligation générale de dénoncer pour les agents publics et instaure un climat propice à la communication sans encourager un esprit délateur indésirable.

Le CDF informera prochainement de cette possibilité les services de l'administration fédérale susceptibles d'être confrontés à des indications de cas de corruption. Il s'agit surtout à ce propos des directions des offices fédéraux et du service de médiation pour le personnel de la Confédération.

10 Remarques finales

Les administrations publiques accomplissent des tâches définies politiquement et utilisent des recettes fiscales pour les mener à bien. Les attentes à propos de l'intégrité des actes de l'administration sont donc élevées. Il incombe au personnel administratif de répondre à ces attentes. Ces dernières années, nombre d'administrations ont vu s'amorcer des changements culturels et sur le plan du droit du personnel qui ont amené à renforcer le rôle de conduite des supérieurs hiérarchiques et la responsabilité propre des collaborateurs. Il faut se féliciter de cette évolution sous l'angle de la prévention de la corruption également.

Comme le montre le présent rapport, de nombreuses dispositions aident le personnel à assumer sa responsabilité. A cet égard, la prévention de la corruption ne saurait prévenir totalement ce phénomène, mais peut le réduire à des cas isolés dans lesquels des sanctions relevant du droit pénal et du personnel doivent être prises. Formulée par le CCF dans son rapport du 26 mars 1998 «Risques de corruption et mesures de sécurité au sein de l'administration fédérale» (ch. 424), la réflexion suivante s'avère des plus utiles pour trouver la bonne mesure en matière de prévention de la corruption: «Dans le domaine de la lutte contre la corruption comme dans d'autres secteurs de l'activité administrative, il importe de respecter le principe de la proportionnalité. ... Il va de soi que les mesures de sécurité ou les contrôles excessifs, voire l'espionnage des collaborateurs, pourraient compromettre l'efficacité de l'administration et nuire au climat de confiance. Il faut à tout prix éviter que cela se produise.»

Le premier objectif du présent rapport tient à l'information du Parlement. Il peut néanmoins constituer du même coup un moyen d'informer les cadres du plus haut niveau hiérarchique de la Confédération sur l'état actuel de la prévention de la corruption ainsi qu'un moyen d'accroître la sensibilisation aux questions soulevées. C'est pour cette raison que le rapport et son annexe sont adressés à toutes les directions d'office.

On peut retenir pour résumer que les exigences du postulat sont remplies même s'il ne s'agit pas pour chaque point particulier des mesures exactes qui avaient été proposées à des fins d'étude. Il s'est ainsi avéré plus adapté de donner aux différentes unités d'organisation des indications sur la concrétisation de l'interdiction de l'acceptation d'avantages plutôt que de créer une réglementation type unifiée et rigide. Pour ce qui est du centre de compétence pour la lutte contre la corruption demandé par Transparency Switzerland, on soulignera que le Contrôle fédéral des finances assume aujourd'hui déjà nombre de fonctions d'un tel centre. La création d'une unité d'organisation particulière ne s'impose pas.

Annexe: «L'interdiction d'accepter des avantages dans l'administration fédérale: précisions sur l'application des dispositions légales»

L'interdiction d'accepter des avantages dans l'administration fédérale: précisions sur l'application des dispositions légales

1 Dispositions légales

Deux dispositions du droit du personnel règlent l'acceptation d'avantages par des employés de l'administration fédérale: l'art. 21, al. 3, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) et l'art. 93 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3):

«Art. 21 Obligations du personnel

...

³ L'employé ne doit ni accepter, ni solliciter ou se faire promettre des dons ou autres avantages pour lui-même ou pour d'autres personnes dans l'exercice d'activités procédant du contrat de travail.»

(art. 21, al. 3, LPers)

«Art. 93 Acceptation d'avantages (art. 21, al. 3, LPers)

¹ Les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux ne constituent pas des dons ou autres avantages au sens de l'art. 21, al. 3, LPers.

² Les départements peuvent régler en détail ou interdire l'acceptation de ces avantages.

³ En cas de doute, l'employé examine avec son supérieur si l'avantage peut être accepté ou non.»

(art. 93 OPers)

Ces dispositions sont complétées par le ch. 4, 1^{re} phrase, du code de conduite de l'administration générale de la Confédération adopté le 19 avril 2000:

«Les collaborateurs et collaboratrices n'acceptent, directement ou indirectement, aucun cadeau ou avantage susceptible de restreindre leur indépendance et leur liberté d'action.»

Outre le droit du personnel, le code pénal interdit l'acceptation d'avantages (art. 322^{sexies} et 322^{octies}, ch. 2, du code pénal, CP; RS 311.0). A ce propos, nul ne peut être puni pour avoir accepté des avantages permis par le droit du personnel.

Des questions en rapport avec l'interdiction d'accepter des avantages se posent fréquemment dans la pratique quotidienne. La suite de ce document présente quelques questions et apporte des éléments de réponse.

Question 1: Les employés de la Confédération peuvent-ils accepter des cadeaux ou d'autres avantages dans le cadre de leurs rapports de travail?

En principe non. Il est cependant permis d'accepter des avantages de faible importance conformes aux usages sociaux. A deux conditions toutefois:

- a. l'acceptation de tels avantages n'est pas limitée ou interdite dans l'unité administrative où travaillent les employés et
- b. l'acceptation de tels avantages ne doit pas restreindre l'indépendance et la liberté d'action des employés.

Question 2: Qu'entend-on par «avantage de faible importance, conforme aux usages sociaux»?

Tout d'abord, les avantages ne se limitent pas aux cadeaux en nature, mais incluent d'autres libéralités. Il peut s'agir, par exemple, d'invitations à un repas, de cours de formation offerts (complétés éventuellement par un programme de loisirs) ou de rabais accordés sur des marchandises ou des services.

Quant aux notions d'avantages «de faible importance» et «conformes aux usages sociaux», elles diffèrent selon les circonstances. En effet, ni le droit du personnel de la Confédération, ni le droit pénal n'indiquent de limite fixe, comme un montant précis en francs.

La limite supérieure des avantages de faible importance ne saurait dépasser quelques centaines de francs. La limite supérieure de ce qui est conforme aux usages sociaux est généralement bien inférieure. Le contexte particulier est toujours déterminant.

La phrase du code de comportement citée au ch. 1 peut guider la décision d'accepter ou non des avantages: rien de ce qui est susceptible de restreindre l'indépendance et la liberté d'action des employés ne doit être accepté. En principe, il est recommandé d'informer son ou sa responsable direct(e) lorsqu'on accepte un avantage. De cette manière, un tiers n'ayant aucun intérêt personnel à l'acceptation dudit avantage est amené à contrôler si l'indépendance et la liberté d'action risquent d'être restreintes. Si des doutes subsistent après en avoir référé à son supérieur, il est préférable de dire «non».

Question 3: Qui est responsable de la bonne application des dispositions légales?

La réponse à cette question varie selon que l'unité d'administration concernée possède, en plus des dispositions de la LPers et de l'OPers, des dispositions particulières qui règlent en détail ou interdisent l'acceptation d'avantages:

- a. réponse lorsque l'acceptation d'avantages n'est pas réglée plus précisément ou interdite selon l'art. 93, al. 2, OPers:

dans un tel cas, il incombe à chaque employé d'observer les prescriptions de la LPers et de l'OPers. Il est recommandé d'informer son ou sa supérieur(e)

lorsqu'on accepte des avantages. En cas de doute, il convient d'examiner avec lui ou elle si l'avantage peut être accepté (art. 93, al. 3, OPers).

- b. réponse si l'acceptation d'avantages est réglée plus précisément ou interdite selon l'art. 93, al. 2, OPers:

dans un tel cas, les départements (ou les offices, si les départements leur confient cette tâche) règlent plus précisément ou interdisent complètement l'acceptation d'avantages. Chaque employé (et ses supérieurs) est responsable du respect des règles de détail ou de l'interdiction en vigueur.

Question 4: Quand est-il utile de régler en détail ou d'interdire l'acceptation d'avantages de faible importance conformes aux usages sociaux?

Il est indiqué aux départements (ou aux unités d'organisation qui dépendent d'eux) d'édicter des règles de détail lorsqu'un domaine est particulièrement exposé à la corruption. C'est notamment le cas, outre les marchés publics, pour un large spectre d'activités administratives qui ont des retombées économiques directes sur des tiers, comme en particulier le traitement d'informations précieuses, l'octroi d'autorisations, la préparation de taxations fiscales ou les contrôles étatiques de l'exécution du droit.

Question 5: De quelle manière peut-on régler en détail l'acceptation d'avantages de faible importance conformes aux usages sociaux?

Outre l'interdiction complète, les règles de détail sur l'acceptation d'avantages peuvent prévoir divers degrés, comme: l'*obligation de communiquer* tous les avantages acceptés ou certains d'entre eux; l'obligation d'obtenir une *autorisation préalable* ou une *approbation* après coup; l'obligation de *remettre* les avantages à l'employeur.

Trois exemples de réglementations serviront d'illustration à ce propos.

1^{er} exemple: tiré de «Comportement en cas de risque d'indiscrétion ou de corruption. Instructions du 6 septembre 1999 aux collaboratrices et aux collaborateurs du SG DFJP»

«Avant d'accepter un cadeau de valeur négligeable, les collaboratrices et les collaborateurs du SG DFJP doivent s'assurer qu'il ne restreint ni leur indépendance, ni leur liberté d'action. L'acceptation de tout don est donc interdite aux collaboratrices et aux collaborateurs qui élaborent des décisions ou des décisions de recours auxquelles l'auteur du don est intéressé.

Pour exclure toute incertitude liée à la valeur de telles attentions, l'acceptation de tout cadeau de valeur négligeable au GS DFJP est soumise à la règle suivante:

- les cadeaux d'une valeur supérieure à 100 francs doivent être refusés. Si par politesse le don n'est pas retourné, il doit être remis à la direction de la section, avec information de son auteur.
- les cadeaux d'une valeur de 20 à 100 francs peuvent être acceptés pour un usage personnel si dans le cas particulier aucune règle de service ne l'interdit. La direction de la section doit en être informée par écrit ou par e-mail.

- les cadeaux d’une valeur inférieure à 20 francs peuvent être acceptés sans autre formalité pour un usage personnel si dans le cas particulier aucune règle de service ne l’interdit.

Les cadeaux ou les cachets remis aux conférenciers, aux participants à des manifestations, émissions radio ou TV, etc., sont soumis aux mêmes règles si leur montant est inférieur à 100 francs. Sinon, la participation à une telle manifestation est assimilée à l’exercice d’une activité accessoire ...»

2^e exemple: tiré de «Acceptation et remise de cadeaux», instructions du 1^{er} juin 2002 aux collaboratrices et aux collaborateurs de la Division rapatriements de l’Office fédéral des réfugiés (ODR)

«3. Dans quels cas des cadeaux peuvent-ils être acceptés?

3.1 Acceptation de cadeaux de personnes en phase de renvoi

Il est interdit d’accepter tout cadeau d’une personne se trouvant dans un processus d’exécution du renvoi. Sont assimilées aux individus en phase de renvoi les personnes qui soutiennent de manière directe ou non un individu tenu de quitter le pays. Il peut s’agir, par exemple, d’avocats, de parents ou de comités de soutien.

3.2 Acceptation de cadeaux d’autres personnes

Avant d’accepter un cadeau de valeur négligeable, les collaboratrices et les collaborateurs doivent vérifier qu’il ne restreint ni leur indépendance, ni leur liberté d’action.

Les cadeaux d’une valeur inférieure à 100 francs sont considérés comme de valeur négligeable. Ceux d’une valeur supérieure à 100 francs doivent être refusés. Si par politesse un cadeau n’est pas retourné, il doit être remis à la direction de la division, avec mention du nom de son auteur. La direction de la division informe l’administration des finances de l’acceptation du cadeau et de son utilisation.

Les cadeaux en espèces ne doivent pas être acceptés. Si l’expéditeur ne peut être identifié, l’argent sera remis avec une note au chef du personnel, qui décide de son utilisation. Les autres recettes doivent être remises à l’administration des finances.

3.3 Acceptation de cadeaux de compagnies aériennes

Les miles ou vols gratuits, les nuitées payées et autres avantages ne doivent pas être acceptés pour un usage personnel. Il convient de toujours veiller à ce que la Confédération en soit l’unique bénéficiaire. De tels avantages (p. ex. rabais) doivent être mentionnés dans le dossier et annoncés à l’autorité supérieure.»

3^e exemple: règlement du 1^{er} septembre 2000 sur l’acceptation de dons à l’Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)

«1 Acceptation de dons

1.1 L’acceptation de dons est interdite. Cela vaut également pour les envois faits à l’adresse privée.

- 1.2 A titre exceptionnel, l'acceptation de dons est admise dans les cas suivants:
 - a. invitation à un café/apéritif lors d'une manifestation spécialisée/à titre exceptionnel, à un repas de travail;
 - b. cadeaux publicitaires avec mention de la raison sociale;
 - c. vin, s'il est distribué au sein de l'office;
 - d. présents en nature, en remerciement d'un exposé présenté. Les indemnités nécessitent l'autorisation du chef du personnel.
- 2 Avantages
 - 2.1 L'acceptation d'avantages est interdite.
 - 2.2 A titre exceptionnel, l'acceptation d'avantages est admise si, preuves à l'appui, ils sont accessibles à tous les employés de l'administration fédérale.
- 3 Invitation à des manifestations organisées par des fournisseurs
 - 3.1 L'acceptation d'invitations par des entreprises à des manifestations (visites, spectacles) ou des voyages gratuits est interdite.
 - 3.2 L'acceptation d'invitations par des entreprises à des manifestations spécialisées nécessite l'approbation du chef de division compétent.
- 4 Information en cas de refus de libéralités interdites

La personne ou l'entreprise ayant proposé une libéralité interdite doivent être informées des raisons du refus par une lettre type de l'OFCL. Dans tous les cas, il convient de préciser par écrit à la personne ou à la société ayant proposé la libéralité interdite que les envois à l'adresse privée ne sont pas admis.»

Question 6: Comment peut-on renforcer parmi les employés la conscience du problème posé par l'acceptation d'avantages?

Diverses stratégies sont envisageables. Quelques-unes sont présentées ci-dessous, par ordre croissant de contrainte:

- distribution des prescriptions en vigueur et d'éventuelles règles plus précises,
- présentation du problème, lors de conférences et autres manifestations d'information ou de formation destinées au personnel,
- information dans le cadre de programmes d'introduction destinés aux nouveaux employés,
- discussion lors des entretiens d'évaluation et, éventuellement, fixation d'objectifs en matière de comportement avec les personnes particulièrement exposées,
- signature d'une «déclaration anti-corruption» par les employés (en même temps que le contrat de travail ou par la suite).