

PSC

INFE

3 | 2020

LE MAGAZINE DE LA PRÉVENTION SUISSE DE LA CRIMINALITÉ

Dossier
Corruption,
abus d'autorité,
lanceurs d'alerte



Chère lectrice, cher lecteur,



PSC

«Une main lave l'autre», disaient les Romains pour qualifier la logique du donnant-donnant. Se laver les mains, c'est ce que nous recommandons d'ailleurs l'Office fédéral de la santé, en ces temps de pandémie. Mais qu'en est-il lorsque ces deux mains appartiennent à deux personnes différentes? On verse très vite dans le copinage, l'abus de pouvoir et la corruption! Dès lors, laver son linge sale en famille revient souvent aussi à pratiquer le blanchiment d'argent sale. C'est le sujet du présent numéro de PSC INFO: «l'abus d'autorité à des fins privées», comme il est convenu de définir la corruption.

Au fil des six articles et de la rubrique du magazine, il est question des mesures qu'engagent la Confédération et les cantons pour lutter contre la corruption et l'abus d'autorité, des pratiques actuelles en Suisse et dans le monde, et des lanceurs d'alerte. Les explications des spécialistes mettent en lumière que le problème dépasse le simple détournement de fonds; il en va de la confiance dans les autorités et les institutions en tant que fondement de la démocratie et de l'Etat de droit. L'enjeu est donc primordial, et il mérite à lui seul que la corruption soit combattue sans demi-mesures.

Quels sont les moyens utiles et pertinents à engager dans cette lutte? Vous trouverez quelques réponses dans ce numéro. Une chose est sûre: le maillon faible, ce sont les humains. Comme le précise judicieusement le spécialiste de fedpol: «On est en droit de se demander s'il est possible de se doter d'un cadre organisationnel capable de résister même à des entreprises criminelles de grande envergure.» Une autre spécialiste policière ajoute: «En tant que service public, nous devons rendre des comptes sur notre action en général. C'est une question de légitimité, de crédibilité, de confiance et d'image.»

Multiplier les instruments de contrôle et les dispositifs pour aider les lanceurs et les lanceuses d'alertes est une chose (et elle est essentielle, ne nous méprenons pas à ce sujet!) – la meilleure protection reste néanmoins la confiance et la loyauté à instaurer entre les employeur-se-s et les employé-e-s tout comme entre les citoyen-ne-s et leurs autorités. Ceci suppose des conditions transparentes, de l'information et aussi peu de concentration de pouvoir que possible. Aussi, l'institution qui a par définition le monopole du pouvoir, à savoir les autorités de poursuite pénale, doit-elle veiller à l'exercer avec diligence et en toute transparence.

Il serait ô combien souhaitable que les mains ne se lavent pas l'une l'autre mais se tendent aussi souvent que possible l'une vers l'autre – entre les membres des groupes dont nous parlons. Et ce tant symboliquement que concrètement.

Bonne lecture!

Chantal Billaud

Directrice de la Prévention Suisse de la Criminalité

IMPRESSUM

Editeur et commande

Prévention Suisse de la Criminalité
Maison des cantons
Speichergasse 6
3001 Berne

Courriel: info@skppsc.ch
tél. 031 511 00 09

PSC Info 3 | 2020 est téléchargeable en format PDF,
à l'adresse: www.skppsc.ch/skpinfo.
PSC Info 3 | 2020 paraît aussi en allemand et en italien.

Responsable Chantal Billaud, directrice PSC

Rédaction, interviews Volker Wienecke, Berne

Traduction fr ADC, Vevey

it Annie Schirrmeister, Massagno

Mise en pages Weber & Partner, Berne

Impression Länggass Druck SA, Berne

Tirage fr: 300 ex. | all: 1350 ex. | it: 250 ex.

Date de parution Numéro 3 | 2020, novembre 2020

© Prévention Suisse de la Criminalité PSC, Berne

Impartialité et objectivité de l'action gouvernementale : quelques notions

En droit pénal, le terme de corruption désigne l'abus de confiance commis dans le but d'obtenir un avantage matériel ou immatériel indu. S'agissant de la fonction publique, l'intérêt juridique protégé est l'indépendance et l'objectivité de l'action gouvernementale. À noter que parler de corruption ne saurait se faire sans mentionner le blanchiment d'argent.



La célèbre installation Protect me from what I want (protège-moi de ce que je désire) de l'artiste Jenny Holzer qui luit sur Times Square à New York (1982) – sans protection, la corruption guette...

Corruption

La corruption est un abus d'autorité à des fins privées ; elle va souvent de pair avec le détournement de fonds publics. Longtemps, le reproche de corruption n'a pas eu de conséquences pénales

parce que ses faits constitutifs n'étaient pas codifiés. Aujourd'hui encore, certaines situations ou comportements relevant de ce type d'abus ne sont pas couverts par le droit. La corruption en soi est donc un terme général pour

désigner des comportements compromettants éventuellement punissables, mais qui ne le sont pas parce qu'ils ne constituent pas une infraction. Les normes pénales sanctionnant la corruption s'attachent principalement à l'intérêt juridique protégé, à savoir la confiance dans l'impartialité et l'objectivité de l'action de l'État. Si un agent public se fait promettre des avantages en lien avec sa fonction – ou s'il en accepte – il existe un risque considérable qu'il n'exerce plus celle-ci en appliquant des critères objectifs, mais qu'il se laisse guider par les avantages personnels qu'il peut en retirer. Par conséquent, la confiance générale du public dans l'impartialité et l'objectivité de l'action de l'État est mise à mal.

L'Office fédéral de la police (fedpol) utilise la définition courante empruntée aux sciences sociales et politiques : «Le terme de corruption désigne les abus commis par des personnes occupant des postes de confiance dans l'administration publique, la politique, la justice, dans les entreprises actives en Suisse ou à l'étranger ou des organisations à but non lucratif (associations, fondations) afin d'obtenir un avantage matériel ou immatériel injustifié.»

Dans l'usage courant, le terme de corruption est beaucoup plus ancien que sa définition en droit pénal, établie seulement au cours des deux dernières décennies. Il est d'ailleurs toujours utilisé pour qualifier la politique des petits copains (népotisme, clique, favoritisme), le trafic d'influence, certaines formes

Auteure

Monika Roth

Professeure, a été responsable pendant 20 ans de la filière DAS Compliance Management de l'Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ) de la Haute École de Lucerne. Elle est avocate, partenaire de l'étude roth schwarz à Binningen et vice-présidente du tribunal pénal BL.



de parrainage ou encore les renvois d'ascenseur. Des agissements qui ne tombent pas sous le coup de la loi mais relèvent néanmoins d'un comportement de corruption. En substance, la question n'est pas celle de l'illégalité mais de l'illégitimité de l'enrichissement. Aussi la corruption est-elle généralement comprise comme « l'abus d'un pouvoir public à des fins privées », indépendamment de sa qualification pénale.

Le législateur a retenu l'intérêt de protéger

- les institutions de l'État,
- le mandat de service universel.

S'y est ajoutée, pour les marchés publics

- la protection de la concurrence et de l'ordre économique.

Agents publics

Dans le code pénal (CP), la corruption est régie par les articles 322^{ter} et suivants, qui concernent la fonction publique. Est définie comme agent public une personne qui, au sein d'un État ou de toute autre collectivité publique, exerce une fonction dans les domaines législatif, exécutif, administratif ou judiciaire, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique.

Est également définie comme agent public toute autre personne qui accomplit une tâche publique, y compris pour une autorité ou une entreprise publique, ou assure une prestation de services publique.

Les agents publics sont donc des personnes exerçant une fonction publique, qui remplissent des tâches publiques dans le cadre d'un contrat de travail dans les domaines administratif ou judiciaire ou qui agissent au nom de l'État. Pour déterminer si un employé peut être considéré comme un fonctionnaire, il est essentiel de savoir si celui-ci accomplit des tâches publi-

ques au sein de l'organisation pour laquelle il travaille, qu'il accomplisse ces tâches lui-même ou non et que celles-ci s'effectuent dans le cadre du droit public ou du droit privé.

Dans le cas des particuliers, qui-convue offre, promet ou octroie un avantage indu à un employé, un associé, un mandataire ou un autre auxiliaire d'autrui dans le secteur privé, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui est contraire à ses devoirs ou dépend de son pouvoir d'appréciation, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Dans les cas de peu de gravité, l'infraction n'est poursuivie que sur plainte (art. 322^{octies} CP).

Abus d'autorité, gestion déloyale des intérêts publics et corruption

Conformément à l'art. 312 CP, on parle d'abus d'autorité lorsque les membres d'une autorité ou des fonctionnaires font un usage illicite d'un pouvoir (au sens du droit d'exercer une contrainte) de leur fonction, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, ou dans le dessein de nuire à autrui. La gestion déloyale des intérêts publics (art. 314 CP) concerne les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui ont lésé dans un acte juridique les intérêts publics qu'ils avaient mission de défendre, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite. Cet acte est qualifié d'illicite dans la mesure où des intérêts privés sont privilégiés au détriment des intérêts publics.

En politique, la conjonction de la corruption, de l'abus d'autorité et de la gestion déloyale d'intérêts publics se retrouve en particulier dans les cleptocraties (Etats pilleurs), au sein desquels les contrôles parlementaires et la justice sont sous influence et dissuadés d'agir. On parle alors de « grande corruption ».

Et en Suisse ?

En Suisse, la situation n'a rien à voir avec celle d'Etats rongés par la grande corruption qui gomme les frontières entre fonction public et intérêts strictement privés. Dans ces pays sévissent le favoritisme et la politique des petits copains, la corruption, le détournement de fonds et de pensions, les contrats fictifs, les menaces envers les concurrents politiques et économiques ainsi que leur éviction, mais aussi les violations des droits humains. Les personnalités politiques influentes et autres acteurs étant étroitement liés les uns aux autres, il est difficile de les cibler. Aussi la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice ne sont-elles pas envisageables, alors qu'il s'agit de conditions sine qua non pour une démocratie.

En Suisse, outre l'opacité du financement des partis, on constate également un recours à la politique des petits copains et ses « magouilles » ainsi que des manquements parfois graves dans le traitement des conflits d'intérêts, la sensibilisation en la matière étant insuffisante. Savoir qu'il a fallu l'intervention de la justice américaine pour que le Ministère public de la Confédération examine de plus près le scandale de la FIFA (de si près qu'il en a d'ailleurs été éclaboussé) devrait pousser le pays à tirer la sonnette d'alarme : il faut toujours plus de vigilance, et l'on aurait tort d'imaginer la Suisse comme une île de bienheureux épargnée par la corruption.

Blanchiment d'argent

En Suisse, le blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP) est une problématique majeure, en particulier pour les banques, qui, en tant qu'institutions financières, se voient de plus en plus utilisées comme des plateformes pour accueillir de l'argent sale. Les liens de ces activités avec la corruption sont souvent avérés : celle-ci constitue une infraction préalable au blanchiment d'argent, et les dirigeants corrompus passent volontiers par la Suisse pour transférer et placer des fonds obtenus

illégalement. Or les infractions préalables au blanchiment sont des crimes, c'est-à-dire des infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. L'objet de l'infraction porte sur des actes frauduleux et le comportement délictueux consiste à dissimuler ou à falsifier la provenance des fonds

de sorte à les faire passer pour un revenu légal. N'importe qui peut blanchir de l'argent, y compris les personnes qui ont commis les infractions préalables au blanchiment.

L'exercice de la justice constitue le principal intérêt juridique protégé. Juridiquement, les auteurs de blanchiment

d'argent entravent ou empêchent le recouvrement des actifs délictueux. Sur les plans économique et criminologique, ils inventent de toutes pièces l'origine de ces fonds (*story telling*), afin de les réinjecter dans le circuit économique «classique» et pouvoir en disposer librement.

A quel point la Suisse est-elle corrompue, Monsieur Hilti ?

Entretien avec Martin Hilti, directeur de *Transparency International Suisse* à Berne

À quel point la Suisse est-elle corrompue ? Et comment cerner ou même mesurer ce phénomène ?

En matière de corruption, la Suisse fait généralement figure de bonne élève par rapport aux autres pays, notamment dans l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) que nous publions chaque année afin d'évaluer les niveaux perçus de corruption dans le secteur public. À l'échelle internationale, notre pays se maintient dans le top 10. Nous avons de la chance, car la corruption n'est pas la cause directe de violations des droits humains dans notre vie quotidienne comme c'est le cas dans les pays les plus touchés. En Suisse, il serait étonnant de devoir verser un pot-de-vin pour faire renouveler son passeport, alors qu'il s'agit d'un phénomène courant ailleurs.

Mais la corruption est répandue chez nous aussi, y compris dans le secteur public : on le constate tout particulièrement avec les marchés publics, par exemple. En outre, de plus en plus d'acteurs proposent et acceptent des invitations et cadeaux indus. Il en a beaucoup été question dans les médias



Martin Hilti, directeur de *Transparency Suisse*

ces deux dernières années, et pas seulement à Genève. On notera que la corruption peut concerner tous les secteurs administratifs. Ainsi, un policier aurait récemment accepté le paie-

ment en espèces d'amendes puis empoché l'argent pour son propre compte, et un chef de la police de sûreté cantonale s'est vu accuser de corruption après avoir révélé des informations confidentielles à propos d'opérations de police à un trafiquant de cigarettes.

La corruption est une activité très secrète, et donc extrêmement difficile à repérer et à révéler. Jusqu'ici, les scandales dévoilés ne constituent que la partie émergée de l'iceberg, mais les cas non déclarés sont légion. C'est pourquoi nous ne disposons pas de chiffres concrets, mais d'estimations, dans le meilleur des cas, comme avec l'IPC.

Certains secteurs sont-ils plus touchés que d'autres et si oui, pourquoi ?

D'après nos recherches, un nombre considérable d'entreprises suisses actives à l'échelle internationale pratiquent la corruption dans leurs antennes étrangères, peu importe le secteur ou la taille des sociétés en question. Bien entendu, certaines branches présentent un facteur de risque plus élevé, comme les matières premières ou l'industrie pharmaceutique. Hormis quelques exceptions, toutes les fédérations sportives internationales sont sises en Suisse. Or, on sait le défi colossal que représente la lutte contre la corruption dans ce domaine. Depuis longtemps, le secteur financier nous donne lui aussi du fil à retordre : rares sont les scandales de corruption ou de blanchiment d'argent qui n'impliquent pas des intermédiaires financiers suisses. Cependant, le blanchiment d'argent gangrène



Transparency International

« Les milieux politiques suisses ne parviennent pas à mieux couvrir juridiquement les lanceurs et lanceuses d'alerte. Pourtant, ces derniers constituent bien souvent le seul moyen de mettre au jour les scandales et fraudes. »

aussi d'autres secteurs encore moins encadrés que celui de la finance, et s'effectue désormais à travers certaines prestations d'avocats, notamment la création et la gestion de sociétés de domicile, ou encore des services en lien avec l'achat et la vente de biens immobiliers, d'œuvres d'art ou de produits de luxe. Le champ d'application de la loi fédérale sur le blanchiment d'argent doit donc être étendu de toute urgence à ces prestations, comme c'est déjà le cas dans d'autres pays.

Il faut garder à l'esprit qu'éradiquer la corruption est dans l'intérêt de toutes les entreprises et organisations. Cela les protège des sanctions pénales, renforce la concurrence et constitue une condition indispensable à leur réputation, ce qui permet d'attirer davantage de potentiels collaborateurs, clients et partenaires. Il est donc d'autant plus surprenant que les milieux politiques suisses ne parviennent pas à mieux couvrir juridiquement les lanceurs et lanceuses d'alerte. Pourtant, ces derniers constituent bien souvent le seul moyen de mettre au jour les scanda-

les et fraudes, et, par conséquent, à contraindre les entreprises concernées et accusées à mettre un terme à leurs irrégularités.

Quelle est la situation en politique ?

Le milieu est lui aussi touché par le trafic d'influence et les abus de pouvoir à des fins privées qui en découlent. En Suisse, c'est même un jeu d'enfant, car le lobbying, c'est-à-dire les tentatives ciblées d'influencer des décisions politiques, manque cruellement de régulation et de transparence. Or, le grand public devrait connaître le poids des influences extérieures sur un projet de loi et donc savoir qui a exercé une pression, à quel moment, pour le compte de qui et dans quel intérêt, comme c'est le cas dans d'autres pays. De plus, nous ne disposons pas d'assez de réglementations qui garantissent le traitement égal des intérêts particuliers dans le processus législatif et la composition équilibrée des groupes de travail de l'administration fédérale.

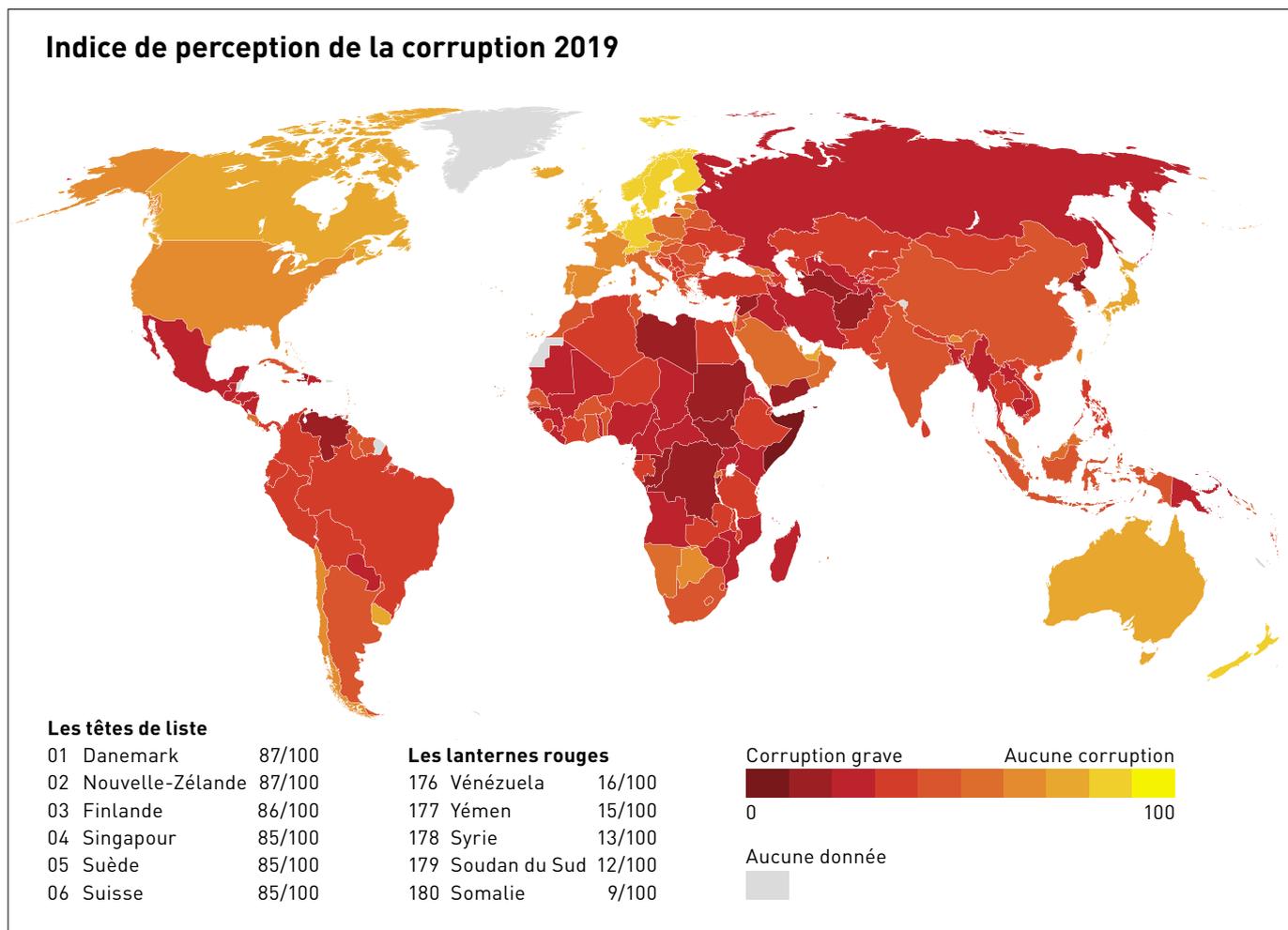
Enfin, bien trop de personnes ignorent encore qu'au cours des quinze

dernières années, nos parlementaires eux-mêmes sont devenus des figures phares du lobbying en prenant des fonctions au sein d'entreprises et d'organisations, souvent très bien rémunérées. Aussi risquent-ils de jouer les intermédiaires de ces structures et de représenter directement leurs intérêts plutôt que ceux des Suisses. Aujourd'hui encore, le pays n'a pas un arsenal légal suffisant pour affronter ces nouvelles situations. Pour commencer, il conviendrait au moins de faire preuve de transparence en obligeant les parlementaires à rendre public tous leurs mandats et ce qu'ils gagnent en les exerçant. Un organe devrait également être chargé de vérifier ces informations et de prononcer des sanctions en cas de manquement à l'obligation de déclaration. Dans l'optique d'améliorer la situation, l'autre mesure minimale serait de garantir, au sein du parlement et surtout des commissions d'examen, une représentation équilibrée des éventuels intérêts particuliers découlant de mandats annexes. La composition des commissions devrait également en tenir compte.

Quelles contre-mesures, structurelles ou individuelles, sont efficaces ?

Le plus efficace serait de créer en chacun de nous deux convictions : ne jamais abuser du pouvoir public à des fins privées et appliquer une tolérance zéro envers la corruption. Cependant, il est très ambitieux de prétendre à une utilisation responsable du pouvoir, car tant que l'être humain continuera d'agir dans son propre intérêt, les abus ne cesseront pas. Il semble donc essentiel d'adopter des mesures structurelles et organisationnelles afin d'éviter une concentration des pouvoirs trop importante et de limiter les risques d'abus. La surveillance et les contrôles sont également indispensables et doivent être conjugués à des instruments de sanction en cas de corruption avérée.

C'est là que les poursuites pénales entrent en jeu : la corruption doit être punie de façon systématique, tout



La Suisse figure constamment parmi les dix meilleurs du classement.

comme celles et ceux qui la pratiquent. Malheureusement, ce n'est largement pas le cas en Suisse, où fonder un soupçon initial constitue déjà un écueil majeur. Ces activités s'effectuant dans le plus grand secret, les autorités pénales n'en ont souvent pas vent. S'ajoutent à cela les exigences élevées pour réunir les preuves, et les difficultés en matière d'entraide judiciaire à l'international. Enfin, les défis sont aussi de taille pour les autorités de poursuite pénale elles-mêmes: les ressources limitées restreignent largement leur champ d'action, tout particulièrement en matière de lutte contre la corruption. Il s'agit en effet de procédures complexes et très coûteuses.

De quelle façon la corruption mine-t-elle l'État ?

L'État est largement touché par les effets de la corruption. D'abord au niveau politique, car ce phénomène ébranle les fondements de la démocratie et mine l'État de droit. En effet, démocratie et corruption sont étroitement corrélées: plus une collectivité publique est démocratique, plus la corruption peine à s'installer; à l'inverse, les États les plus corrompus le sont de par la fragilité de leurs instances démocratiques. Le lien entre État de droit et corruption est tout aussi étroit, cette dernière provoquant directement des violations des droits humains. À l'inverse, garantir le respect des droits humains, comme la liberté de la presse, est un élément décisif dans la lutte contre la corruption.

Au-delà du niveau politique, la corruption engendre également des dégâts

économiques en épuisant les ressources des citoyennes et citoyens, car une poignée d'individus s'enrichit aux dépens de tous les autres. Ses répercussions sont aussi sociales: la corruption brise la cohésion et accentue la méfiance au sein de la société et envers les institutions. Enfin, elle se révèle souvent néfaste pour l'environnement, ce phénomène allant généralement de pair avec la consommation intense de ressources naturelles.

Quelle est l'action que mène Transparency International ? Comment envisagez-vous l'avenir de l'association ?

En tant qu'ONG numéro un dans le monde en matière de lutte contre la corruption, *Transparency International* intervient aux quatre coins du globe par l'intermédiaire d'un secrétariat central.

Au cœur de l'organisation se situent les sections nationales, actuellement présentes dans une centaine de pays. Section suisse de l'ONG, *Transparency International Suisse* (*Transparency Suisse*) combat la corruption et le blanchiment d'argent dans notre pays. Notre travail s'appuie sur une expertise solide, généralement des rapports, et d'autres instruments de travail. À partir de ces éléments, nous menons surtout des

activités de sensibilisation et de plaider pour promouvoir une législation efficace et en garantir la mise en œuvre effective. Engagés et déterminés à trouver des solutions, nous cherchons à coopérer avec tous les acteurs issus de la politique, de l'administration, de l'économie, d'ONG, d'associations, de fondations ou de médias, sans jamais renoncer à dénoncer clairement les abus en nous fondant sur des faits.

À l'avenir, j'aimerais voir s'opérer une vraie prise de conscience en Suisse quant à l'importance de la prévention et de la lutte contre la corruption dans notre pays. Si mon appel permettait à certains lecteurs et lectrices de se sentir concernés, je serais ravi de les accueillir parmi nos membres: en effet, notre association est uniquement financée par les cotisations et par des dons.

« SwissLeaks » – une plateforme pour les lanceurs d'alerte

La plupart des lanceurs et lanceuses d'alerte s'exposent à de sérieux ennuis, car ils ne bénéficient d'aucune protection légale. En Suisse comme à l'étranger, rares sont celles et ceux qui n'ont pas été inquiétés. C'est la raison pour laquelle a été créée la plateforme « SwissLeaks » qui permet aux personnes signalant une irrégularité de rester anonymes. Elle est en ligne depuis deux ans. Fonctionne-t-elle ? Récit.

Auteur

Andreas Freimüller

s'engage depuis 30 ans dans des campagnes, d'abord auprès de Greenpeace en tant qu'activiste puis conseiller. Afin

de rendre la Suisse plus écologique et plus sociale, il co-fonde Campax, qu'il préside jusqu'en 2019, avant d'en être le directeur et de siéger au sein de son comité. En 2018, il co-fonde *SwissLeaks*, la plateforme suisse indépendante destinée aux lanceurs d'alerte.

campax.org, swiss-leaks.net



Une meilleure protection pour les lanceurs d'alertes, les *whistleblowers*, c'est la cause que nous défendons. Plusieurs études¹ montrent en effet que, dans la plupart des cas, ceux-ci sont animés de bonnes intentions et qu'ils rendent un service important à notre société. Pour apporter la protection nécessaire, nous avons lancé *SwissLeaks* qui offre une infrastructure sûre aux auteurs d'un signalement. En parallèle, nous nous investissons pour que le législateur reprenne rapidement les travaux visant à offrir une protection légale aux lanceurs d'alerte. Après la

création de la plateforme et sa couverture dans la presse, *SwissLeaks* a été très sollicitée, puis le nombre de demandes a nettement diminué. Aujourd'hui, nous recevons en moyenne une à trois informations sérieuses par mois.

Types d'alertes reçues par *SwissLeaks*

La plupart des cas que nous traitons concernent l'économie et le monde du travail. Il peut s'agir de procédures financières irrégulières dans les entreprises pour des montants atteignant parfois plusieurs millions, de problèmes de droit du travail et de cas de comportements inadéquats sur le lieu de travail, notamment de harcèlement sexuel.

Bon nombre de cas ne relèvent pas du *whistleblowing* au sens strict du terme, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'informations données pour la première fois. Souvent, les personnes qui s'adressent à nous ont déjà parcouru un chemin long et difficile en portant l'affaire devant les tribunaux ou les bureaux des autorités et elles voient dans *SwissLeaks* une ultime possibilité de se faire enfin entendre. Dans de tels cas, nous devons leur expliquer clairement qu'il ne s'agit pas de *whistleblowing* et les diriger vers les services adéquats. Certaines de ces personnes nous en veulent, car nous n'avons pas agi comme elles l'espéraient.

¹ <https://whistleblowingreport.eqs.com>



« L'affaire de harcèlement sexuel survenue chez Ernst & Young Switzerland, qui a fait grand bruit en 2018 et qui s'est conclue positivement, est un bon exemple de cas médiatisé. »

Le plus difficile : produire des preuves

La partie la plus difficile du travail de *SwissLeaks* est d'étayer les informations reçues. Il est déjà arrivé à de multiples reprises que des accusations pourtant sérieuses et dignes de foi n'aient pas pu être prouvées assez solidement. Nous utilisons régulièrement une stratégie qui consiste à confronter la personne accusée aux faits qui lui sont reprochés. Mais si cette personne réfute les accusations, il est souvent impossible d'agir en raison du manque de preuves. Les entreprises médiatiques avec lesquelles nous prenons fréquemment contact dans ce type de cas ne peuvent rien publier non plus pour des raisons juridiques.

Les affaires financières nous ont posé de véritables casse-têtes par le passé. En effet, même lorsque les dispositifs d'alerte prévus à cet effet ont été avertis, ils ne donnent généralement aucun renseignement sur la suite qu'ils

ont prévu de donner à l'affaire ou sur le statut du cas. En conséquence, nous devons avancer à tâtons. Dans les cas relevant du droit du travail, nous prodiguons souvent des conseils sur la manière de procéder, par exemple en expliquant le rôle des offices de conciliation en cas de licenciement abusif ou discriminatoire.

La collaboration avec les médias intervient le plus souvent dans les cas de harcèlement sexuel. Toutefois, c'est le besoin de protection de la personne concernée qui guide nos actions, car c'est une priorité dans tous les cas. En fin de compte, le cas de harcèlement ne sera pas toujours publié dans les médias. C'est la raison pour laquelle nous prenons d'abord contact avec l'entreprise incriminée, bien qu'un intérêt public soit aussi en jeu dans ce type de cas. Être exposé à l'attention médiatique est une épreuve difficile pour la plupart des victimes et nous tâchons donc de l'éviter dans la mesure du possible. En retraçant le parcours de lan-

ceurs d'alerte connus, on se rend vite compte qu'ils paient le prix fort dès l'instant où ils renoncent à l'anonymat.

Conflit d'objectif

Ici se situe un important conflit d'objectifs du *whistleblowing* : d'une part, l'anonymat protège le lanceur d'alerte, bien que partiellement. En effet, lorsque le cercle de personnes connaissant les faits incriminés est restreint, on peut souvent cerner celle qui est à l'origine de l'information, même si elle est restée anonyme. D'autre part, une histoire est bien plus crédible si elle est racontée par une personne dont on connaît le nom et/ou le visage que si elle repose sur une source anonyme.

L'affaire de harcèlement sexuel survenue chez Ernst & Young Switzerland qui a fait grand bruit en 2018 et qui s'est conclue positivement est un bon exemple de cas médiatisé. À la suite du vif débat que cette affaire avait engendré, plusieurs sources anonymes nous

ont fait parvenir des informations supplémentaires ce qui nous a permis de confronter EY directement et publiquement aux accusations portées contre elle ; nous avons simultanément adressé une pétition au CEO de EY au niveau mondial afin de faire bouger les choses. Par la suite, le haut responsable accusé de harcèlement a été suspendu avec effet immédiat, puis il a quitté l'entreprise ; peu après, le CEO de EY pour la Suisse a démissionné.

Une nouvelle tentative pour mieux protéger les lanceurs d'alerte

Après que quatre ministres de la justice se sont, en l'espace de 12 ans, échinés sans succès à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, le Conseil national a définitivement coulé le projet de loi qui lui a été soumis au printemps de cette année. Cet échec est dû à l'opposition conjointe de la droite et de la gauche. Pour la droite, la loi allait trop loin tandis que pour la gauche et surtout pour les syndicats, elle était au contraire trop timide. Le projet a donc été enterré. Campax, l'organisation mère de *SwissLeaks* a soutenu le projet de loi, car, à notre avis, il aurait tout de même apporté une petite amélioration. Aujourd'hui, après que les Chambres fédérales se sont penchées sur ce projet de loi si longtemps sans succès, nous nous trouvons face à un manque général de motivation à remettre l'ouvrage sur le métier, ce qui est compréhensible. Nous sommes pourtant convaincus qu'il est urgent de le faire.

En conséquence de son inaction dans le domaine de la protection des lanceurs d'alerte, la Suisse se retrouve de plus en plus loin derrière les autres pays et risque de devenir le mauvais élève de l'Europe. La directive UE sur la protection des lanceurs d'alerte² est actuellement dans la phase de transposition. Cela signifie que chaque pays membre doit incorporer la nouvelle directive dans sa législation nationale.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=DE>

Dans peu de temps, tous les pays européens disposeront de lois progressistes pour la protection des lanceurs d'alerte tandis que la Suisse restera à l'âge de la pierre. Des pays ne faisant pas partie de l'UE, par exemple la Serbie, ont eux aussi su reconnaître les signes du temps et ils ont pris au sérieux la nécessité de moderniser leur législation.

Premiers jalons en vue d'une nouvelle loi

C'est pourquoi Campax a commencé, en été 2020, à former une coalition

dans le but de relancer la voie législative. Nous menons des travaux préparatoires afin qu'un nouveau projet bénéficiant d'un large soutien soit déjà prêt le moment venu. Nous sommes convaincus que, dans peu de temps, une nouvelle affaire spectaculaire enflammera à nouveau la population et le monde politique suisses et que la nécessité d'une meilleure protection se fera encore plus pressante. Dans cette perspective, notre campagne est prête et la plateforme *SwissLeaks* (swissleaks.net) l'est toujours.

Prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale : ce que les enquêtes nous apprennent

La corruption se nourrit tant du comportement des individus que du cadre organisationnel. Puisqu'il n'existe pas de solution miracle pour la prévenir, il faut agir sur ces deux plans et donc cibler des risques bien précis tout en aidant les responsables à identifier ces risques et à s'investir en conséquence.

Comme les enseignements tirés de la pratique judiciaire sont très utiles pour mettre sur pied des mesures efficaces, nous commencerons par deux exemples.

Auteur

Martin Boess

Chef de la Prévention policière nationale de la criminalité, Office fédéral de la police fedpol



Premier exemple : autonomie dans l'adjudication de marchés

C. L., responsable des installations techniques d'un bâtiment de la Confédération, avait mis en place un système de corruption qui lui a permis pendant des années d'octroyer lui-même des mandats à une petite douzaine de professionnels de sa région et d'empêcher des pots-de-vin pour un total de 300 000 francs, qui lui servaient entre autres à rénover une propriété privée.



123RF/Vadim Guzhva

« Ceci lui avait permis d'empocher des pots-de-vin pour un total de 300 000 francs, qui lui servirent entre autres à rénover une propriété privée. » (image symbole)

Il exigeait généralement 10 % du montant de chaque mandat. La compétence financière de cet employé de la Confédération était de 10 000 francs, mais comme ses supérieurs lui faisaient pleinement confiance, ils lui laissaient octroyer des mandats jusqu'à 50 000 francs.

Cet arrangement profitant à toutes les personnes concernées, ce système a fonctionné durant une vingtaine d'années, jusqu'à ce qu'une personne proche de l'un des professionnels favorisés signale les faits et que les autorités de poursuite pénale fédérales ouvrent une enquête. Plusieurs perquisitions sont alors menées et le principal inculpé passe deux semaines environ en détention préventive. Reconnu coupable de corruption passive, d'acceptation d'un avantage indu, de gestion déloyale répétée des intérêts publics et de faux dans les titres, il est condamné à une peine de prison de deux ans, à une amende de 10 000 francs, au versement de 156 000 francs à titre de réparation du préjudice à la Confédération ainsi qu'à des frais de procédure de 45 000 francs. Parmi les dix professionnels du bâtiment également inculpés, trois ont écopé de peines privatives de liberté avec sursis et d'autres ont dû

verser des amendes et participer aux frais de justice.

Deuxième exemple : non-respect de dispositions légales

R. S., responsable auprès d'une entreprise de la Confédération de l'acquisition de services informatiques et, à ce titre, chargé de l'adjudication de mandats de prestations à des tiers, a violé



123RF/Maryna Pleshkun

« Cet agent public s'était fait inviter près de 40 fois au restaurant, certaines fois avec nuit d'hôtel. » (image symbole)

les dispositions du droit des marchés publics. En particulier, au moment de renouveler les contrats entrant dans le cadre du projet informatique global de son entreprise, il les avait sciemment divisés en sous-projets sans que cela se justifie objectivement, afin de maintenir les sommes en deçà du seuil des 230 000 francs et, partant, de se soustraire à l'obligation de lancer un appel d'offres OMC. Il invoquait de plus la clause d'urgence pour événements imprévisibles, afin d'éviter également de devoir lancer une procédure invitant à soumissionner, obligatoire en dessous de ce seuil. Il le fit notamment pour éviter que l'ensemble du projet informatique ne soit bloqué, ce qui risquait d'arriver entre autres en raison d'une mauvaise planification, comme l'ont montré les investigations. Ce stratagème permit à ce cadre de l'administration d'octroyer ces mandats toujours aux mêmes entreprises. Les faits concernent 21 contrats de prestations informatiques et un volume de plus de 4 millions de francs.

Le principal accusé a favorisé deux entreprises en particulier, avec les responsables desquelles il entretenait des relations personnelles durant ses loisirs. L'enquête a montré que son fils avait fait un stage professionnel dans l'une et travaillé plus tard dans l'autre. Cet agent public avait de plus accepté de la part des deux entreprises bénéficiant de ses largesses une quarantaine d'invitations au restaurant, certaines avec nuit d'hôtel, ainsi qu'à un événement sportif à l'étranger, pour un montant avéré de 5 000 francs environ. Le tribunal a considéré que ces actes relevaient du droit pénal et pas simplement du régime disciplinaire de la Confédération. Reconnaisant l'auteur coupable de gestion déloyale des intérêts publics et d'acceptation répétée d'un avantage indu, il l'a condamné à une peine privative de liberté de 16 mois avec sursis et à 60 jours-amendes à 450 francs, avec sursis également. Il a aussi infligé des peines pécuniaires avec sursis, pour octroi répété d'un avantage indu, à deux

des partenaires, l'une de 150 jours-amendes à 100 francs, l'autre de 100 jours-amendes à 400 francs.

Facteurs favorisant la corruption

Les constats faits lors des enquêtes de fedpol montrent que les relations personnelles constituent un risque de corruption considérable, tant lorsque les agents publics sont proches de leurs supérieurs que lorsqu'ils le sont de mandataires réguliers. Le fait d'iden-

tifier à temps de telles relations peut permettre de prévenir la corruption¹.

Lorsqu'un employé occupe la même fonction durant de nombreuses années sous les ordres de la même personne, une relation de confiance peut s'établir, qui incite à baisser la garde. Même dans des services appliquant correctement le principe du double contrôle, les supérieurs hiérarchiques peuvent avoir tendance à faire confiance au subordonné qui a déjà signé un document, à regarder d'un œil moins critique les

procédés, à se contenter des explications fournies ou encore à se laisser induire en erreur. Les supérieurs peuvent accorder davantage d'importance au respect du budget qu'à la manière dont il est dépensé, c'est-à-dire au respect des dispositions du droit régissant les marchés publics. Il y a alors, dans les faits, transfert de compétence décisionnelle vers des agents publics hiérarchiquement inférieurs.

Le fait que les employés responsables des achats travaillent régulièrement avec les mêmes fournisseurs constitue un facteur de risque de corruption pour les deux parties. La relation de confiance qui s'instaure dans une telle collaboration peut en effet inciter à diviser les mandats afin de ne pas les soumettre à la concurrence. De petites entreprises deviennent ainsi de plus en plus dépendantes des mandats octroyés par l'agent public en question: en particulier dans le domaine des services, il leur est en effet très difficile, par manque de capacités, de trouver d'autres clients. Une telle dépendance est manifeste par exemple lorsqu'une entreprise est créée justement à l'occasion de l'adjudication d'un marché, et que ses ayants droit économiques ne sont autres que les mandataires connus de longue date de l'adjudicateur. Un autre indicateur de cette proximité malsaine est le fait que les partenaires entretiennent des relations privées, en dehors de leur champ professionnel. L'agent public, qui devrait se récuser en raison de cette proximité, ne le fait pas, ce qui peut aussi le mener à ne pas appliquer la clause relative à l'intégrité morale, qui contraindrait le mandataire à verser des dommages et intérêts en cas d'acte de corruption.

Les enseignements à tirer pour l'instruction et pour la prévention

Les enquêtes montrent que des collaborateurs de tout niveau hiérarchique

Informations complémentaires

La Confédération travaille au renforcement de ses mesures de prévention. Dans ce cadre, l'Office fédéral du personnel a distribué à chaque employé de la Confédération une brochure d'information et de sensibilisation sur le sujet:

**Office fédéral du personnel (OFPER):
Brochure Prévention de la corruption et «whistleblowing»**

www.eda.admin.ch → Politique extérieure
→ Secteur financier et économie nationale
→ Corruption → Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption → Documents

Depuis le 15 août 2012, l'administration fédérale s'est dotée d'un code de conduite concernant les conflits d'intérêts et l'utilisation d'informations non rendues publiques:

**Office fédéral du personnel (OFPER):
Code de comportement de l'administration fédérale**

www.epa.admin.ch → Recherche: Code de comportement → Documents

De plus, la Confédération propose à son personnel des modules de formation en ligne sur la prévention de la corruption et les lanceurs d'alerte.

La Suisse, qui lutte activement à l'échelle nationale et internationale contre la corruption, a ratifié plu-

sieurs conventions internationales et créé un groupe de travail interdépartemental, le GTID Lutte contre la corruption. Le site internet du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) présente des informations à ce sujet:

www.eda.admin.ch → Politique extérieure
→ Secteur financier et économie nationale
→ Corruption

Pour étendre certains aspects du dispositif anticorruption suisse, le Conseil fédéral a chargé le GTID d'élaborer une stratégie de lutte contre la corruption pour la période allant de 2021 à 2024. Cette dernière, qui fixe des objectifs et des mesures, se limite toutefois au domaine de compétence du Conseil fédéral et s'adresse par conséquent à l'administration fédérale. Le Conseil fédéral entend toutefois exercer par là une action indirecte sur d'autres milieux, que ce soit par le pilotage des entreprises liées à la Confédération, par son rôle d'exemplarité à l'égard des cantons ou encore par son engagement contre la corruption à l'échelle internationale. Cette stratégie est pour l'heure en consultation auprès des offices fédéraux (état octobre 2020).

¹ Il convient de préciser ici que les explications ci-après se fondent sur les constats tirés lors de procédures pénales, qui ont permis d'identifier des types de relations entre supérieurs, agents publics et mandataires apparaissant fréquemment dans les investigations comme facteurs favorisant les actes de corruption. Ces facteurs augmentent les risques, ce qui ne signifie toutefois pas que ce type de relations mène forcément à la corruption.

peuvent réaliser des actes relevant de la corruption. Comme ils parviennent à maintenir leur système en place durant des années, même la compétence d'adjudger des montants relativement modestes leur permet d'en faire une affaire lucrative. Le risque de corruption ne se limite donc pas aux employés de l'administration fédérale qui gèrent des projets avec de gros volumes à la clé.

La distorsion de concurrence résultant de la corruption n'est pas forcément à la mesure de l'avantage personnel obtenu: même l'acceptation d'un avantage comparativement modeste peut conduire à l'adjudication de montants considérables à une entreprise ou mettre l'agent public dans l'obligation de devoir user d'une autre façon de son pouvoir pour avantager un tiers. La personne corrompue ne recherche en effet pas forcément avant tout à maximiser son gain personnel; elle

peut avoir d'autres motivations, selon sa personnalité et sa situation.

On est en droit de se demander s'il est possible de se doter d'un cadre organisationnel capable de résister même à des entreprises criminelles de grande envergure. Bien que, dans les deux cas décrits plus haut, des fautes graves aient été constatées et les failles dans l'organisation qui les ont rendues possibles aient été comblées, il faut être conscient que les personnes chargées par délégation de l'exécution d'une tâche bénéficient par la force des choses de certaines informations dont elles peuvent tirer un profit personnel.

La corruption n'est pas un processus linéaire, qui passerait d'un stade à un autre, et dans lequel on pourrait clairement identifier un partenaire actif (la personne corrompant) et un partenaire passif (la personne corrompue). Un tel schéma est trop réducteur pour donner des pistes pour la prévention.

Dans certains cas en effet, la mise en place d'un système permettant de tirer un avantage personnel est moins prévisible. On constate en outre que les données et constats tirés des procédures pénales ne fournissent qu'une partie des informations utiles pour concevoir des mesures de prévention, en particulier parce qu'elles ne livrent aucun élément permettant de savoir si le risque de corruption aurait pu être identifié en amont.

Ces constats montrent qu'il est nécessaire de prendre des mesures de prévention à tous les échelons de l'administration, en mettant l'accent là où l'on soupçonne l'existence de forts risques de corruption et là où ils sont avérés. Étant donné la diversité des modes opératoires, il n'existe pas de solution unique applicable partout. Il s'agit plutôt d'adapter autant que possible à chaque contexte les mesures de sensibilisation et les mécanismes d'évaluation des risques.

Le SECO et la lutte contre la corruption

La Suisse est l'un des pays les plus avancés dans la lutte contre la corruption. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) fait partie d'un groupe de travail interdépartemental, dont le principal mandat est de sensibiliser les PME suisses aux dangers et aux pratiques liés à la corruption, en particulier sur les marchés étrangers. Tour d'horizon.

Il n'existe pas de définition généralement acceptée de la corruption. Selon *Transparency International*, la corruption est l'abus de pouvoir à des fins privées. Le code pénal suisse (art. 322^{ter} sq.) définit la corruption comme un avantage indu promis, exigé

ou accepté par un agent public ou une personne du secteur privé pour un acte/une omission contraire à son devoir ou à son appréciation. Cette définition couvre la corruption privée et publique ainsi que la corruption active et passive.

Les actes de corruption peuvent être constitués de petits cadeaux offerts aux fonctionnaires (douaniers, administrations, policiers, etc.). Ils peuvent également représenter de grosses sommes d'argent acceptées à tort par des dirigeants sans scrupules. Plusieurs affaires de corruption internationale de grande envergure ont fait

Auteur-e

Simone Lerch

Risk and Compliance Manager, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)



Olivier Bovet

Senior Advisor, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)



récemment la une des journaux: le fonds malaysien 1MDB, la société Siemens ou le groupe brésilien Odebrecht («cas Petrobras»), pour ne citer que quelques exemples.

Les conséquences de la corruption sont multiples et affectent la société dans son ensemble: les entreprises sont confrontées à une concurrence déloyale; les gouvernements souffrent d'investissements coûteux et d'une allocation non optimale des fonds publics. Enfin, les populations sont particulièrement affectées, ayant à payer des prix élevés pour les services de base tels que l'eau, l'éducation et les soins de santé. La corruption est monnaie courante: on estime que les pertes dues à la corruption s'élèvent à 10 milliards de dollars par jour dans le monde.

Où en est la Suisse ?

La Suisse est l'un des pays les plus avancés dans la lutte contre la corruption: elle est habituée à truster les premiers rangs de l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*. Elle n'en est pas moins touchée par ce problème, du fait des liens étroits entre les entreprises et la politique, ou encore de son administration décentralisée, en vertu de laquelle des milliers d'élus municipaux allouent chaque année des fonds publics.

La Suisse abrite des secteurs économiques à haut risque tels que l'industrie pharmaceutique, les associations sportives internationales et le commerce des matières premières. Son centre financier international a également été utilisé à plusieurs reprises pour abriter des fonds issus de la corruption. La Suisse a ainsi joué un rôle de pionnier au niveau international dans la restitution des avoirs acquis illégalement.

Quels sont les moyens du SECO ?

En Suisse, les autorités politiques, judiciaires et pénales sont actives dans la lutte contre la corruption, tant au

Comment les projets du SECO contribuent à la lutte contre la corruption – deux exemples

Renforcement des administrations financières infranationales au Pérou
Budget du projet (2015–2023):
12 millions USD

L'objectif principal du projet est d'améliorer la gestion des finances publiques au niveau régional et local au Pérou et d'allouer les ressources publiques de manière plus stratégique. Plus précisément, le projet a les objectifs suivants:

- Renforcer le contrôle interne, la transparence et la responsabilité dans toutes les phases du cycle budgétaire. Cela comprend la passation des marchés, la gestion de la trésorerie et la supervision.
- Améliorer les pratiques du ministère public en matière d'enquêtes sur les affaires de corruption et de recouvrement des avoirs acquis illégalement. Le projet a permis de créer une unité de recouvrement des actifs, de former 500 membres du personnel judiciaire à l'investigation des affaires de corruption et de récupérer plus de 40 millions de dollars d'actifs à l'étranger.

Concurrence anticorruption du Fonds monétaire international (FMI)
Budget du projet (2019–2020):
500 000 USD

Ce projet soutient des solutions techniques innovantes pour lutter contre la corruption dans les administrations publiques. Le concours du FMI était ouvert aux idées visant à promouvoir la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption dans le secteur public. Sur les 120 propositions reçues, huit ont été sélectionnées pour être développées avec le soutien du FMI. Elles comprennent des solutions en chaîne pour améliorer la planification et les prévisions financières, l'analyse des risques basée sur des comparaisons croisées de différentes données (marchés publics, propriété des entreprises, financement des partis, divulgation financière), la recherche comportementale par des jeux de scénarios et des bases de données en ligne de textes législatifs.

niveau cantonal que fédéral. Un groupe de travail interdépartemental réunit les autorités fédérales concernées et coordonne ses objectifs stratégiques et sa communication avec les cantons, les entreprises et la société civile.

Le SECO est un membre actif de ce groupe de travail. Son principal mandat est de sensibiliser les petites et moyennes entreprises suisses (PME) aux dangers et aux pratiques liés à la corruption, en particulier sur les marchés étrangers. Les instruments pertinents sont présentés en détail sur le site Internet du SECO et un soutien concret est offert aux entreprises¹. Au niveau international, le SECO lutte

contre la corruption dans le cadre des conventions internationales appropriées et par ses activités dans le domaine de la coopération au développement.

Conventions internationales anti-corruption

La Suisse est un membre actif des trois principales conventions internationales de lutte contre la corruption:

- La **Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales** criminalise la corruption transnationale dans les 44 États membres (tous les pays de l'OCDE plus 8 autres pays).

¹ www.seco.admin.ch → Economie extérieure et Coopération économique → Relations économiques → Lutte contre la corruption



Participants au projet «Renforcement des administrations financières infranationales au Pérou»

- Dans le cadre du **Conseil de l'Europe**, la Convention pénale sur la corruption fixe des exigences minimales générales pour la poursuite pénale de la corruption commise par des agents publics et des particuliers. Elle est mise en œuvre par 50 États.
- La **Convention des Nations unies contre la corruption** compte 187 États membres et se caractérise par son caractère universel et les dispositions relatives à la restitution des avoirs illégalement acquis.

La mise en œuvre des conventions précitées est soumise à un contrôle strict par le biais d'évaluations par les pairs. La Suisse a toujours été bien jugée. Toutefois, ces examens ont mis en évidence certaines lacunes dans la protection des lanceurs d'alerte et la transparence du financement des partis politiques.

Coopération internationale au développement

Des conditions-cadres économiques fiables et des règles transparentes sont des conditions préalables pour as-

surer que les personnes et entreprises participent à la croissance économique et à une prospérité durable. Dans de nombreux pays en développement, cependant, ces conditions ne sont pas remplies : la faiblesse des institutions, la mauvaise gouvernance et l'inefficacité de l'application des lois les rendent vulnérables à la corruption. Cela affecte les populations pauvres de manière disproportionnée et réduit l'efficacité de la coopération internationale. C'est pourquoi l'ONU fait explicitement figurer la lutte contre la corruption parmi les objectifs de développement durable (ODD). Ces 17 objectifs sont au cœur de l'Agenda 2030, qui constitue le cadre de la coopération internationale.

Promotion de processus et d'institutions transparents

Le SECO soutient la prévention de la corruption et la promotion de pratiques commerciales efficaces par des activités ciblées dans ses pays partenaires. Plus précisément, le SECO finance des projets ayant notamment les objectifs suivants :

- La mise en place d'institutions responsables et transparentes ;
- L'assurance d'une transparence et de contrôles efficaces dans la gestion du budget et des dépenses ainsi que dans les marchés publics et les investissements ;
- L'amélioration de la gouvernance dans l'utilisation des ressources naturelles ;
- L'introduction de procédures douanières modernes ;
- Le renforcement des contrôles financiers internes et externes.

Politique de tolérance zéro et solutions innovantes

Malheureusement, il arrive que des projets de développement soient touchés par la corruption ou d'autres irrégularités. Le SECO est conscient de ce risque et applique une politique de tolérance zéro à l'égard des pratiques corrompues ou frauduleuses. Cela s'applique à la fois aux employés et aux partenaires. D'une part, la tolérance zéro signifie qu'aucun comportement illégal n'est toléré. D'autre part, elle implique que les irrégularités doivent

être signalées et donner lieu à des mesures disciplinaires ou à des poursuites pénales. Toutefois, la tolérance zéro ne signifie pas que le SECO ne peut pas agir dans les pays où la corruption est répandue. Dans de tels contextes, il est toutefois important d'identifier et de traiter les risques pertinents. Parmi les mesures importantes visant à réduire les risques figurent un système de contrôle interne bien établi et des audits de diligence raisonnable complets des nouveaux partenaires. En outre, il existe des processus et des

contrôles clairs pour les achats, des audits externes réguliers et un suivi étroit des projets par les gestionnaires de projets responsables à Berne et les bureaux de coopération suisses sur place. Le SECO utilise également des solutions numériques innovantes pour atteindre les objectifs du projet. Ils contribuent à simplifier l'interaction entre les secteurs public et privé, ce qui permet d'économiser du temps et des ressources. Dans le même temps, ils réduisent les possibilités de corruption.

Conclusion

La corruption est un phénomène répandu qui cause des dommages financiers et sociaux. Aucun État n'est à l'abri. La Suisse prend très au sérieux son rôle dans la lutte contre la corruption en Suisse et à l'étranger et participe activement à l'élaboration d'instruments internationaux. Dans le domaine de la coopération internationale au développement, elle s'est engagée à lutter contre la corruption et ne tolérera aucune irrégularité dans ses programmes.

La Police cantonale vaudoise tisse des liens de confiance avec le citoyen

En sa qualité de représentante de la force publique, la police est soumise à une importante exigence de probité et d'exemplarité. Ces valeurs constituent le socle de base sur lequel repose toute relation de confiance entre elle et la population. Afin de répondre aux attentes légitimes d'une société toujours plus sensible à la manière dont les policiers agissent, plusieurs dispositifs visent désormais au renforcement du lien police-population.

Création d'une division *Gestion des menaces et doléances citoyennes*

Créée le 1^{er} janvier 2019 et rattachée à la section Prévention et doléances citoyennes de la Direction de la communication et des relations avec les citoyens, la *Division gestion des menaces et doléances citoyennes* compte trois spécialistes dont l'une des missions principales est la gestion des doléances citoyennes. Cette entité est chargée de traiter, de coordonner et de

répondre à chaque doléance citoyenne reçue par courrier, courriel et messageries de réseaux sociaux. Lorsqu'un citoyen est mécontent d'une prise en charge policière ou ne la comprend pas, lorsqu'il souhaite remettre en question une décision ou lorsqu'il s'interroge tout simplement sur l'acte métier, il s'adresse le plus souvent directement au commandant ou à la Conseillère d'Etat en charge du département de l'environnement et de la sécurité.

Nous traitons chaque année environ 2000 doléances et nous nous faisons un point d'honneur de répondre à chacune d'elles, car nous comprenons que le citoyen ait besoin de sens dans une société complexe. En tant que service public, nous devons rendre des comptes sur notre action en général. C'est une question de légitimité, de crédibilité, de confiance et d'image.

Avant, plusieurs entités au sein de l'institution traitaient la doléance: le service juridique, la gendarmerie, les chargés de prévention, voire le *community manager*. Après une analyse approfondie, nous avons réalisé que certains s'adressaient pour la même situation à plusieurs interlocuteurs. Pour éviter des incohérences et la dilution des responsabilités, le commandement a accepté la centralisation de cette activité au sein d'une même entité. La coordination avec les services impliqués est primordiale. Lorsque quelqu'un remet

Auteure

Olivia Cutruzzolà

Cheffe de section
Prévention de la
criminalité et rela-
tions avec les citoyens
de la Police cantonale
vaudoise





La division Gestion des menaces et doléances citoyennes en réunion

en cause l'intervention d'une patrouille de police, il s'agit d'obtenir la détermination des gendarmes ou policiers impliqués avant de pouvoir répondre au citoyen. Nous collaborons donc étroitement avec les services concernés. L'expérience montre qu'en accordant du

temps et de l'intérêt aux questions posées par les citoyens, nous résolvons la quasi-totalité des problèmes. Les gens ont besoin de partager ce qu'ils vivent. Les écouter, donner du sens, expliquer nos actions et offrir une réponse circonstanciée et la plus objec-

tive possible est notre travail. Lorsque nous commettons des erreurs, nous nous excusons au nom du service. C'est fondamental d'avoir une posture la plus neutre et objective possible face aux situations que nous traitons. En cas de nécessité, nous rappelons également au citoyen qu'il peut déposer une plainte pénale contre un policier (voir encadré).

Eclairage en chiffres clefs

Plaintes pénales de citoyens à l'encontre de policiers

En 2020, 14 plaintes pénales déposées contre des policiers de la Police cantonale vaudoise sont en cours d'instruction, dont 11 sont liées à l'usage de la contrainte, la mise en cause du travail de la police et l'abus d'autorité. Les trois autres concernent des infractions à la circulation routière, la violation du secret de fonction et l'omission de porter secours. Dans 50% des situations, le ou la policière impliquée dans l'affaire a également déposé plainte. Cette tendance est stable depuis plusieurs années. Chaque année, le même nombre de plaintes est déposé à l'encontre d'un

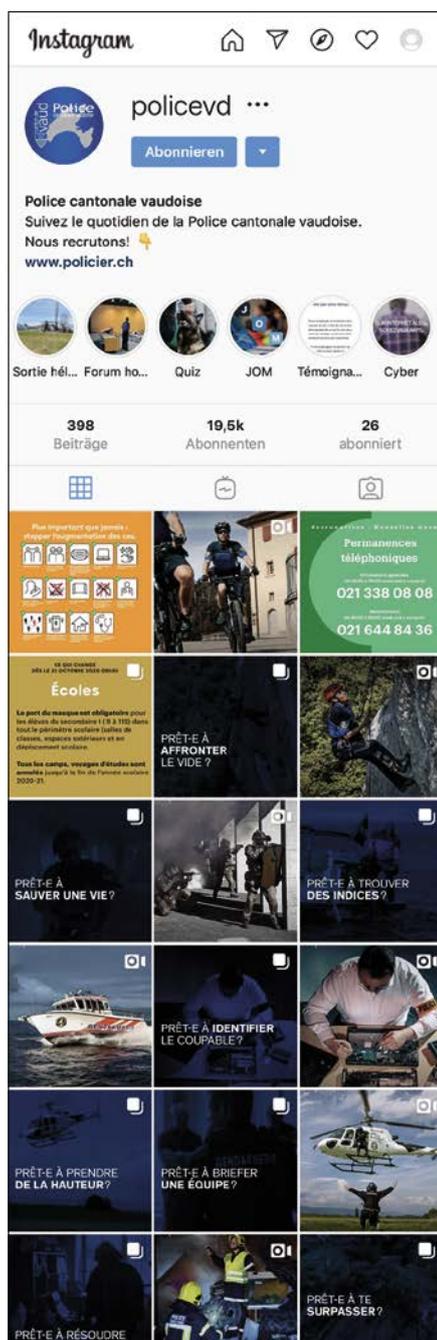
ou d'une agente d'une police communale vaudoise, ce qui porte le total à une trentaine de plainte par année pour le canton de Vaud.

Plaintes pénales de policiers/ères à l'encontre de citoyens

En 2019, nous avons enregistré 143 plaintes pénales déposées par un ou une policier/ère vaudois à l'encontre d'un citoyen, soit 23 par la Police cantonale vaudoise et 120 par un corps de police communale. En 2018, ce sont 253 plaintes qui ont été déposées par un policier (32 par la PCV / 221 par une police communale) et en 2017, 270 (35 pour la PCV / 235 par une police communale).

Création du *Détachement d'investigations spéciales policières (DISPO)*

En fonction depuis le mois de juin 2020, le *Détachement d'investigations spéciales policières (DISPO)* est une entité formée pour traiter des enquêtes pénales relatives à l'activité policière, mais aussi à d'autres activités où l'usage de la contrainte par l'administration publique est prédominant, notamment dans le domaine pénitentiaire. Le détachement est constitué de policiers issus des trois corps de la Police cantonale vaudoise (police de sûreté, gendarmerie et services généraux), dotés d'une expérience de quinze années d'activités au moins et reconnus pour leurs qualités professionnelles et leurs états de service. L'objectif est de permettre des



La Police cantonale vaudoise sur Instagram

investigations policières avant ou après ouverture d'instruction lorsqu'une affaire l'exige et qu'elle met en cause un ou une représentant/e de la force publique (par exemple pour soupçon d'usage abusif de la contrainte ou abus d'autorité). Dans la majeure partie des cas, le ministère public central active directement le DISPO et ordonne que des investigations soient effectuées à l'encontre d'un ou d'une policier/ère ou d'un/e

agent/e de la force publique mis en cause par un ou une citoyen/ne. Le détachement d'investigations spéciales traite directement avec le magistrat et la direction de la Police cantonale vaudoise n'intervient pas dans les procédures en cours d'instruction.

Présence policière accrue dans la sphère virtuelle

La Police cantonale vaudoise s'efforce d'assurer une relation de proximité avec la population, avec une présence policière sur l'ensemble du territoire et en développant une visibilité et une disponibilité progressivement accrues sur les nouveaux outils digitaux de communication. Pour répondre à cette dernière exigence, elle est présente depuis 2011 sur un nombre croissant de réseaux sociaux, dispose de trois sites internet respectivement dédiés à sa communication institutionnelle, à la prévention et au recrutement de nouveaux aspirants, et recherche constamment les nouvelles opportunités d'améliorer la qualité de sa relation avec le public. C'est dans ce contexte qu'elle réfléchit actuellement à l'opportunité d'ouvrir un poste de police de proximité sur Internet, sous la forme combinée d'un bot conversationnel et d'un guichet téléphonique. L'objectif de ce nouvel outil est de compléter l'offre de police de proximité en l'adaptant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en cherchant à faciliter une communication bidirectionnelle entre la police et le public, y compris dans le monde virtuel, et en favorisant par ce biais la consolidation d'un lien de confiance. En axant ainsi l'action policière sur la résolution des problèmes, cet outil permettrait également d'optimiser le temps de prise en charge et de traitement pour un événement non urgent. Le développement du produit est imaginé tout d'abord au moyen de la création d'une base de données permettant la création et la consolidation de la logique conversationnelle du robot, menant à terme au traitement automatisé de nombreuses

questions fréquentes. Une application iOS et Android pourrait être développée en parallèle et viserait à rendre l'interaction Robot-Utilisateur la plus fluide et la plus courte possible. Enfin, une solution serait développée au niveau RH pour la formation de collaborateurs spécialisés dans la prise en charge des contacts de proximité via Internet. Ces réflexions sont en cours et les premiers développements pourraient intervenir dans le courant de l'année 2021.

La Police cantonale vaudoise est convaincue que ces dispositifs contribuent, entre autres, à renforcer le lien de confiance général entre la police et les citoyens. Une confiance qui se confirme année par année au travers de l'étude «Sécurité» menée par l'institut de recherche LINK. En 2020, 1227 citoyens suisses des deux sexes, vivant en Suisse alémanique, en Suisse romande et au Tessin, ont été interrogés par téléphone. Les erreurs d'échantillonnage sont de $\pm 2,9\%$ (résultats dans l'encadré).

Etude «Sécurité 2020»

En 2020, le degré moyen de confiance dans les institutions et les autorités est supérieur à la moyenne de plusieurs années (2020: 6,7 sur une échelle de 10; moyenne de plusieurs années: 6,4). **La police bénéficie toujours du plus haut degré de confiance (7,9)**; elle est suivie par les tribunaux (7,4) et, à la troisième place, par le Conseil fédéral avec 7,1. Au milieu du classement se trouvent l'économie suisse (6,9), le Parlement fédéral (6,8) et l'Armée suisse (6,7). Comme les années précédentes, les partis politiques (5,4) et les médias (5,4) occupent les deux dernières places, ceci avec une différence marquée par rapport aux autres institutions.

Source (en allemand): css.ethz.ch → Publikationen → Studie «Sicherheit»

Des avantages indus ...

... que l'on ne peut pas refuser, ça existe? Pour qu'il y ait corruption, il faut toujours être deux, comme on peut le lire dans cette édition de PSC INFO. Le mot «corruption» vient du verbe latin «*corrumpere*», qui a plusieurs significations, toutes négatives, qu'elles soient d'ordre général dans le sens de «gâter», «altérer» ou «détruire», ou d'ordre moral dans le sens de «séduire» et de «soudoyer», autrement dit obtenir par de l'argent ou d'autres moyens qu'une personne fasse ce que les valeurs partagées par le plus grand nombre réprouveraient. Il s'agit donc d'une catégorie morale. Car que peut-on gâter, altérer ou détruire en séduisant et en soudoyant? La morale! Les bonnes mœurs, la bonne foi, etc. Et, en fin de compte, la confiance dans l'Etat de droit, la cohésion sociale, la démocratie.

Au sens strict, la corruption sévit uniquement quand on s'efforce officiellement de maintenir l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs et leur contrôle. On ne reprochera pas à un autocrate de pratiquer la corruption mais tout au plus de faire preuve d'autoritarisme. *Qui pourrait le soudoyer, qui soudoierait-il*, dès lors qu'il peut faire arrêter et déchoir quiconque de ses droits? Souvent, dans les démocraties dont le socle est friable, le reproche de corruption lancé contre un adversaire politique fuse dans les rangs de ceux dont la propre turpitude et l'ambition de régner en maître absolu sont assez évidentes, et qui pourtant sont eux-mêmes peu exposés à ce reproche. Car faire planer ce soupçon suggère automatiquement que celui qui le formule se préoccupe de l'Etat de droit – et qu'il serait donc implicitement un bon démocrate.

En réalité, c'est précisément l'Etat de droit qui lui barre le chemin vers le pouvoir absolu. Aussi vitupère-t-il contre l'érosion des institutions, que pourtant il précipite en pratiquant la corruption: la presse passe alors pour être mensongère, aux bottes de son adversaire, la science vendue elle aussi, coupable d'intox, les manifestants pacifiques sont des terroristes pilotés par l'étranger et l'élection est

«volée», dès lors qu'elle a consacré un adversaire. Personne ne souhaite cela. C'est bien pourquoi le soupçon de corruption est l'une des armes les plus puissantes dans le débat politique. A chaque fois qu'elle est brandie, il faut y regarder à deux fois pour détecter si ce soupçon est justifié ou s'il sert de fumigène pour discréditer l'adversaire. L'un n'exclut d'ailleurs pas l'autre. Dès lors, il serait merveilleux que les pouvoirs soient vraiment séparés et que des médias d'investigation indépendants, des corps de police indépendants et des procureurs indépendants fassent éclater la vérité au grand jour, ensemble, si on peut dire. Vous aurez d'ailleurs sûrement noté que certains entrepreneurs entrent en politique en déclarant vouloir combattre la corruption des élites, avec l'assurance qu'eux-mêmes ne risquent pas d'être soupçonnés d'abus de fonction... pour la simple et bonne raison qu'ils n'en ont jamais occupée.

Une question encore, brièvement: la corruption peut-elle sévir dans la sphère privée? Est-ce qu'on corrompt ses enfants en les gâtant? Ou lorsqu'on leur promet des récompenses insensées pour le moindre service? Et qu'en fin de compte on ne demande pas de contrepartie? Ou alors, devrait-on artificiellement leur couper les vivres afin qu'ils se débrouillent mieux plus tard dans la vie, quand la pénurie sera devenue la règle?

Une de mes connaissances régale les serveurs et les chauffeurs de taxi de pourboires si mirobolants (il n'arrondit pas, il double!) que ceux qui le connaissent attendent de lui ce geste et tiennent tous les autres clients pour des radins. Quel est le sens de son geste? Y a-t-il un donnant-donnant? Les a-t-il corrompus? L'argent pourrit le caractère, et pour un caractère perversi, l'argent compte plus que tout. Cela dit, une société «pourrie» au point que les uns versent aussi souvent que possible davantage aux autres que ne l'exigent la bienséance ou les règles qui régissent le salaire minimum, les prix ou l'échelle des salaires, ne serait-ce pas une utopie enviable?

Volker Wienecke

Contact: redaktion@skppsc.ch

Leporello «My (little) little Safebook»



Le petit dépliant au format carte de crédit est un condensé d'informations sur le comportement à adopter en présence d'attaques de cyberharcèlement. Conçu pour les personnes concernées

et celles qui ont connaissance de tels actes, il contient aussi les articles de loi sanctionnant les infractions.

Cette publication complète les brochures Safebook destinées aux jeunes et aux responsables éducatifs et convient pour la distribution lors d'exposés dans les écoles et comme aide-mémoire à glisser dans sa poche.

L'idée de créer un dépliant a été lancée par un groupe de travail placé sous la direction de la police municipale de Zurich, groupe qui a aussi mis au point du matériel didactique destiné aux instructeurs scolaires de la police et consacré au sexting et au cyberharcèlement.

Partant d'un clip vidéo sur la problématique du sexting élaboré par la PolCant VD et ses parties prenantes, et conçu pour les jeunes dans un contexte scolaire, d'autres produits ont vu le jour: fiches de travail, exposés modèle ou modules pour l'enseignement au degré secondaire II. Pour toute infor-

mation, contacter la PSC à l'adresse info@skppsc.ch.

www.skppsc.ch → Téléchargements → Brochures + dépliant

La PSC et SISA

La PSC siège au sein du Comité de la Swiss Internet Security Alliance (SISA), un mandat actuellement exercé par Fabian Ilg. La PSC y représente les intérêts des corps de police cantonaux et municipaux. Issue d'un partenariat public-privé réunissant les milieux économiques et les pouvoirs publics, SISA a un site Internet dédié: www.iBarry.ch, lequel se propose de sensibiliser la population aux dangers du monde virtuel et aux escroqueries qui



s'y pratiquent. Le site a subi cette année une refonte afin de présenter de manière claire et intelligible les points faibles que peuvent avoir les appareils connectés à Internet. L'organisation a un comité consultatif chargé de mettre au point et de publier de nouveaux contenus. La PSC y est aussi activement représentée.

Les membres SISA coopèrent étroitement avec les autorités locales et nationales dans le domaine de la cybercriminalité et de la sensibilisation. Pour la PSC, la collaboration avec SISA augmente la visibilité des deux marques «iBarry» et «Votre police» auprès du grand public.

En sécurité ensemble en Suisse

La Police cantonale bernoise a mis au point des supports d'information destinés aux migrants, parmi lesquels un



clip vidéo détaillant les droits et devoirs de la population en Suisse. Aisément compréhensible, il peut aussi servir de mesure policière pour établir la confiance.

Le clip a été réédité et conçu pour une utilisation dans toute la Suisse. Intitulé «En sécurité ensemble en Suisse», il est disponible en dix langues.

Tous les corps de police et autres parties intéressées peuvent se procurer ce clip, revu en concertation avec la Prévention Suisse de la Criminalité.

<https://youtu.be/VRHGAcczB-E>

SKPPSC

Prévention Suisse de la Criminalité
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale
CH-3001 Berne

www.skppsc.ch

