

Prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale

Autor(en): **Huissoud, Michel / Roquette, Eléonore**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **61 (2003)**

Heft 3: **Lutte contre la criminalité économique : prévenir, détecter, réprimer**

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141361>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE¹

Michel HUISSOUD

Lic. droit, CISA, CIA

Vice-directeur du Contrôle fédéral des finances

michel.huissoud@efk.admin.ch

Eléonore ROQUETTE

Mastère en droit communautaire

Stagiaire au Contrôle fédéral des finances

1. Introduction

Le Conseil fédéral a adopté un rapport répondant à un postulat de 1999. Une bonne occasion de faire le point sur la question. On constate que le secteur des marchés publics a fait, à juste titre, l'objet de beaucoup d'attention ces dernières années. Plusieurs domaines, qui pourraient également se révéler problématiques sous l'angle de la prévention, sont décrits dans cet article.

2. Qu'est devenu le postulat de 1999?

La corruption dans l'administration fédérale est un phénomène complexe qui - s'il se répandait - menacerait nos institutions démocratiques en compromettant notamment, la confiance que les citoyens accordent aux activités de la Confédération. Face à ce phénomène, il était nécessaire d'établir une stratégie globale intégrant des actions de prévention et, de façon complémentaire, des dispositions de contrôle et de sanction.

Le nouveau droit pénal de la corruption ainsi que le code de comportement de l'ensemble de l'administration fédérale ont répondu à ces besoins. D'autres mesures ont été proposées afin d'établir des réglementations types visant à prévenir la corruption ; tel a été le principal objet du postulat « Prévention de la corruption » du 30 juin 1999 formulé par la commission des affaires juridiques du Conseil national.

Ce postulat envisageait l'adoption et la mise en oeuvre au sein de l'administration fédérale, de mesures portant sur la réglementation du personnel d'une part et sur les procédures de gestion interne et d'organisation des administrations d'autre part. Ainsi était-il proposé de réglementer l'acceptation d'avantages, d'introduire un double contrôle, de créer des services de contrôle et de révision internes au sein des services de l'administration, d'installer une rotation des employés, d'augmenter les effectifs du contrôle financier et enfin, d'assurer des cours et des séminaires de formation.

Un groupe de travail interdépartemental dirigé par l'Office fédéral du personnel a étudié les mesures qui devaient être prises afin de répondre au postulat. Le Conseil fédéral a procédé dans sa réponse à une appréciation globale des mesures exigées dans le postulat de 1999. Dans l'ensemble, les exigences de ce dernier sont remplies. Quatre points méritent d'être relevés :

2.1. Réglementation de l'acceptation de cadeaux.

Le postulat exigeait une réglementation type pour l'acceptation de cadeaux et d'avantages par les employés de l'administration publique. De nouvelles dispositions en matière de corruption ont ainsi été adoptées dans le cadre du droit du personnel de la Confédération et dans le cadre du droit pénal. Au titre de ces règles, seuls les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux, autorisés par le règlement de service peuvent être acceptés par les employés de l'administration fédérale. L'appréciation de la nature et de la portée de tels avantages est laissée à l'appréciation de chaque département concerné, lequel est seul compétent pour décider de régler en détail ou d'interdire l'acceptation d'avantages.

Le Conseil fédéral confirme ainsi sa position initiale qui était de ne pas adopter de définition trop rigide de la notion d'avantages et ce, afin de pouvoir apprécier la gravité de la situation au cas par cas. Cependant, face aux interrogations que suscitait une telle définition, le Conseil fédéral a été amené à préciser ces dispositions. Il en ressort que le critère d'appréciation de tels avantages doit reposer sur l'obligation de maintien de l'indépendance et de la liberté d'action des employés.

2.2. Système de contrôles internes et services de contrôle des finances.

Le postulat de 1999 réclamait par ailleurs le renforcement des systèmes de contrôle internes par l'introduction de certains instruments dans les services de l'administration (introduction d'un double contrôle, création de services de contrôle et de révision internes, rotation périodique des agents). De telles mesures ne sont effectives que si elles sont prises en tant que composantes d'un système de contrôle interne global, adapté aux particularités de chaque département. Sous l'impulsion notamment du Contrôle fédéral des finances, on observe que les services de l'administration fédérale se dotent de plus en plus de systèmes de contrôle internes.

2.3. Cours et séminaires de formation.

La formation et l'information des cadres concernant le problème de la corruption revêtent une importance croissante, rappelée par le postulat. Le Conseil fédéral se penche encore sur le contenu et les formes que pourraient prendre les cours sur la prévention de la corruption. L'analyse d'études de cas apparaît être une des méthodes intéressantes pouvant satisfaire aux exigences de la prévention de la corruption. Le Contrôle fédéral des finances participera activement à la mise sur pied de cette formation.

2.4. Le « whistleblowing »

Le « whistleblowing » est la dénonciation par un employé des pratiques de corruption ou plus généralement d'un dysfonctionnement grave, se déroulant à l'intérieur de son entreprise. Il constitue une des sources d'information les plus efficaces pour lutter contre la corruption. La corruption est en effet souvent un crime sans victime directe, ce qui peut expliquer que peu de cas de corruption font actuellement l'objet d'une plainte.

Certains auteurs² prônent la création d'une institution indépendante ou d'organes de lutte contre la corruption, compétents pour recueillir et traiter des dénonciations, comme cela existe dans certains Etats membres de l'Union européenne (en France le Service central de prévention de la corruption est un organe d'identification préalable des mécanismes de corruption et de centralisation des informations ; en Belgique, le comité supérieur de contrôle est en charge du contrôle des marchés publics et de l'affectation des subventions publiques). Seule l'existence d'une institution indépendante en charge de la corruption est à même d'assurer la protection des dénonciateurs et ainsi de conduire à une lutte efficace contre la corruption. Il serait en effet plus risqué pour un dénonciateur de se confier au sein de son entreprise qu'à un service extérieur, dont l'objectivité ne peut être contestée et qui peut s'engager à traiter confidentiellement les informations recueillies. A ce jour, aucune étude n'a cependant démontré que la création de telles institutions favorise le whistleblowing.

Le Contrôle fédéral des finances est la seule institution au sein de l'administration fédérale qui assure la centralisation et le traitement des cas de dénonciations. En conséquence et comme le rappelle le Conseil fédéral, la création d'une autorité indépendante en charge de la corruption n'est pas justifiée. Bien que la Suisse ne dispose pas de législation particulière en ce domaine, les règles existantes et les moyens mis en œuvre apparaissent satisfaisants, notamment en comparaison avec la situation prévalant dans certains Etats membres de l'Union européenne³.

3. Des risques subsistent dans les domaines non-financiers

Nonobstant la réponse apportée par le Conseil fédéral à ce postulat, il est important de poursuivre la prévention en identifiant les domaines présentant des risques en matière de corruption. Dans

une telle démarche, il importe de ne pas se limiter aux opérations financières de l'administration.

Relevons d'entrée de jeu que l'analyse qui suit ne constitue pas un signe de défiance à l'égard de l'administration fédérale mais une observation de certains processus, sans considérations particulières des personnes ou des offices impliqués dans les exemples retenus.

Chaque décision de l'administration peut faire l'objet d'une tentative de corruption, y compris la décision de ne rien décider et d'ignorer un état de fait ou de laisser un dossier se prescrire... Aussi longtemps que la nouvelle loi sur la transparence ne sera pas entrée en vigueur, la traditionnelle opacité de l'activité administrative facilitera la tâche des auteurs d'une éventuelle corruption.

3.1. *Le domaine de la surveillance*

La surveillance couvre une vaste palette d'activités administratives.

L'image de l'automobiliste glissant un billet de 20 francs dans le passeport tendu au garde-frontière dans l'espoir que celui-ci renoncera à vérifier le contenu de son coffre est caricaturale et ne correspond heureusement pas à la réalité suisse.

La protection de l'environnement constitue en revanche un champ probablement plus propice à la corruption. La rapide évolution que vit ce domaine s'illustre par la multiplication des dispositions légales réglementant le comportement des entreprises et des particuliers. A la différence des délits contre le patrimoine, les valeurs défendues par cet arsenal législatif ne sont pas encore ancrées profondément dans les valeurs collectives de la population. Ceci concerne les administrés, mais surtout les administrations chargées de veiller à l'application de normes souvent élaborées de manière centralisée. L'incinération des déchets de jardin n'est par exemple pas réprimée avec la même énergie dans toutes les communes, un indice de l'intégration encore insuffisante des valeurs qui sous-tendent cette législation.

Si l'on considère le coût économique élevé que peut représenter pour certaines industries un traitement correct des déchets et cette sensibilisation encore insuffisante aux questions environnementales, deux composantes importantes de la corruption peuvent se trouver réunies : l'intérêt financier du corrupteur et un manque de conviction du corrompu potentiel quant aux valeurs à défendre. Le passage à l'acte pourrait s'en trouver facilité.

3.2. *La justice, mais également les services juridiques*

L'Etat de droit repose sur l'indépendance des organes judiciaires. Ce principe inscrit dans la plupart des constitutions est largement défendu, appliqué et surveillé. Quelle est en revanche la situation des organes administratifs, en particulier des services juridiques, souvent consultés avant la prise de décisions importantes ?

On constate que ces services ne disposent que rarement d'un code d'éthique ou d'un statut d'indépendance comparables à ceux des magistrats du pouvoir judiciaire et que les décisions sont souvent prises par un spécialiste dont l'analyse n'est pas toujours soumise au fameux double-contrôle (principe dit des 4 yeux) traditionnel dans le domaine comptable. La complexité de certains dossiers peut par ailleurs rendre défendable des décisions qui peuvent entraîner des résultats diamétralement opposés pour l'administré. Le spécialiste appelé à se prononcer dispose alors d'un important pouvoir d'appréciation qui peut singulièrement compliquer la tâche d'un organe qui serait chargé d'identifier une éventuelle corruption. On constate, là également, la conjonction de plusieurs facteurs de risque de corruption.

Ces deux exemples montrent que le risque de corruption peut notamment augmenter lorsque:

- le pouvoir d'appréciation de l'administration augmente
- les décisions ne sont pas soumises à un double-contrôle
- les décisions ne sont pas transparentes pour des tiers
- les personnes appelées à prendre des décisions :
 - ne sont pas intimement convaincues du bien-fondé de leur démarche
 - ou ne mesurent pas la nécessité d'adopter des comportements professionnels éthiques

4. Dans les relations à caractère financier, le risque ne se limite pas aux acquisitions de biens et services

La législation sur les marchés publics ne constitue pas la panacée à tous les problèmes. Elle impose des procédures qui sont souvent qualifiées de lourdes et peu efficaces. En matière de prévention de la corruption, elle présente cependant le grand avantage d'introduire de la transparence et de permettre grâce à la concurrence de vérifier le rapport coût/bénéfice de la relation financière. Plusieurs domaines pourraient s'en inspirer

4.1 Les subventions

Deux exemples illustrent la problématique que pose l'attribution de subventions :

4.1.1. Aide humanitaire et coopération au développement

La DDC a conclu 787 contrats de mandat en 2000, pour un volume total de 210 millions de francs. Une récente étude du Contrôle fédéral des finances montre que la conclusion de ces mandats n'a été précédée que dans 7 cas d'une procédure d'appel d'offre publique ou sur invitation. Cette situation est parfaitement correcte et ne constitue pas une entorse aux dispositions légales existantes, la plupart des dossiers relevant de domaines spécialement exclus par l'article 3/1 de la loi sur les marchés publics (RS 172.056.11).

4.1.2. Promotion des exportations

La loi sur la promotion des exportations (RS 946.14) prévoit que le Secrétariat à l'économie (seco) charge un ou plusieurs tiers de la promotion des exportations en lui/leur confiant un mandat de prestations. Malgré l'utilisation du terme « mandat », la loi précise ensuite qu'il s'agit d'indemnités et d'aides financières. Il s'agit donc d'une subvention et non d'une acquisition de service qui tomberait sous les dispositions réglant les marchés publics. Le seco a ainsi confié un mandat unique à l'OSEC qui reçoit à ce titre une subvention annuelle de l'ordre de 16 millions de francs.

Une récente campagne de presse dirigée contre le directeur de l'OSEC a également mis en cause le principe-même du mode d'attribution de ce mandat. Sous le titre « Ein Sumpf der Verunglimpfung », un journaliste rapporte « Am unerbittlichsten greifen privater Berater, die Schweizer Firmen im Ausland Türen öffnen, und die vereinigten Handelskammern (SwissCham) die subventionierte Gesellschaft an. (...) Gleichwohl sollen die Bundesmillionen ohne neue Ausschreibung weiter zur OSEC fliessen ».

Nous ne relevons ici cette citation que pour illustrer le problème et sans intention de dénoncer une quelconque irrégularité. Le comportement du seco correspond en effet à la pratique actuelle des organes chargés de l'attribution des subventions ainsi qu'à la loi sur les indemnités et aides financières (RS 616.1). Bien que celle-ci prévoit que l'octroi de subventions doit notamment respecter les règles suivantes :

- le but auquel elles tendent sera atteint de manière économique et efficace;
- elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables,

la loi n'impose aucune procédure comparable à celle qui régit le domaine des marchés publics. Elle pose au contraire le principe que « les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande », entravant ainsi une mise au concours de projets susceptibles d'être subventionnés. Une telle procédure serait parfaitement envisageable lorsque des organisations non-gouvernementales sont par exemple en situation de concurrence, que ce soit dans le domaine de l'aide sociale ou de l'aide au développement.

L'introduction dans une prochaine révision de la loi sur les subventions d'un article imposant

dans certains cas une procédure de mise au concours ou au minimum la publicité des décisions de subventions contribuerait grandement à réduire les risques de corruption dans le domaine des subventions. Il serait également opportun de réexaminer l'opportunité de certaines exceptions dans la législation sur les marchés publics (notamment celles qui excluent les marchés passés dans le cadre de programmes agricoles ou d'aide alimentaire). Il est à cet égard intéressant de relever que l'Union européenne dispose d'une norme allant dans ce sens.

4.2. Les allègements fiscaux

Le domaine fiscal constitue historiquement un des domaines traditionnels propice à la corruption. Le risque s'aggrave lorsque les opérations de taxation relèvent d'une seule et même personne. C'est notamment le cas pour les redressements fiscaux opérés à la suite d'un contrôle sur place effectué par un inspecteur agissant seul. Il existe cependant un autre secteur, moins connu, qui mériterait une plus grande transparence : celui des allègements fiscaux.

Les dispositions légales encourageant la création de nouvelles entreprises prévoient la possibilité pour celles-ci d'obtenir des allègements sur leurs impôts directs. Ces allègements peuvent s'étendre sur une période de dix ans et sont liés à des conditions comme la création de postes de travail ou des investissements dans la région (voir par exemple l'Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement RS 951.93). Sans remettre en question le principe du secret fiscal, on peut se demander s'il est correct que ce secret couvre également la décision d'allègement fiscal. Il s'agit en effet d'une forme de subvention, certes spéciale mais qui devrait répondre aux principes généraux énoncés ci-dessus. Là également, les risques de corruption seraient fortement réduits si les autorités compétentes mettaient publiquement au concours une somme d'allègements fiscaux, procédaient à une attribution de ces montants entre les différentes entreprises remplissant les critères énoncés dans l'appel à subvention et rendaient publiques les conditions justifiant cette décision.

4.3. L'octroi de concessions

L'attribution à l'entreprise Billag SA de l'encaissement des redevances radio et télévision a été à juste titre précédée d'une mise au concours qui devra être répétée au terme de la durée de la concession.

Il est intéressant de relever que cette procédure, parfaitement légitime, ne correspond pas à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui a toujours considéré que l'attribution de concessions ne constitue pas un acte assimilable à un marché public⁴. Ces décisions ont été critiquées, notamment parce qu'elles empêchent d'imposer à l'administration la mise en place systématique de procédures transparentes et non-discriminatoires.

La commission fédérale de recours en matière de marchés publics considère en revanche que le transfert de tâches étatiques à des privés constitue un acte administratif soumis à la législation sur les marchés publics. C'est notamment le cas de la récupération des piles et batteries pour laquelle la Confédération « mandate une organisation privée adéquate pour la perception, la gestion et l'affectation des taxes » (Annexe 4.10 de l'Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement, RS 814.013). Sans entrer en détail dans l'argumentation juridique qui sous-tend cette décision, on ne peut qu'en saluer le résultat qui devrait être appliqué systématiquement afin de soumettre de tels actes administratifs aux règles de la concurrence. Les contrats de sponsoring, portant par exemple sur la vente d'espaces publicitaires sur des bâtiments ou des véhicules officiels, présentent des points communs avec l'octroi de concessions et mériteraient d'être traités de manière identique.

4.4. L'achat, la location et la vente d'immeubles

Le Contrôle fédéral des finances a eu l'occasion de critiquer (rapport d'activité 2001, chapitre 2.5, www.efk.admin.ch) le fait que la liquidation de plusieurs immeubles par l'administration fédérale avait été effectuée de gré à gré sans offre publique de vente. Relevons dans le même secteur que la législation sur les marchés publics exclut implicitement de son champ d'activité l'achat ou la location d'immeubles.

Comme pour toutes les transactions qui échappent à des règles garantissant la concurrence, cette situation entraîne un risque de gaspillage et de corruption.

Les opérations financières qui pourraient être soumises à des règles comparables à celles qui régissent les marchés publics:

- les indemnités et les aides financières (subventions)
- les allègements fiscaux
- l'octroi de concessions
- les achats, ventes et locations d'immeubles

5. En guise de conclusion

Ce bref tour d'horizon pourrait laisser au lecteur l'impression que l'administration fédérale est exposée à d'importants risques de corruption. Cela n'est heureusement pas le cas et nous nous en réjouissons.

On peut cependant constater qu'il serait bon d'examiner la nécessité de réviser certains textes législatifs, notamment la loi sur les subventions, afin d'y intégrer des procédures inspirées des modèles qui ont fait leurs preuves dans le domaine des marchés publics. Dans le même ordre d'idées, la prévention de la corruption pourrait être améliorée si des actes administratifs tels que l'octroi de concessions ou d'allègements fiscaux, ainsi que l'achat ou la vente d'immeuble étaient également régis par des procédures offrant de meilleures garanties de transparence.

Last but not least, nous relevons que la tendance générale à externaliser des services ou à les privatiser multiplie le nombre et augmente la complexité des relations financières entre l'administration et le secteur privé. A ce titre on peut considérer que le New Public Management porte également une part de responsabilité dans l'augmentation des risques de corruption.

NOTES

- 1 L'avis exprimé dans cet article correspond à l'opinion personnelle des auteurs et ne constitue pas une prise de position du Contrôle fédéral des finances.
- 2 *La protection des whistleblowers : un « nouvel » instrument de lutte contre la corruption*, Paola Cornelli. 2002
- 3 *Mesures de prévention de la corruption dans les Etats membres de l'UE*, Parlement européen. JURI 101 FR 03-1998. *Une politique globale de l'UE contre la corruption*. Commission européenne. COM(2003) 317 final. 28.05.2003
- 4 ATF 125 I 209, page 212

SOURCES

<http://www.iadb.org/ocfc/>
www.gao.gov/fraudnet.htm
www.euro-ombudsman.eu.int/media/fr/default.htm

