

Zeitschrift: Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie =
Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 17 (1999)

Artikel: Corruption et trafic d'influence en Suisse : une Italie en puissance?

Autor: Cesoni, Maria Luisa

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051181>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 19.11.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

MARIA LUISA CESONI

CORRUPTION ET TRAFIC D'INFLUENCE EN SUISSE: UNE ITALIE EN PUISSANCE?

*La finalité du système pénal s'exprime(ra)
dans l'illusion, singulièrement persistante,
que le droit pénal supprimera toute forme
de délinquance.*

F. Tulkens, M. van de Kerchove

La recherche sur la corruption que nous menons avec l'Université de Fribourg¹ est en devenir et pose à mon sens plus de questions qu'elle ne donne de réponses. Ces questions appellent une réflexion sur le bien-fondé d'un élargissement continu du champ pénal lié, entre autres, à la nouvelle attention portée à la corruption depuis une dizaine d'années en Europe², suite aux affaires dévoilées dans des pays, comme l'Italie, où la corruption est devenue un système ordinaire d'interaction entre l'économique et le politique.

La décennie qui s'achève a en effet été caractérisée par la «découverte» que les Etats de droit et leurs institutions démocratiques peuvent être affectés, même gravement, par cette forme d'illégalité, que certains analystes ont cru typique des pays en transition économique et/ou politique, et éventuellement fonctionnelle au processus de transition³.

1 Recherche sur les processus de corruption en Suisse, financée par le Fonds national de la recherche scientifique (FNRS) dans le cadre du Programme national de recherche n° 40 «Violence au quotidien et criminalité organisée».

2 Aux Etats-Unis, elle l'était déjà dès les années 1960. Pour une présentation synthétique, cf. Acosta, 1985.

3 Cf. par ex. Tilman, 1968; Seidman, 1978; Bayart, Ellis, Hibou, 1997.

Le processus de globalisation des échanges, tant licites qu'illicites, créant de nouveaux besoins en matière de poursuites transnationales et d'entraide judiciaire⁴, la tendance est à l'uniformisation des définitions juridiques. Cette tendance sous-entend que des phénomènes délictueux similaires se reproduisent dans les différents pays. Comme cela n'est pas toujours vrai, les concepts juridiques, en matière de *serious crimes* (terrorisme, crime organisé, trafic de drogue, corruption, blanchiment⁵) notamment, tendent à s'élargir et, par cela même, à rendre leurs contours flous. En matière de corruption, on assiste à une redéfinition progressive du concept au travers d'un glissement de son sens et de sa valeur.

Considérée jusqu'à présent comme portant atteinte à l'intégrité des institutions et à la confiance que les citoyens y placent, la corruption devient progressivement un délit contre l'ordre économique, privé notamment: elle entrave la libre concurrence sur le marché.

C'est ainsi qu'émerge le concept de «corruption privée», que l'incrimination de la corruption tend à protéger l'égalité des chances des entreprises d'obtenir des marchés publics, que la nouvelle Convention contre la corruption d'agents publics étrangers est adoptée parce que ce phénomène affecte le développement économique et fausse les conditions internationales de la concurrence⁶.

Les intérêts du marché semblent ainsi remplacer l'intérêt public. Il s'agit d'une nouvelle conception de l'intérêt général qui transfère, dans le droit pénal, la conception de la primauté du Marché sur l'Etat, que l'on a constatée dans le domaine économique.

4 Pour une intéressante analyse des effets de la globalisation sur la loi et la justice pénale, cf. Nelken, 1997.

5 Selon une nomenclature internationalement affirmée (cf. par ex. le projet «Octopus» de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe – Octopus (97)3 du 13 février 1997).

6 Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 20 novembre 1997.

Cette situation amène à poser deux questions: faut-il élargir le concept juridique de corruption jusqu'à comprendre tous les phénomènes que la morale économique considère comme reprochables? Faut-il, par conséquent, entériner une tendance plus générale à remplacer par des régulations pénales les régulations sociales et économiques défailtantes⁷?

Quelques éléments de réponse seront proposés dans ce texte.

1. Corruption à tout prix?

De plus en plus, l'appel à de nouvelles incriminations se fonde, me paraît-il, sur les résultats des recherches ou des analyses criminologiques. Pourtant, les définitions académiques ne sont pas univoques.

La littérature anglo-saxonne des années 1960–1980 donne des définitions de la corruption différentes et éclatées: une «inflation définitionnelle» selon Acosta, où «le seul élément qui semble faire l'unanimité parmi les auteurs (cités) est le fait que le corrompu est une personne investie d'une fonction publique⁸.»

Le même éclatement peut être constaté dans la littérature européenne plus récente, dont l'élément commun n'est plus, nécessairement, la fonction publique exercée par l'un des acteurs. Pour ne citer que quelques définitions de la corruption:

- phénomène par lequel un fonctionnaire public est amené à *agir de manière non conforme aux standards normatifs* afin de favoriser des *intérêts particuliers* en échange d'une *récompense*⁹;
- *rapport illégal* entre *politique* et *économie*, caractérisé par le *secret* et la *consolidation des liens* entre les protagonistes¹⁰;

7 Cf. *De l'Etat social à l'Etat pénal*, 1998.

8 Acosta, 1985, p. 334.

9 Pasquino, 1988.

10 Sapelli, 1994.

- *contrat d'entreprise* entre le corrompu, exerçant une *fonction déléguée*, et le *mandant, titulaire des intérêts* pour lesquels le premier doit oeuvrer¹¹;
- *trahison*, par un *représentant, des intérêts, publics ou privés*, qui lui sont confiés¹².

Aussi, dans les analyses, la frontière devient de plus en plus floue entre corruption au sens propre, délits proches ou connexes (tels que gestion déloyale des intérêts publics ou violation du secret de fonction), trafic d'influence au sens du code pénal français (art. 432–11 NCP) ou au sens large (réseaux d'influence et lobbying), clientélisme (rapport patron-client consistant en un échange de faveurs entre deux individus hiérarchiquement inégaux¹³), népotisme et favoritisme (deux comportements que le Rapport sur la révision du droit pénal suisse de la corruption de 1998 comprend d'ailleurs dans la notion de corruption), voire formes diverses de copinage.

Cet élargissement conceptuel coïncide avec le renforcement de l'intérêt politique.

En avril 1997, le Président Koller affirmait qu'il fallait admettre l'existence d'un pourcentage non négligeable de cas de corruption pas encore (voire jamais) élucidés¹⁴ – un grand nombre selon la Rapport sur la révision du droit de la corruption. Certains considèrent que c'est le manque de sensibilité des autorités administratives et judiciaires qui explique cette rareté de cas.

Mais faut-il trouver à tout prix de la corruption (au sens des art. 288, 315 et 316 CPS) répandue en Suisse? Sinon, faudrait-il en étendre le concept sur la base d'un élargissement des frontières de la stigmatisation morale de comportements anodins, jusqu'à pouvoir dire qu'elle

11 Pizzorno, 1992 ; Franzini, 1994.

12 Cassani, 1998.

13 Sur l'évolution de la définition du clientélisme cf. Briquet, 1998.

14 Koller, 1997.

représente un problème grave? Faut-il continuer d'étendre le champ pénal, dans l'illusion de pouvoir affronter des problèmes complexes de société par une réponse réductrice et, par cela même, plus facile à élaborer? Car, finalement, si parfois l'accent est mis sur des dispositifs préventifs de type civil et administratif, le droit pénal reste, comme l'affirme A. Koller, «la pierre angulaire des mesures de lutte contre la corruption¹⁵.»

En fait, le problème de l'existence, en Suisse comme ailleurs, d'une corruption beaucoup plus étendue que ce que les cas révélés ou suspectés laissent entendre renvoie aux conditions culturelles, socio-économiques et politiques qui rendent possible la diffusion de ce phénomène.

Une présentation du cas italien permet d'en mettre en évidence quelques unes. Cela prêche à d'autant plus d'intérêt que la description de la corruption, effectuée par le Rapport de révision du droit pénal de la corruption, correspond bien aux résultats des enquêtes italiennes: initiative souvent prise par le décideur public, présence d'intermédiaires, fausse comptabilité des entreprises donc caisses noires, rapports durables entre corrupteurs et corrompus.

2. Un cas de corruption systématique: l'Italie

Les enquêtes judiciaires italiennes des années 1990 ont dévoilé un système de corruption tellement répandu dans l'ensemble du pays, qu'il a été défini comme «corruption ambiante»¹⁶. Il faut noter que les épisodes dits de «corruption» concernent, en fait, des infractions différentes. D'une part, la présomption de l'existence d'un cas de corruption a souvent amené à l'élucidation d'infractions (supposées)

15 Ibidem.

16 Pour la recherche sur la corruption politico-administrative en Italie, cf. Cazzola, 1988, 1992; Della Porta, 1992; Della Porta, Vannucci, 1994; Vannucci, 1997. Pour une analyse politico-économique de la corruption italienne, cf. Barca, Trento, 1994.

instrumentales (par ex. faux en bilan et fraude fiscale), qui ont parfois, mais pas toujours, permis de retenir ensuite le délit de corruption. D'autre part, la frontière entre les délits de financement illicite des partis politiques, corruption et concussion¹⁷ n'a pas toujours pu être repérée avec précision dans les comportements incriminés.

2.1. Un système récent?

La corruption politico-administrative s'insère dans un contexte plus vaste de subordination de l'intérêt général aux intérêts privés, qui a marqué les dernières décennies de la vie italienne.

A partir des années 1960, le système politique italien a été caractérisé par un processus progressif de privatisation des intérêts publics, dont l'une des composantes a été le *party government* ou *partitocrazia*, c'est-à-dire l'occupation des institutions par les partis politiques. Ceux-ci se sont notamment répartis les nominations aux postes-clés de l'administration et de l'important secteur économique parapublic. La bureaucratie s'est progressivement transformée en «courroie de transmission des intérêts de parti»¹⁸. L'occupation des institutions étatiques a permis aux partis de jouer un rôle central dans les échanges de type clientéliste.

Les systèmes clientélistes italiens ont fait l'objet de nombreuses études¹⁹. Si les comportements clientélistes sont considérés comme déviants dans l'acception commune, les analyses théoriques et les recherches empiriques ont montré qu'il s'agit d'un phénomène complexe, qui participe à la définition des rapports entre société et politique (ou Etat)²⁰. Ce phénomène n'implique donc pas nécessairement des actions illégales ou des échanges corrompus. La personnalisation des

17 Art. 317 CPI (le fonctionnaire oblige ou induit avec prévarication le privé à lui offrir des bénéfices).

18 Zagrebelsky, 1996, p. 270. Les traductions sont de l'auteur.

19 Cf., entre autres, Graziano, 1980 et Briquet, 1998.

20 Cf. Briquet, 1998.

rapports entre citoyens et représentants des institutions peut cependant créer un climat favorable au développement de la corruption.

Selon S. Rodotà, si, dans les décennies précédentes, le pouvoir décisionnel fut partiellement déplacé vers des instances incontrôlables, «dans les années quatre-vingts, une tendance à transférer la gestion complète de la machine de la corruption au *continuum* formé par institutions et partis politiques prends corps²¹.» Les modalités évolutives du phénomène de la corruption ne sont pas véritablement éclairées, mais l'existence d'une corruption systématisée ne fait désormais pas de doute.

2.2. Les résultats des enquêtes

De février 1992 à mars 1999, le seul parquet de Milan a demandé l'envoi en jugement de 3 126 personnes pour (entre autres) des délits de corruption et de financement illicite des partis politiques. Il s'agit d'entrepreneurs, de fonctionnaires, d'hommes politiques, dont des députés, des anciens ministres et quelques ministres en fonction. 1 119 de ces inculpés ont été condamnés et 551 acquittés. Les autres procès sont en cours²².

Dans l'ensemble du pays, les enquêtes judiciaires ont mis en évidence des réseaux d'intérêts, visant la répartition des ressources économiques, qui traversaient presque tous les partis politiques et les différentes administrations publiques.

Un système généralisé de pots-de-vin sur les marchés publics a été démasqué. Ces sommes allaient renflouer soit le patrimoine personnel des corrompus, soit les caisses des partis politiques, soit les deux

21 Rodotà, 1994, p. 27.

22 Informations obtenues par le parquet milanais. Cf. aussi Colombo, 1994, et Zanchetta, 1994. Pour une présentation synthétique de la naissance et de l'évolution de l'enquête «mains propres», cf. Colin 1994, p. 280–282.

à la fois. Dans certains cas, un accord explicite serait intervenu entre les différents partis, afin de se répartir les pots-de-vin, dont le taux était fixé selon les secteurs d'activité. Le système garantissait ainsi aux entreprises la participation aux marchés publics à tour de rôle, directement ou par le biais de la sous-traitance. Il s'agissait d'un système d'échange fonctionnel aux intérêts des deux parties, publique et privée.

F. Cazzola met par ailleurs en évidence une corruption beaucoup plus usuelle qui, dès la moitié des années 1980, a subi «une expansion substantielle dans des secteurs plus quotidiens, concernant notre vie normale de citoyens ordinaires²³.»

2.3. Les conditions d'émergence et de dévoilement de la corruption

Quelques uns des principaux facteurs qui ont favorisé l'émergence d'une corruption systématique en Italie peuvent être mis en évidence²⁴.

Après la deuxième guerre mondiale, le champ politique italien a été dominé par les enjeux de la guerre froide. Si l'Union Soviétique finançait le parti communiste, les Etats-Unis finançaient largement la Démocratie chrétienne et, dans une moindre mesure, le Parti socialiste, considérés comme rempart contre l'arrivée des communistes au pouvoir. Ces flux financiers sont restés clandestins jusqu'à très récemment et ont alimenté des pratiques corrompues, qui se sont amplifiées lorsque ces financements ont pris fin.

La longue domination de la scène politique par un seul parti a permis une mainmise stable de la DC et des partis alliés sur les postes

23 Cazzola, 1992, p. 11 ; Id., 1998.

24 A partir notamment de l'analyse de la crise italienne, effectuée par Sylos-Labini (1995).

clés du pouvoir administratif, donc sur les ressources publiques. Dans le domaine économique, l'imbrication du public et du privé, particulièrement développée en Italie, a créé un terrain très favorable à la corruption. L'importance des dépenses publiques (53% du revenu national en 1997, alors que les dépenses du canton et des communes genevoises peuvent être estimées entre 30% et 41%, selon qu'on prenne ou pas en compte les dépenses fédérales affectées au canton²⁵) a multiplié les opportunités de corruption.

Certains considèrent la corruption comme le produit d'une intervention trop étendue de l'Etat et, en même temps, de son incapacité de faire respecter les règles²⁶. La naissance récente de la démocratie italienne peut contribuer à expliquer ce défaut de légitimation de l'Etat tout comme l'absence d'une culture de la fonction publique, conditions déterminantes dans la diffusion de la corruption en Italie.

Alors que les tentatives précédentes de poursuivre la corruption avaient souvent échoué contre des blocages politiques, les enquêtes judiciaires des années 1990 ont été rendues possibles par des changements de la situation politique et économique.

La chute du mur de Berlin et des oppositions idéologiques duales ont entraîné avec elles une partie substantielle du financement des grands partis historiques et aggravé la crise des idéologies politiques. Les grands partis italiens ont alors vu leur emprise menacée par l'apparition de nouveaux sujets politiques, tels que la Ligue. De 1989 à 1993, en Italie comme ailleurs, la situation économique stagnait de manière inquiétante. C'est sur ce fond de pouvoir déclinant des partis politiques et de crise économique que se situent les dénonciations massives de la corruption des années 1990. La crise économique et la remise en question des dépenses publiques, notamment, ont fait passer le système italien de la corruption, développé en temps de crois-

25 Estimations Eco'diagnostic, Genève.

26 Vannucci, 1997.

sance, d'un système dont «il était impossible de se tenir à l'écart, à moins de se voir exclus des grands travaux publics²⁷», à un système qui comptait un nombre croissant d'exclus, y compris parmi ceux qui auraient accepté d'y adhérer.

Une question s'impose: un phénomène à l'italienne existe-t-il en Suisse et, sinon, peut-il s'y développer dans un avenir proche?

3. Un cas frontière: la Suisse

Quelques premières réflexions, à partir de la recherche que nous sommes en train de mener, permettent de présenter le cas helvétique comme se situant à la frontière entre une corruption limitée et un trafic d'influence diffus et, surtout, entre le trafic d'influence au sens propre et des comportements, beaucoup plus répandus, de clientélisme ou de copinage.

3.1. Méthodologie de la recherche

Notre recherche vise une meilleure compréhension de l'étendue et des caractéristiques du phénomène de la corruption dans trois cantons (Genève, Tessin et Valais), ainsi que des facteurs qui en favorisent ou en limitent le développement, afin de suggérer des dispositifs juridico-institutionnels de prévention et de riposte²⁸.

Nous avons écarté d'emblée l'idée d'une recherche fondée sur l'observation participante dans ce domaine, irréalisable. Une recherche «à l'italienne», basée essentiellement sur les actes judiciaires, était par ailleurs impossible en Suisse, en raison du nombre très limité de cas révélés.

27 Zagrebelsky, 1996, p. 271.

28 Pour une description plus complète de la méthodologie de notre recherche, cf. Queloz, 1996.

Nous avons donc prévu non seulement d'analyser les dossiers tant pénaux qu'administratifs mais aussi de réaliser une analyse sectorielle au moyen d'entretiens approfondis. Nous avons d'abord effectué des entretiens exploratoires, auprès d'interlocuteurs sélectionnés pour leur sensibilité ou leur connaissance de la problématique, afin de broser un premier tableau de la connaissance et de la perception de la corruption dans les trois cantons, et afin d'identifier les secteurs potentiellement plus susceptibles d'être touchés par la corruption. Nous avons ensuite identifié un secteur commun à investiguer dans les trois cantons, où nous avons mené une deuxième série d'entretiens auprès de représentants des divers types d'acteurs, tant publics que privés, actifs dans le secteur retenu. Sur la base des résultats de ces premières phases, un deuxième secteur a été identifié, cette fois différent dans chaque canton, car plus représentatif des caractéristiques locales.

3.2. La perception de la corruption

L'analyse des entretiens exploratoires montre que la définition de la corruption est très diversifiée, allant du versement d'une somme à une autorité publique pour obtenir une décision favorable, jusqu'à toute intervention indue dans un processus de décision publique, visant à obtenir une prestation de manière privilégiée, éventuellement sans contrepartie.

Les cas de corruption au sens propre connus par nos interlocuteurs – ou, du moins, dont ils ont voulu nous parler – sont assez rares et souvent déjà révélés; quelques cas supplémentaires nous ont été présentés sur la base de connaissances indirectes ou de rumeurs. Divers cas ont été en revanche mentionnés, qui entrent dans une définition plus large de la corruption, incluant trafic d'influence et/ou copinage. L'étendue de la corruption est considérée comme étant limitée à des cas ponctuels, et peut-être plus répandue que le nombre de cas révélés par la justice et/ou la presse, mais dans aucun cas aussi systéma-

tique que dans d'autres pays. Le trafic d'influence au sens large est en revanche réputé très répandu.

Les secteurs indiqués comme potentiellement les plus à risque de corruption sont, d'une part, ceux où les flux financiers sont importants et, d'autre part, ceux qui permettent de prendre des décisions de manière plus discrétionnaire. Les marchés publics sont considérés comme particulièrement vulnérables, mais aussi les concessions d'autorisations et permis. Du point de vue des administrations publiques, les municipalités semblent potentiellement plus touchées par la corruption que les administrations cantonales.

Le problème du financement des partis politiques en prévision de, ou comme récompense pour l'obtention de marchés publics a été évoqué à plusieurs reprises pour le Tessin, alors qu'à Genève on prétend que les partis n'ont pas besoin de ce type d'entrées étant donné la légèreté (supposée) de leurs charges.

Le secteur des travaux publics est le seul considéré comme véritablement sensible dans les trois cantons; nous avons donc choisi: ce secteur pour l'analyse commune. L'analyse, en cours, des entretiens effectués dans ce secteur semble confirmer les résultats des entretiens exploratoires: il y a peu de cas de corruption au sens propre et un nombre plus important de cas de délits apparentés. Au Tessin et en Valais, les relations entre acteurs économiques, politiques et administratifs revêtent une importance remarquable dans les procédures d'adjudication des mandats publics. A Genève, on analyse en revanche l'attribution des marchés importants surtout en termes de protectionnisme économique, alors que les petites adjudications apparaissent plus à risque de véritable favoritisme, sinon de corruption.

3.3. Une corruption limitée: défaut des conditions d'émergence ou de dévoilement?

Le premier volet des entretiens exploratoires genevois a fait émerger un consensus de base autour de trois convictions:

- a) il n'y aurait pas, à Genève, de phénomène(s) de corruption systématique;
- b) les rapports entre pouvoir politico-administratif et pouvoir économique (au sommet) s'articulent sous forme de trafic d'influence;
- c) il est possible, voire probable, que des actes de corruption soient plus nombreux au niveau moyen de la hiérarchie administrative.

Nos interlocuteurs ont présenté diverses caractéristiques cantonales (mais pas seulement), dont l'interaction semble produire une résistance à la corruption.

- Proximité de l'action politique et contrôle par les pairs. Un enrichissement subit et personnel provoquerait rapidement des rumeurs et des réactions.
- Le multipartisme à la genevoise, qui facilite les contrôles mutuels et empêche une mainmise sur les ressources publiques sous couvert politique.
- L'effet des procédures de contrôle démocratique. Les décideurs ne peuvent pas garantir la manière dont leurs décisions seront finalement appliquées.
- Le partage des responsabilités, par le biais de mécanismes de prise de décision impliquant plusieurs acteurs.
- La bonne répartition des mandats publics et le déroulement satisfaisant des procédures impliquant une interaction privé/public.
- La rémunération conséquente des fonctionnaires.

- Un système de valeurs orienté vers la probité.

Ces facteurs suffisent-il pour expliquer que la corruption dans le canton de Genève – sinon en Suisse – soit moins développée qu'ailleurs? Ou faut-il croire que des cas bien plus nombreux existent, et que ce sont les conditions de leur dévoilement qui font défaut²⁹?

3.4. Du trafic d'influence à la corruption?

Une première comparaison italo-genevoise montre les différences de certaines conditions structurelles. D'abord, l'évolution du champ politique (parti dominant en Italie et non à Genève) et les besoins financiers inégaux des partis. Ensuite, les contrôles sociaux et administratifs, bien plus étendus à Genève qu'en Italie. Enfin, une diversité culturelle par rapport à l'Etat et à la conception de la fonction publique.

On est tenté d'en déduire que ces différentes configurations modifient effectivement les conditions de développement du phénomène de la corruption dans les deux pays.

Il faut toutefois noter que les facteurs mentionnés, à Genève, comme facteurs de résistance peuvent aussi avoir des effets différents. Par exemple, les liens de proximité entre représentants de la vie politique et administrative et de l'économie privée, constatés dans les trois cantons, sont différemment interprétés: par les uns (en Valais) comme un élément favorable au développement de la corruption, par les autres (à Genève) comme un facteur limitant ce développement, par le biais de la création d'un réseau économique-politique qui, tout en circonscrivant la circulation des mandats publics à l'intérieur du réseau, joue un rôle de contrôle moral sur les risques de

29 Pour des hypothèses intéressantes sur les mécanismes de dévoilement des cas de criminalité économique, cf. Lascoumes, 1997.

dérappages. Or, par exemple, l'étroitesse constatée du groupe dirigeant français³⁰ n'a pas empêché une diffusion inquiétante de la corruption.

Enfin, on peut se demander si le phénomène étendu de clientélisme, qui a représenté en Italie un humus culturel propice aux échanges corrompus, ne s'apparente pas aux réseaux de trafic d'influence qu'on décèle à Genève. Une telle similitude pourrait faire croire que, si une corruption systématique n'existe pas encore dans le canton, elle trouvera un terrain favorable pour se produire à l'avenir. Une réponse me paraît impossible à donner en l'état des connaissances.

Je suis cependant tentée d'être optimiste et d'affirmer, avec U. Cassani, que si les condamnations judiciaires ne représentent qu'une partie des cas de corruption existants, l'image d'une Suisse relativement peu corrompue est confortée par «la conviction, probablement fondée, que notre pays constitue un terrain peu fertile pour la corruption politique de haut niveau, du fait de sa culture politique peu inclinée au «césarisme» (et) du caractère multi-focal du pouvoir politique dû au fédéralisme et à l'existence des instruments de la démocratie directe (...)»³¹.

Conclusions

La corruption paraît prendre, en Suisse, une configuration particulière, plus proche du trafic d'influence et du copinage. Deux problèmes se posent alors, qui ne peuvent pas être éludés.

D'abord, jusqu'à quel seuil un comportement illicite peut-il être considéré comme physiologique – soit inévitable – dans une société démocratique et doit donc faire l'objet d'une réaction sociale propor-

30 Robert, 1996.

31 Cassani, 1998, p. 209.

tionnée? Par ailleurs, lorsque ce comportement atteint des pans importants de la société, peut-on encore l'affronter avec les moyens du droit pénal? Pour l'Italie, V. Zagrebelsky répond par la négative³².

Ensuite, faut-il élargir la norme pénale pour comprendre un nombre toujours croissant de comportements jusqu'alors étrangers à la définition pénale, sous couvert qu'ils représentent l'humus culturel favorisant la diffusion d'un comportement illicite? Quels sont les nombreux «comportements qui mériteraient la qualification de corruption [mais] ne sont pas encore perçus comme tels aujourd'hui»? Telles sont les conclusions du Rapport sur la révision du droit pénal de la corruption.

L'approche politico-juridique majoritaire n'est pas satisfaisante à ce sujet. En effet, «en centrant les préoccupations sur le <comment> de la répression, le droit pénal néoclassique a contribué à paralyser la pensée pénale sur la question du <pourquoi>»³³. Or, cette attitude est particulièrement dangereuse de nos jours, en considération de l'importance croissante de la loi pénale en tant que ressource politique³⁴.

La raison pour laquelle certaines infractions sont qualifiées de *serious crimes*, à savoir qu'elles menacent gravement nos démocraties, sert plus à justifier la nécessité de punir qu'à élaborer de véritables politiques de prévention. Une telle démarche s'avérerait sensée si l'intervention pénale constituait un rempart efficace pour sauver nos démocraties contre ces dangers. Cependant, son inadéquation est affirmée par des magistrats en première ligne dans son application, comme le substitut milanais Davigo qui, après avoir mené d'innombrables enquêtes contre la corruption, a récemment affirmé: «Le problème de la corruption, en Italie, existe depuis vingt ans, mais je n'ai jamais constaté une activité sérieuse pour l'éliminer»³⁵.

32 Zagrebelsky, 1996.

33 Tulkens, van de Kerchove, 1997, p. 96.

34 Cf. Nelken, 1997, p. 263.

35 Davigo: mai visti interventi concreti contro le mazzette, la Repubblica, 16 septembre 1998.

Face à ce constat, une analyse plus approfondie des conditions sociales, politico-institutionnelles, économiques et culturelles qui favorisent l'émergence de phénomènes de corruption et leur diffusion systématique s'avère indispensable afin de développer des politiques préventives efficaces. La recherche portant sur les phénomènes criminels se doit de questionner le politique sur le sens, la valeur et l'efficacité du processus de pénalisation croissante du champ social, qui se dessine à travers les frontières, et dont elle risque autrement d'entériner le développement de manière acritique. Il est en effet frappant de noter que, lorsqu'on parle de limites du droit pénal, on se réfère presque toujours à ses limites quantitatives: il en faut plus pour que le droit pénal devienne efficace. En revanche, on développe rarement une réflexion sur ses limites structurelles, qui le rendent inévitablement inefficace.

Finalement, la mise en place de règles déontologiques, tout comme le recours aux sanctions civiles, administratives et politiques fondées sur la transparence des décisions publiques, peuvent s'avérer bien plus efficaces pour contrôler les agissements d'une élite politico-économique restreinte et pour contenir la diffusion de la corruption qu'une multiplication de règles pénales conduisant «à la désinvolture envers les normes»³⁶.

36 Robert, 1996, p. 241.

Bibliographie

- Acosta, F. (1985), La corruption politico-administrative: émergence, constitution et éclatement d'un champ d'étude, *Déviance et société*, n. 4, pp. 333–354.
- Barca, L., Trento, S., Eds. (1994), *L'economia della corruzione*, Roma-Bari, Laterza
- Bayart, F., Ellis, S., Hibou, B. (1997), *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, Complexe
- Briquet, J.L. (1998), La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques, in Briquet, J.L., Sawicki, F. (Eds.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, P.U.F.
- Cassani, U. (1998), La corruption de fonctionnaire: répression pénale d'un pacte, in Dufour, A. et al. (Eds.), *Pacte, convention, contrat. Mélanges en l'honneur du Professeur Bruno Schmidlin*, Bâle-Francfort, Helbing & Lichtenhahn.
- Cazzola, F., (1988), *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, il Mulino
- Cazzola, F. (1992), *L'Italia del pizzo. Fenomenologia della tangente quotidiana*, Bologna, il Mulino
- Colin, M., Ed. (1994), *L'Italie. Echecs et réussites d'une République*, Paris, Minerve
- Colombo, G. (1994), Le indagini della magistratura italiana nei reati contro la pubblica amministrazione. Il danno conseguente alla corruzione, *Questione giustizia*, n. 2-3, pp. 467–478
- Della Porta, D. (1992), *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, il Mulino
- Della Porta, D., Vannucci, A. (1994), *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Bologna, il Mulino
- De l'Etat social à l'Etat pénal (1998), *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 12,
- Franzini, M. (1994), Corruzione: cosa fare?, in Barca, L., Trento, S. (Eds.), *L'economia della corruzione*, Roma-Bari, Laterza
- Graziano, L. (1980), *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milano, Franco Angeli

- Koller, A. (1997), *La lutte contre la corruption en Suisse, discours à l'Assemblée générale de la Société suisse de droit pénal*
- Lascoumes, P. (1997), *Elites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard
- Nelken, D. (1997), *The globalization of crime and criminal justice. Prospects and problems*, in Freeman, M. D. A. (Ed.), *Law and opinion at the end of the twentieth century*, Oxford, Oxford University Press
- Pasquino, G. (1988), *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza
- Pizzorno, A. (1992), *La corruzione nel sistema politico*, in Della Porta, D. *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, il Mulino
- Queloz, N. (1996), *Crise des valeurs et processus de corruption: au-delà de la stratégie pénale*, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, n.3, pp.330–340
- Robert, Ph., *La justice face à la corruption*, *Déviance et société*, n. 3, 1996, pp. 239–246
- Rodotà, S. (1994), *Su alcune ragioni istituzionali della corruzione*, in Barca, L., Trento, S., (Eds.), *L'economia della corruzione*, Roma-Bari, Laterza
- Sapelli, G. (1994), *Cleptocrazia. Il «meccanismo unico» della corruzione tra economia e politica*, Milano, Feltrinelli
- Seidman, R. B. (1978), *Why do people obey the law? The case of corruption in developing countries*, *British Journal of Law and Society*, n. 1, pp. 45–68
- Sylos-Labini, P. (1995), *La crisi italiana*, Bari-Roma, Laterza
- Tilman, R. D. (1968), *Emergence of Black Market bureaucracy: administration, development and corruption in the new states*, *Public Administration Review*, n. 5, pp. 423–444
- Tulkens, F., van de Kerchove, M. (1997), *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Diegem, Kluwer Ed. juridiques Belgique
- Vannucci, A. (1997), *Il mercato della corruzione*, Milano, Società aperta

Zagrebelsky, V. (1996), Procès pour corruption en Italie, *Déviance et société*, n. 3, pp. 269–273

Zanchetta, P.L. (1994), Tangentopoli tra prospettive politiche e soluzioni giudiziarie, *Questione Giustizia*, n. 2-3, pp. 479–496