

L'examen de la Suisse en matière de corruption: une comparaison internationale

La corruption constitue un important frein au développement dans de larges parties du monde. Les entreprises suisses se trouvent confrontées à ce problème sur de nombreux marchés. Avec la convention de l'OCDE contre la corruption de 1997, la corruption étrangère est devenue punissable en Suisse. L'application de la convention s'appuie sur un mécanisme de surveillance rigoureux. Le rapport sur la mise en œuvre de ce traité par la Suisse sera publié le 1^{er} février.

La corruption dans les transactions commerciales internationales est longtemps apparue comme un mal nécessaire. L'idée était que, sur de nombreux marchés, le versement de pots-de-vin faisait tout simplement partie des affaires. Ainsi non seulement la corruption d'agents publics étrangers était tolérée et impunie dans presque tous les pays, mais les dépenses consenties à ce titre pouvaient en outre bénéficier de la déductibilité fiscale.

Au cours des années nonante, cette perception se trouva fortement remise en question, les dommages liés à la corruption étant de plus en plus patents. Outre les coûts financiers directs et la mauvaise allocation des ressources, le prix de la corruption, lorsque celle-ci s'enracine, hypothèque jusqu'au fonctionnement de la société, de l'économie et des institutions étatiques, nuit à la justice sociale et ébranle la confiance de la population et des investisseurs. En règle générale, ce fléau frappe surtout les couches les plus pauvres de la population. Voilà pourquoi la Banque Mondiale le qualifie aujourd'hui d'obstacle de premier ordre au développement économique et social.

Une nouvelle approche

Un changement de cap s'est produit en 1997 avec l'adoption de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après: la «convention de l'OCDE»). Par ce traité, les États parties s'engagent à punir, selon des critères très stricts, la corruption étrangère. Ancrées dans la convention et dans les recommandations qui la complètent, des mesures d'accompagnement renforcent le dispositif; elles vont des principes d'attribution des mar-

chés publics à l'interdiction de la déductibilité fiscale des pots-de-vin, en passant par la lutte contre le blanchiment d'argent.

Certes, le champ d'application de la convention de l'OCDE est, à divers égards, restreint. D'une part, en effet, il ne concerne que la partie qui offre le pot-de-vin, et cela seulement si le bénéficiaire exerce une fonction pour un État étranger ou au sein d'une organisation internationale; d'autre part, il ne s'étend qu'aux 30 membres de l'OCDE et, pour le moment, à six autres États.¹

La convention n'en revêt pas moins une grande importance. Pour la première fois, la corruption à l'étranger se voit privée de toute légitimité par un accord multilatéral contraignant. Bien au-delà des effets des normes pénales qui en constituent le cœur, les retombées de la convention gagnent d'autres domaines de l'activité étatique et de l'économie privée. Celle-ci impliquant 36 États représentant 70% du commerce mondial et 80% des investissements internationaux, on peut également affirmer que la masse critique est atteinte. Enfin, la convention innove par des standards de haut niveau dans le processus de surveillance.

Entre-temps, d'autres traités de lutte contre la corruption ont vu le jour, qui, sur les plans matériel et géographique, vont en partie plus loin que la convention de l'OCDE. Au niveau multilatéral, il convient avant tout de mentionner les deux conventions du Conseil de l'Europe de 1999 et celle de l'ONU contre la corruption de 2003. Le message qui ressort aujourd'hui de ces textes, comme de nombreuses autres initiatives, prises en particulier par la Banque mondiale, est clair: la corruption n'est pas seulement reconnue comme un mal, elle n'est plus tolérable.

Des mots aux actes

Toutes les conventions et déclarations du monde ne suffiront bien sûr pas, à elles seules, à éradiquer la corruption. Il incombe à la communauté internationale d'exercer la pression à même d'amener les États, les gouvernements, les entreprises et les particuliers à véritablement modifier leurs comportements. Cet objectif ne sera pas atteint du jour au lendemain, surtout dans les nombreux pays et sociétés où les racines de la corruption sont profondes. Il faut que le problème fasse l'objet

Encadré 1

Corruption

Par corruption, on entend tout *abus d'une position de confiance* afin d'obtenir un *avantage indu*. La corruption peut concerner des agents publics ou avoir lieu entre des personnes privées. Elle est dite *active* lorsqu'une personne offre, promet ou octroie un avantage indu; elle est *passive* lorsque la personne demande, se fait promettre ou accepte un tel avantage. Le droit pénal suisse distingue en outre entre *corruption* (art. 322^{ter} et 322^{quater} CP) et *octroi ou acceptation d'un avantage*, punis moins sévèrement (art. 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP).



Ivo Kaufmann
Chef du secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales, Secrétariat d'État à l'Économie (seco), Berne

1 Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili, Estonie et Slovaquie.



Photo: Keystone

Les effets dévastateurs de la corruption, qui dépassent les coûts financiers directs et la mauvaise allocation des ressources, furent plus nettement reconnus au cours des années nonante. La Banque Mondiale voit aujourd'hui dans la corruption un obstacle de premier ordre au développement économique et social.

Encadré 2

Transparency International

Transparency International (TI) est la principale organisation non gouvernementale de lutte contre la corruption. Fondée en 1993, TI a son siège à Berlin et compte plus de 85 sections nationales.

Transparency International Suisse (TI-Suisse) est la section suisse de TI. Sa création remonte à 1995; elle compte 130 membres (particuliers et entreprises). TI-Suisse oeuvre à la promotion de la transparence dans l'économie privée et l'administration publique; elle encourage l'adoption de codes de conduite dans les entreprises ainsi que leur respect; elle recommande d'inclure des clauses d'intégrité dans les marchés publics et se montre en faveur d'une législation stricte. TI-Suisse a pris part à l'Examen Phase 2 de la Suisse en 2004. Elle conduit des ateliers visant à promouvoir des principes commerciaux de lutte contre la corruption.

Contact: info@transparency.ch.

d'une prise de conscience plus large et que la palette des moyens d'action et des systèmes de sanctions s'élargisse.

Pourtant, le bannissement grandissant de la corruption commence à produire ses effets. Bien plus nettement que naguère, elle est aujourd'hui perçue comme un mal sérieux et un obstacle considérable au développement. Cette question, et la lutte qu'elle appelle, est devenue, dans un passé récent, le thème central de campagnes électorales dans différents pays. Entreprises et investisseurs ne sont pas en reste, du moins dans les pays de l'OCDE: le sujet est de plus en plus pris au sérieux, en témoigne la tendance croissante à écarter le risque d'une opération économique dans un environnement corrompu, ou celui de se trouver impliqué dans une affaire de corruption. La corruption, et les efforts pour la combattre, deviennent ainsi un argument de poids dans la concurrence que se livrent les sites d'implantation. De nombreux classements réputés sur le degré de corruption des pays, tel celui de *Transparency International* (voir encadré 2), attestent de cette tendance.

La convention de l'OCDE joue un rôle de pionnier

La transposition effective et le respect de la convention de l'OCDE par ses États parties ne sont pas seulement un gage de crédibilité pour

ce dispositif, et pour la lutte contre la corruption en général, il y va également – ce qui est essentiel – de l'égalité des chances des entreprises dans la concurrence internationale («level playing field»).

Conscients de l'importance d'une bonne application de la convention, ses États parties sont convenus d'un mécanisme de surveillance très élaboré, qui offre de nouveaux standards à la lutte globale contre la corruption. Dans une première étape ("Examen Phase 1"), chaque pays est examiné sous l'angle de la transposition des obligations découlant de la convention en matière pénale: cette transposition a-t-elle eu lieu, et comment? En Suisse, cet exercice a exigé plusieurs modifications et compléments du code pénal. La seconde étape («Examen Phase 2»), de plus grande ampleur, consiste à évaluer la façon dont le pays examiné traduit dans les faits la convention et les recommandations qui l'accompagnent.

Les deux phases d'examen aboutissent à des rapports approfondis, préparés par des équipes d'experts. La tâche du pays examiné consiste tout d'abord à répondre par écrit à un questionnaire détaillé. Lors de la Phase 2, une mission dans le pays examiné permet aux experts de procéder à de larges consultations. Les projets de rapport d'examen en résultant sont discutés au sein du groupe de travail de l'OCDE compétent, où toutes les parties à la convention sont représentées, puis sont com-

plétés par des recommandations d'actions concrètes («peer review»). Le pays examiné est autorisé à prendre position. Mais, une fois que le groupe de travail décide, il le fait sans la voix du pays examiné, afin d'éviter toute influence indésirable sur le rapport et les recommandations, voire leur blocage. L'ensemble des résultats de l'examen est publié sur le site Internet de l'OCDE.² La surveillance ne cesse pas pour autant après l'examen, ce qui permet de maintenir une certaine pression sur les États membres afin qu'ils respectent la convention.

L'examen de la Suisse

La Phase 1 de l'examen de la Suisse s'est déroulée en 2000, la Phase 2 en 2004. En mai 2004, après plusieurs mois de travaux préparatoires, une équipe de huit examinateurs venant de Belgique, de Hongrie ou envoyés par le Secrétariat de l'OCDE a visité la Suisse. Une semaine durant, dans le cadre de 24 panels thématiques, ces examinateurs ont procédé à des consultations auprès de plus d'une centaine de représentants de la Confédération et des cantons, des organisations économiques et des syndicats, des entreprises, des médias, d'institutions scientifiques et d'organisations de la société civile. Les discussions sur le projet de rapport à l'OCDE se sont tenues en octobre dernier. Après la rédaction définitive et le vote final du rapport (sans la participation de la Suisse), les résultats de l'examen de la Suisse seront publiés en français et en anglais par l'OCDE le 1^{er} février, et présentés le même jour lors d'une conférence de presse à Berne.

Le rapport de 60 pages évalue la prévention, la poursuite et la sanction des cas de corruption d'agents publics étrangers mises en place par la Suisse. Les recommandations visent les actions supplémentaires qu'il conviendrait, selon le groupe de travail de l'OCDE, de mener. À l'instar de nombreux États parties à la convention, la jurisprudence suisse dérivant des normes pénales adoptées lors de la transposition de la convention, est encore trop jeune: seul un cas mineur de corruption d'un douanier italien, dans le canton du Tessin, a été jugé jusqu'ici. D'autres affaires suivent, cependant, leur cours et fonderont, ces prochaines années, une véritable pratique. Les autorités suisses sont, par ailleurs, déjà intervenues dans un certain nombre d'affaires de corruption à l'étranger donnant lieu à un blanchiment d'argent en Suisse, et notre pays a traité plusieurs demandes d'entraide judiciaire internationale relatives à des cas de corruption.

Nos forces...

Jusqu'à la fin de 2004, 15 pays sont passés par l'Examen Phase 2, dont l'ensemble du

groupe des sept pays industrialisés les plus importants (G-7). L'évaluation de la Suisse fait ici plutôt bonne figure. De bonnes notes sont obtenues par les mesures de prévention, remarquables, prises par quelques grandes entreprises suisses. Les efforts déjà consentis par la Confédération dans le développement de structures centrales performantes et destinés à combattre la criminalité économique sont positivement perçus. Des louanges vont également à l'attitude constructive de la Suisse en matière d'entraide judiciaire internationale dans les affaires de corruption, ainsi qu'à la qualité de notre arsenal pénal pour geler et confisquer les valeurs patrimoniales. Reçoivent aussi une bonne note les efforts conjoints des autorités fédérales, de l'organisation faïtière Economiesuisse et de Transparency International Suisse pour sensibiliser les entreprises de notre pays actives à l'étranger à la prévention de la corruption et leur offrir une aide.³

... et les améliorations proposées

Le premier but des examens par pays auxquels procède l'OCDE n'étant toutefois pas de distribuer des lauriers, mais d'identifier les besoins et le potentiel d'amélioration, dix recommandations sont adressées à la Suisse, que l'on peut résumer ainsi:

- les PME actives à l'étranger doivent plus particulièrement être sensibilisées à la question de la corruption;
- il faut que les autorités aient davantage conscience du problème, surtout les administrations cantonales;
- en matière de comptabilité et de révision des comptes des entreprises, il convient d'accroître la transparence et l'indépendance des organes de révision; il faudrait en outre examiner s'il y a lieu d'introduire, pour ces organes, une obligation d'aviser la justice d'indices d'actes de corruption;
- l'opportunité d'établir dans les administrations fédérales et – pour autant qu'elle n'existe pas déjà – dans les administrations cantonales, une obligation formelle des employés d'aviser d'indices de faits de corruption, devrait être étudiée;
- la détection et la communication des actes de corruption doivent être davantage encouragées au sein des administrations fiscales;
- les personnes, notamment les travailleurs, qui révèlent des faits suspects de corruption à la justice ("Whistleblowers"), devraient pouvoir le faire sans crainte de représailles;
- une sévérité accrue dans l'application des mesures de surveillance permettrait de mieux combattre le blanchiment d'argent;

Encadré 3

L'économie en lutte contre la corruption

L'économie suisse apporte différents soutiens à la convention de l'OCDE et au combat contre la corruption:

- de nombreuses entreprises ont adapté leurs directives internes au nouveau droit et mis sur pied une formation spéciale;
- l'organisation faïtière Economiesuisse a adopté des lignes directrices contre la corruption; elle représente l'économie aux travaux de l'OCDE contre la corruption. Un accent particulier est mis sur la difficile protection des entreprises contre l'extorsion de pots-de-vin;
- elle est active au sein de la Chambre de commerce Internationale (ICC) à Paris, qui a publié des recommandations pour prévenir la corruption dans le commerce international.

Contact: info@icc-switzerland.ch.

2 www.oecd.org, rubriques "Thèmes spéciaux", "Lutte contre la corruption".

3 La brochure d'information, fruit de la collaboration des autorités fédérales, d'Economiesuisse et de Transparency International Suisse, "Prévenir la corruption – Conseils aux entreprises suisses actives à l'étranger" existe en quatre langues et peut être obtenue gratuitement auprès du Secrétariat d'État à l'économie (whin@seco.admin.ch); elle est également disponible sur le site Internet du seco: www.seco.admin.ch, rubriques "Thèmes spéciaux", "Lutte contre la corruption".



Photo: Keystone

La prévention, la poursuite et la sanction des cas de corruption d'agents publics étrangers mises en place par la Suisse reçoivent, à plusieurs égards, une bonne note de l'OCDE. Jugant toutefois certaines améliorations nécessaires, celle-ci adresse à notre pays une liste de dix recommandations.

- en matière d'entraide judiciaire internationale, la procédure pourrait être accélérée en limitant les possibilités de recours;
- les entreprises convaincues de corruption, en Suisse ou à l'étranger, devraient être clairement exclues, pour une certaine période, des marchés publics et des instruments accordés par l'État, telle la garantie contre les risques à l'exportation.

En fonction du développement de la pratique en Suisse, le groupe de travail reviendra sur une série de questions traitées dans le rapport, telles que:

- l'efficacité de la norme par laquelle fut introduite, en 2003, la responsabilité pénale des entreprises (art. 100^{quater} CP);
- la délimitation de la corruption punissable d'agents publics étrangers d'avec l'octroi d'avantages de faible importance et confor-

mes aux usages sociaux, qui est autorisé (art. 322^{octies} CP);

- la délimitation de la corruption punissable d'avec l'octroi d'un avantage indu à des agents publics étrangers, acte non punissable en Suisse; de tels paiements de facilitation sont effectués afin qu'un fonctionnaire accomplisse les devoirs de sa charge (par ex., apposition d'un tampon à la frontière lorsque toutes les exigences d'entrée sont remplies);
- des moyens suffisants devraient être mis à la disposition des autorités de poursuite pénale fédérales.

Les travaux de suivi

La Suisse accorde une grande importance à la lutte contre la corruption. La convention de l'OCDE et son mécanisme de surveillance jouent un rôle essentiel dans la poursuite de cet objectif. L'examen de notre arsenal anticorruption par l'OCDE dresse un état des lieux qui se révèle le bienvenu pour notre pays. Il conviendra d'analyser toutes les recommandations de l'OCDE et d'étudier des options d'actions concrètes. Dans un an, la Suisse informera cet organisme sur l'état de ses travaux de suivi, et l'année suivante, elle publiera un rapport plus complet.

La lutte contre la corruption exige une collaboration internationale étroite et de longue haleine. Pour autant que les progrès réalisés ces dernières années s'en trouvent consolidés et même renforcés là où c'est nécessaire, la corruption est condamnée à perdre progressivement du terrain, au bénéfice de tous les pays et de l'ensemble des acteurs économiques. ■