



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 mars 2010

Greco RC-I/II (2009) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Rapport de Conformité sur la Suisse

Adopté par le GRECO
lors de sa 46^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-26 mars 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints sur la Suisse lors de sa 37^e Réunion Plénière (31 mars - 4 avril 2008). Le Rapport (Greco Eval I-II Rep (2007) 1F) a été rendu public par le GRECO le 2 juin 2008, après accord des autorités du pays.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suisses ont présenté, le 30 octobre 2009, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Des informations complémentaires, comprenant diverses annexes, ont été soumises le 11 février puis le 12 mars 2010.
3. Lors de sa 38^e Réunion Plénière (9-13 juin 2008) et conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, le GRECO a chargé la Belgique et Monaco de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Frédéric Decruyenaere au titre de la Belgique et M. Frédéric Cottalorda au titre de Monaco. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le présent Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport de Conformité vise à évaluer les mesures adoptées par les autorités suisses pour se mettre en conformité avec les recommandations énoncées dans le Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO a adressé 13 recommandations à la Suisse dans son Rapport d'Evaluation. Les paragraphes suivants évaluent leur mise en œuvre.
6. A titre général, les autorités suisses indiquent que lors de sa séance du 3 septembre 2008, le gouvernement (Conseil fédéral) a examiné le contenu du rapport d'évaluation et décidé d'une série de mesures à prendre pour donner suite aux diverses recommandations du GRECO (cela a donné lieu à un communiqué de presse en date du 3 septembre 2008). Il a considéré cette évaluation comme une opportunité de renforcer le dispositif déjà en place et exprimé l'intention de mettre en œuvre au plus vite le plus grand nombre de recommandations possibles contenues dans le rapport. Diverses autorités ont ainsi été désignées et chargées de transposer telle ou telle recommandation en particulier. De plus, la cheffe du Département fédéral de justice et police s'est adressée par un courrier en date du 20 août 2008 à tous les gouvernements cantonaux, afin d'attirer leur attention sur les recommandations qui relèvent des compétences cantonales et les inviter à prendre en considération les mesures que ces recommandations proposent.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de doter le groupe consultatif sur la corruption, ou toute autre structure appropriée, des moyens et des pouvoirs nécessaires pour initier une stratégie / des politiques anti-corruption concertées au niveau national (en associant fédération et cantons, autorités administratives et judiciaires, compétences interdisciplinaires et spécialistes).*
8. Comme indiqué dans le rapport, la Suisse disposait déjà, depuis 2000, d'un Groupe Consultatif sur la Corruption (GCC). Mais celui-ci ne réunissait que de manière informelle les acteurs institutionnels impliqués dans la lutte contre la corruption au niveau fédéral. A la suite de propositions du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Conseil fédéral a décidé, le 19 décembre 2008, la création du Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, en lui attribuant un mandat formel. Selon ce mandat, le Département fédéral des

affaires étrangères (DFAE) assume la présidence et le secrétariat permanent de ce Groupe de travail interdépartemental, créé conformément à l'article 56 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹. Le Groupe est établi pour une durée de dix ans, renouvelable sur décision du Conseil fédéral, et il regroupe tous les offices fédéraux impliqués ainsi que des représentants des cantons (qui sont associés étroitement par la mise en place d'un réseau d'information et d'échange de pratiques) et de la société civile (notamment en matière de sensibilisation). Son mandat prévoit notamment la définition de politiques concertées, au niveau national, entre les différents offices et autorités ainsi que l'organisation de rencontres régulières et d'ateliers thématiques afin de développer des stratégies communes. Le Groupe est tenu de faire régulièrement rapport au Conseil fédéral de ses activités et, au besoin, de formuler des recommandations en matière de politique de lutte contre la corruption. Il est assisté d'un Comité, qui assure la coordination des positions ainsi que le suivi opérationnel et l'orientation stratégique². La première réunion plénière s'est tenue le 11 juin 2009 et un agenda général a été adopté, prévoyant la tenue en 2010 de deux ateliers thématiques : l'un sur la protection des donneurs d'alerte et l'autre sur la prévention de la corruption.

9. Le GRECO se réjouit du renforcement de la place et du rôle du groupe consultatif sur la corruption dans le sens voulu par cette recommandation. En assignant à celui-ci un mandat de 10 ans, qui est certes temporaire mais aussi renouvelable, et en parvenant à associer les divers acteurs, institutions et niveaux territoriaux concernés, les autorités helvétiques ont donné un signal clair quant à leur engagement contre la corruption et elles se sont dotées d'un outil important pour la définition et la mise en œuvre de politiques publiques en la matière.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé i) de clarifier rapidement la situation actuelle en ce qui concerne la surveillance du Ministère public afin de garantir, en droit comme en fait, son indépendance; ii) d'engager des consultations sur l'opportunité de mise en place d'un organe professionnel des magistrats (type conseil de la justice ou de la magistrature) auquel pourrait être dévolu la mission de veiller à l'indépendance de l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire fédéral; iii) d'inviter les cantons à engager une réflexion sur ces questions.*
12. Les autorités suisses soulignent qu'en ce qui concerne la surveillance du Ministère public de la Confédération (MPC) et la mise en place éventuelle d'un organe professionnel des magistrats – parties i) et ii) de la recommandation – la thématique de la surveillance et de l'indépendance du MPC a occupé le devant de la scène médiatique durant l'été 2007, une période de tensions politiques et d'agitation médiatique importante avant les élections nationales³. Une première étape de clarification a eu lieu avec un rapport du gouvernement du 28 novembre 2007⁴ dans lequel il a constaté en premier lieu que la distinction était en effet difficile entre la surveillance administrative, qui relève actuellement des compétences du gouvernement et la surveillance

¹ LOGA, Recueil systématique du droit fédéral (RS) 172.010.

² Ce Comité est composé de représentants des unités administratives ayant des fonctions-clés dans la lutte contre la corruption (Division politique V du Département fédéral des affaires étrangères, Secrétariat d'Etat à l'économie, Office fédéral de la justice, Ministère public de la Confédération, Office fédéral du personnel et Contrôle fédéral des finances). Le comité inclut, au besoin, des représentants d'autres offices fédéraux, des cantons et de la société civile.

³ L'enjeu ne concernait toutefois pas l'indépendance du MPC dans sa façon de mener les procédures judiciaires, mais la question de savoir si le gouvernement (en l'occurrence le Ministre de la Justice de l'époque) pouvait donner des instructions sur la manière d'informer les médias sur les affaires en cours.

⁴ Feuille fédérale (FF) 2008 1889, notamment p. 1892-1894.

matérielle, attribuée au Tribunal pénal fédéral⁵. Aussi bien le gouvernement que la commission parlementaire compétente (ainsi que les deux experts consultés par le gouvernement) ont été d'accord pour constater que le régime actuel devait être amélioré, en supprimant la séparation entre la surveillance administrative et la surveillance matérielle. Suite à des délibérations approfondies (y compris au Parlement), la question de l'organisation et de la surveillance du MPC a maintenant été totalement revue dans le cadre de la nouvelle loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP). Celle-ci recourt à un modèle impliquant une élection du Ministère public par le Parlement et une surveillance par une nouvelle commission ; cette dernière serait élue par le Parlement et composée d'un représentant du Tribunal fédéral, d'un représentant du Tribunal pénal fédéral, de deux avocats exerçant la représentation en justice et de trois experts (articles 20, 23 et suivants de la LOAP). La loi a été adoptée par les deux chambres en vote final le 19 mars 2010⁶ et entrera en vigueur le 1er janvier 2011, en même temps que les codes de procédure civile et pénale unifiés.

13. En ce qui concerne la partie iii) de la recommandation, les contacts établis le 20 août 2008 avec tous les gouvernements cantonaux (voir paragraphe 6) comprenaient notamment une invitation à engager des réflexions sur la surveillance et l'indépendance du Ministère public. En préambule, les autorités suisses rappellent que certains cantons (Genève, Fribourg, Jura et Tessin, ainsi que Neuchâtel⁷ depuis janvier 2008) connaissaient déjà un conseil de la magistrature au moment de la visite d'évaluation. Par ailleurs, avec l'entrée en vigueur à l'horizon 2011 et pour l'ensemble de la Suisse, du code de procédure pénale unifié de 2007, la plupart des 26 cantons que compte la Suisse ont entrepris des travaux d'adaptation de leur organisation judiciaire. Les autorités suisses ont fourni pour 10 des cantons des informations concernant les résultats préliminaires de ces travaux et de l'invitation du 20 août 2008 qui leur avait été adressée⁸.

⁵ Historiquement, cette séparation date du 1er janvier 2002. L'idée était alors de renforcer l'indépendance du Ministère public de la Confédération (MPC) en garantissant que la surveillance matérielle ne permette pas au gouvernement de donner des instructions dans des affaires concrètes (ce qu'il avait déjà renoncé à faire depuis longtemps dans la pratique). La surveillance matérielle est donc attribuée à une instance judiciaire, alors que l'autorité de nomination (le gouvernement) continue d'exercer une surveillance administrative, comprenant la gestion du personnel et des comptes, le renouvellement des nominations et les éventuelles sanctions disciplinaires.

⁶ http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20080066

⁷ A l'instar d'autres cantons, le canton de Neuchâtel a mis sur pied un groupe de travail (réunissant le service des ressources humaines, le service juridique de l'Etat et le service financier) afin d'examiner la mise en œuvre des mesures proposées par le GRECO.

⁸ Dans ce cadre, le canton de Nidwald a effectué un examen approfondi de diverses variantes de surveillance sur le Ministère public. Le gouvernement va proposer au Parlement que le Ministère public soit entièrement intégré au pouvoir judiciaire et soumis à la surveillance unique d'une section de la Cour suprême cantonale. Dans le canton de Glaris, des réflexions sont en cours, notamment sur le statut du Ministère public, son élection et la garantie de son indépendance. Dans le canton de Schwyz, des réflexions sont également en cours. Les délibérations parlementaires sont encore à venir. En revanche, dans les cantons de Bâle-Campagne, d'Uri et d'Obwald, la possibilité d'un conseil de la magistrature pour exercer la surveillance du Ministère public a été discutée dans le cadre des travaux législatifs, mais pour différentes raisons cette solution n'a pas paru nécessaire. Il en va de même dans le canton de Schaffhouse, qui a néanmoins instauré une commission mixte pour évaluer les candidatures lors de l'élection des procureurs, qui relève du Parlement cantonal. Dans le canton de Lucerne, le gouvernement a mis en consultation, du 7 juillet 2009 au 15 septembre 2009, un projet de révision de l'organisation judiciaire, qui porte également sur la surveillance du Ministère public. Dans le canton du Valais, la nouvelle loi d'application du futur Code de procédure pénale unifié prévoit que dorénavant tous les procureurs, procureurs-substituts et procureurs extraordinaires seront nommés par le Parlement cantonal. De plus, le Parlement cantonal a demandé à l'Exécutif, qui a accepté, d'engager une réflexion sur la création d'un conseil de la magistrature. Dans le canton de Vaud, suite à la modification constitutionnelle du 27 septembre 2009 (acceptée en votation populaire avec 75% de oui), le Procureur général est dorénavant élu par le Parlement et non plus désigné par le Conseil d'Etat. La nouvelle loi sur le Ministère public limite le pouvoir de surveillance de l'Exécutif aux questions administratives et financières et précise que le Procureur général dispose d'un accès direct auprès du Parlement lorsque son indépendance est menacée.

14. Le GRECO prend note des informations fournies et se félicite de l'adoption d'une loi qui modifie les conditions de nomination et de surveillance du Ministère public de la Confédération. Le GRECO constate avec satisfaction que l'invitation faite aux cantons a assez souvent conduit à de nouvelles mesures institutionnelles en ce sens également à leur niveau. Le GRECO espère que les travaux du Groupe de travail interdépartemental créé fin 2008 et/ou la perspective d'un droit de la procédure pénale unifié à l'horizon 2011 permettront, autant que de besoin, de réexaminer la question de l'indépendance du parquet dans les trois ou quatre cantons qui n'ont pas jugé utile d'introduire de nouvelles garanties. Enfin, s'il est vrai que le rapport avait exprimé une préoccupation particulière pour ce qui est de la situation des procureurs, le GRECO espère que la réflexion permettra autant au niveau fédéral que des cantons d'aborder autant que nécessaire la situation de l'ensemble des magistrats, y compris les juges. Dans l'ensemble, les mesures prises répondent aux attentes de la recommandation et aux préoccupations exprimées dans le rapport.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO avait recommandé i) de mettre à disposition de tous les magistrats (juges, juges d'instruction et procureurs) et les membres des services de police spécialisés dans la lutte contre la corruption, de plus amples actions de formation spécialisée dans le domaine de la lutte contre la corruption ; ii) d'inviter les cantons à faire de même.*
17. Concernant la première partie de la recommandation (i), les autorités suisses rapportent plusieurs initiatives pertinentes: a) le Ministère public de la Confédération (MPC) a organisé une journée de formation le 3 avril 2009, entièrement consacrée aux problématiques de la corruption et de la responsabilité pénale des personnes morales ; cette formation était obligatoire pour tous les procureurs, procureurs suppléants et procureurs assistants, ainsi que pour les experts financiers du MPC. Les juges du Tribunal pénal fédéral et les juges d'instruction fédéraux ont été invités à cette journée et plusieurs représentants de chacune de ces deux institutions y ont participé. Neuf collaborateurs de la Police judiciaire fédérale (PJF), spécialisés dans le domaine de la corruption, ont également participé à cette manifestation ; b) la Police judiciaire fédérale (PJF) a organisé, le 5 novembre 2009, le premier congrès national de police dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le public cible était constitué des spécialistes des corps de police nationaux et cantonaux, ainsi que des enquêteurs financiers, des analystes et collaborateurs du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (*la cellule de renseignement financier suisse*). Le programme portait sur les aspects théoriques autant que pratiques, illustrés de cas pratiques et concrets. Cela a aussi permis de renforcer les contacts et les échanges entre praticiens au niveau national.
18. Les autorités suisses indiquent qu'hormis ces deux manifestations-clés, diverses autres formations ont eu lieu de manière ponctuelle ou dans le cadre de sessions de formations, comme par exemple : a) la journée organisée par l'ASCE (Association Suisse des Experts en Matière de Lutte contre la Criminalité Economique) le 14 novembre 2008 sur la thématique de la corruption qui a réuni plus de 200 personnes, dont 11 membres du Ministère public de la Confédération, 4 juges d'instruction fédéraux, 8 membres de la Police judiciaire fédérale et 5 membres du Tribunal pénal fédéral ; b) plusieurs collaborateurs du MPC ont suivi en 2008 ou suivent actuellement une formation post-grade dans le domaine de la criminalité économique, organisée par les Hautes Ecoles de Neuchâtel et de Lucerne ; dans ce contexte, une conférence sur le thème de la corruption a été suivie durant le mois de juin 2009 ; c) la Police judiciaire fédérale (PJF) organise depuis 2007, en collaboration avec les mêmes écoles, une formation en investigation financière ;

à la fin 2009, près de 90 collaborateurs de la PJF ont suivi ce cours de formation et un cours semblable est également ouvert aux représentants des cantons ; d) l'Institut suisse de police propose un cours en criminalité économique de plusieurs semaines auquel plusieurs collaborateurs de la Police judiciaire fédérale (PJF) ont pris part ; certains ont aussi suivi une formation de plusieurs semaines auprès du BKA (*Bundeskriminalamt*) en Allemagne concernant spécifiquement la corruption.

19. Concernant la seconde partie de la recommandation (ii), la communication adressée le 20 août 2008 à tous les gouvernements cantonaux (voir paragraphe 6) les a invités à prendre en considération la présente recommandation. Les autorités suisses soulignent que les représentants des cantons sont régulièrement invités à participer aux manifestations organisées au niveau national (par exemple le premier congrès national de police dans le domaine de la lutte contre la corruption organisé le 5 novembre 2009). Par ailleurs, des officiers de police, des procureurs et des juges d'instruction de différents cantons ont obtenu un *Master of Advanced Studies (MAS) in Economic Crime Investigation* ou sont en train de suivre cette formation. Quelques informations spécifiques ont été fournies concernant 3 cantons⁹.
20. Le GRECO note avec satisfaction la prise en compte du thème de la corruption dans des initiatives de formation au niveau fédéral, ainsi que l'invitation adressée à tous les gouvernements des cantons de développer ces initiatives à leur propre niveau, comme le veut la recommandation. Le GRECO note que pour l'heure, il n'est pas fait état d'initiative significative de la part des autorités des cantons elles-mêmes, même si les praticiens des cantons tirent bien évidemment avantage eux aussi des formations et initiatives organisées dans le pays ou à l'étranger. Il conviendra certainement pour la Suisse de se pencher à nouveau sur cette question, en particulier pour ce qui est des juges¹⁰. Cela dit, les autorités fédérales suisses ont, dans l'ensemble, donné effet à la présente recommandation.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO avait recommandé d'étendre le champ d'application des techniques spéciales d'enquête à tous les cas graves de corruption, avec les garanties relatives aux droits fondamentaux qui s'imposent.*
23. Les autorités suisses soulignent que cette recommandation a fait l'objet d'un rapport du gouvernement sur la mise en œuvre des recommandations iv, vi et xii ; celui-ci a été approuvé par le Conseil fédéral en juin 2009 et il soutient que le droit suisse en vigueur satisfait d'ores et déjà, dans une large mesure, à la recommandation iv. En effet, les techniques d'enquête régies par la procédure pénale sont en principe applicables dans tous les cas, aussi bien ceux de corruption d'agents publics que de personnes privées mais le recours aux mesures de contrainte particulièrement incisives que sont la surveillance des télécommunications et l'investigation

⁹ Plusieurs membres du Ministère public du canton du Tessin et du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures ont suivi la journée de formation consacrée à la thématique de la corruption, organisée par l'ASCE (Association Suisse des Experts en Matière de Lutte contre la Criminalité Economique) le 14 novembre 2008. Dans le canton de Zurich, les procureurs chargés de la lutte contre la corruption participent régulièrement, y compris en 2009, au Forum annuel sur la lutte contre la corruption et la fraude dans l'UE (organisé à Trèves par l'Académie de droit européen). Quant aux policiers, ils ont la possibilité de participer au cours de criminalité économique de l'Institut suisse de police, qui comprend également un module de lutte contre la corruption, ainsi qu'aux offres de formation de la police allemande.

¹⁰ Certains cantons connaissent le principe des juges laïcs (non-professionnels) ; voir paragraphe 38 du Rapport d'Evaluation.

secrète (à savoir l'engagement d'agents infiltrés) n'est possible que pour les seuls crimes de corruption d'agents publics. Le rapport rappelle ensuite que le Parlement a approuvé, le 5 octobre 2007 (soit après la visite du GRECO), le futur Code de procédure pénale unifié, qui intègre, à son article 269, al. 2, let. a, les cas graves de gestion déloyale (art. 158 CP) dans le catalogue d'infractions justifiant une mesure de surveillance des télécommunications, contrairement à la règle actuelle de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, du 6 octobre 2000 (RS 780.1), dont le catalogue des infractions n'inclut pas encore cette disposition. Les autorités suisses expliquent que de ce fait, l'entrée en vigueur du futur Code de procédure pénale unifié (prévue au 1er janvier 2011), permettra aux autorités de recourir également à la surveillance des télécommunications lorsqu'un cas de corruption privée implique également un aspect de gestion déloyale. Certaines infractions graves relevant de la corruption privée seront donc aussi couvertes, à savoir lorsque l'auteur, agissant dans un dessein d'enrichissement illégitime, a porté atteinte aux intérêts pécuniaires d'autrui, en violation de ses devoirs de gestion ou en abusant d'un pouvoir de représentation. Par contre, le gouvernement estime, dans son rapport, qu'une extension de l'applicabilité de la surveillance des télécommunications et de l'investigation secrète à l'ensemble des cas de corruption privée serait disproportionnée et restreindrait trop fortement certains droits fondamentaux.

24. Le GRECO prend note des informations fournies et rappelle que cette recommandation concernait essentiellement la poursuite des faits de corruption dans le secteur privé. Le GRECO salue le fait que l'infraction de gestion déloyale (article 158 CP), qui est considérée comme une infraction voisine du délit de corruption dans le secteur privé (incriminée au titre des articles 4a et 23 de la Loi sur la concurrence déloyale), permettra avec l'entrée en vigueur du code de procédure pénale en 2011 de recourir aux écoutes téléphoniques dans les cas où la corruption privée présente des éléments de gestion déloyale et serait poursuivie à ce titre. Néanmoins, le Rapport d'Evaluation avait souligné plusieurs arguments en faveur de la présente recommandation¹¹. Le GRECO considère que la solution actuelle n'est pas réellement satisfaisante et qu'il conviendrait d'étendre à tous les cas graves de corruption dans le secteur privé (notamment ceux impliquant des sommes importantes, des manipulations des marchés ou des atteintes graves à la libre concurrence, des conséquences de plus grande envergure touchant à la sécurité ou la santé publiques), la possibilité de permettre – entre autres – le recours aux écoutes téléphoniques ; d'autres techniques comme les livraisons surveillées ou les opérations sous couvertures ont prouvé leur utilité dans d'autres pays. Enfin, de l'avis du GRECO, les infractions de corruption ne sont pas d'une gravité moindre que celles de gestion déloyale.

25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que l'obligation faite aux Ministères publics de demander l'autorisation pour pouvoir engager des poursuites pénales contre un employé fédéral ne constitue pas un obstacle à la poursuite efficace de la corruption.*

27. Les autorités suisses indiquent que l'autorisation d'engager des poursuites contre un employé fédéral peut seulement être refusée pour les cas de bagatelles, à savoir lorsqu'une mesure

¹¹ Le fait que l'article 158 CP ne permette probablement pas de toujours poursuivre tous les cas de corruption dans le secteur privé et que même en cas de condamnation, cela n'emporte pas la même conséquence sociale; le fait que les partenariats public-privé (PPP) peuvent parfois soulever des problèmes de détermination du droit applicable ; le fait que la corruption dans le secteur privé soit parfois considérée comme un phénomène relativement important (car plus répandu que la corruption dans le secteur public) ; paragraphes 68 et 69 du Rapport.

disciplinaire paraît suffisante, bien qu'une infraction et les conditions légales de la poursuite pénale paraissent réalisées, en vertu de l'art. 15 al. 3 de la loi sur la responsabilité (LResp), du 14 mars 1958. La décision d'autorisation est, dans certains cas, prise par une autorité administrative, mais celle-ci peut toutefois être attaquée par le ministère public cantonal concerné devant le Tribunal administratif fédéral. Conformément à la législation pertinente, le Ministère public de la Confédération n'est pas habilité à recourir. Cette situation était à l'origine de la critique qui a mené à la recommandation v (paragraphe 82 du rapport d'évaluation). Pour y remédier, une modification législative a eu lieu. Afin d'étendre la qualité pour recourir à tout ministère public ayant requis une autorisation, la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP) du 19 mars 2010, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a introduit un nouvel alinéa 5^{bis} à l'art. 15 LResp.

28. Les autorités suisses soulignent également qu'aucune autorisation de poursuivre n'a été refusée dans les six procédures engagées entre 2004 et 2007 contre des agents publics fédéraux pour des cas de corruption. Pendant la période entre septembre 2007 et août 2009, le Ministère public de la Confédération a déposé au Département fédéral de justice et police (DFJP) sept demandes d'autorisation de poursuites fondées sur l'art. 15 LResp., dont aucune n'a été refusée. Ces affaires ne concernaient pas des cas de corruption. De plus, lorsqu'il s'agit d'affaires relevant de la compétence des cantons, les demandes sont traitées par le Ministère public de la Confédération, une autorité de poursuite pénale. Les cantons déposent une douzaine de demandes par année en moyenne mais à ce jour, aucune demande n'a concerné un cas de corruption. Les autorités suisses en concluent que même si certaines décisions d'autorisation sont parfois prises par une autorité non judiciaire, la poursuite des cas de corruption n'a jamais été empêchée par un refus d'autorisation. Au surplus, la nouvelle disposition de l'art. 15 al. 5^{bis} LResp garantira dorénavant que, dans tous les cas, un contrôle judiciaire d'un éventuel refus par l'administration sera possible.
29. Le GRECO prend note des informations fournies et salue les assurances données que le régime d'autorisation préalable à la poursuite des employés fédéraux n'a pas, à ce jour, constitué d'obstacle à la poursuite de possibles faits de corruption. La nouvelle loi adoptée permettra après son entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 2011) également au Ministère public de la Confédération de faire appel d'un refus d'autorisation de poursuite, apportant ainsi des garanties supplémentaires importantes qui manquaient dans ce type de situation.
30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

31. *Le GRECO avait recommandé d'examiner l'opportunité d'étendre l'infraction de blanchiment aux cas graves de corruption dans le secteur privé.*
32. Les autorités suisses ont examiné cette recommandation dans le cadre d'un rapport spécifique du Conseil fédéral sur les recommandations iv), vi) et xii). Ce rapport rappelle que tous les crimes constituent des infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent de l'article 305^{bis} du Code Pénal (CP)¹², mais non les délits ou les contraventions (catégories d'infractions pénales moins graves). De ce fait, si les infractions de corruption active et passive d'agents publics suisses et étrangers au titre des articles 322^{ter}, 322^{quater} et 322^{septies} CP constituent donc des infractions

¹² Aux termes de l'art. 10, al. 2, CP, sont des crimes les infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans. Le code pénal et le droit pénal accessoire sanctionnent environ 90 crimes.

sous-jacentes, la corruption privée au sens des articles 4a et 23 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) restent des délits.

33. Cependant, les actes de corruption privée qui portent atteinte aux intérêts pécuniaires d'autrui tombent également dans le champ de l'incrimination de la gestion déloyale (article 158 CP), lorsque l'auteur, agissant dans le dessein de se procurer un enrichissement illégitime, a violé son devoir de gestion ou a abusé du pouvoir de représentation qui lui a été conféré. Ces formes de gestion déloyale qualifiée, érigées en crimes, constituent également des actes sous-jacents au blanchiment d'argent. Le gouvernement constate que dès lors, les cas graves de corruption privée qui constituent simultanément des formes de gestion déloyale qualifiée au sens de l'art. 158 CP, sont, d'ores et déjà, considérés comme des infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent. En conséquence, il estime que l'adjonction à l'art. 305^{bis} CP d'une disposition spécifique concernant les autres formes de corruption privée (qui ne sont que des délits) serait contraire à la systématique à laquelle obéit le droit suisse réprimant le blanchiment d'argent et ne se justifierait pas au regard du critère déterminant qu'est la gravité de l'acte. La systématique adoptée à l'art. 305^{bis} CP selon laquelle tous les *crimes* constituent des infractions susceptibles d'être sous-jacentes au blanchiment d'argent, a donné satisfaction et il n'y a pas lieu d'intégrer dans cet article certains *délits* spécifiques en matière de corruption privée. De plus, le gouvernement considère qu'une telle adjonction irait au-delà de la recommandation du GRECO qui se limite aux cas graves de corruption privée. Le rapport du Conseil fédéral examine également une alternative, à savoir réviser les dispositions pénales sur la corruption privée et définir une nouvelle catégorie d'infractions qualifiées, dont la gravité justifierait qu'elles soient érigées en crimes, constituant ainsi des infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent. Le gouvernement arrive toutefois à la conclusion qu'une nouvelle réforme de la corruption dans le secteur privé, trois ans après son entrée en vigueur, serait prématurée.
34. Le GRECO prend note des informations fournies. Il ne partage pas entièrement le raisonnement suivi¹³ par les autorités suisses et regrette les conclusions auxquelles elles aboutissent compte tenu des informations contenues dans le rapport d'évaluation (voir le rappel à la note 11 de bas de page) ; celles-ci auraient justifié que cette forme de corruption soit érigée en crime au moins dans certains cas, sans devoir attendre plusieurs années en raison du caractère récent de l'incrimination en droit suisse. Toutefois, les autorités suisses ont indiscutablement procédé à un examen d'opportunité, comme le préconise la présente recommandation.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

36. *Le GRECO avait recommandé i) d'engager des consultations sur les mesures à prendre en vue de veiller à la mise en œuvre et à l'évaluation de la loi fédérale sur la transparence; ii) d'inviter les 13 cantons ne disposant pas encore de cadre réglementaire (en matière de transparence et d'accès à l'information publique) à considérer d'en adopter un.*
37. Concernant la partie i) de la recommandation, les autorités suisses indiquent que la loi fédérale sur la transparence de 2006 instaure un Préposé fédéral à la protection des données et à la

¹³ Poussée à l'extrême, la logique d'un tel raisonnement voudrait que toute infraction de corruption peut très probablement être poursuivie et tomber sous les qualificatifs de certains crimes, ce qui rendrait superflu la nécessité d'assurer que ces infractions constituent des infractions sous-jacentes du blanchiment – notamment aux fins du dispositif de prévention et de signalement en la matière - mais aussi qu'elles puissent impliquer d'autres conséquences comme la faculté de recourir à certaines méthodes d'enquêtes spéciales qui ont prouvé leur efficacité (voir aussi la recommandation iv).

transparence (PFPDT). Celui-ci travaille au quotidien avec les services administratifs et les particuliers, autant dans le cadre de la médiation en cas de litige, que de la fourniture d'information et de mesures de sensibilisation ; ainsi, il recense les questions et problèmes qui reviennent le plus souvent et il y apporte des réponses ; celles-ci sont publiées, contribuant ainsi à homogénéiser les pratiques. En vertu de l'article 19 de la loi, le Préposé doit présenter régulièrement au gouvernement un rapport relatif à l'exécution, à l'efficacité et aux coûts de mise en œuvre de la loi sur la transparence. Le premier rapport a été publié le 25 juin 2009. Pour des raisons d'objectivité, le PFPDT a décidé de confier le mandat d'évaluation à un service externe. Dans son rapport, l'équipe d'évaluation (de l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique) a formulé des observations et des recommandations visant certaines améliorations pour une administration fédérale plus transparente. Dans son rapport explicatif¹⁴ à l'attention du gouvernement, le PFPDT a partagé, pour l'essentiel, les résultats de l'équipe d'évaluation. Le PFPDT est arrivé à la conclusion que l'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale a correspondu, en principe, aux attentes formulées par le gouvernement et le Parlement lors de l'élaboration de la loi, même s'il a signalé lui aussi quelques faiblesses lors de l'exécution et a préconisé certaines mesures correctives.

38. Concernant la partie ii) de la recommandation, les autorités suisses indiquent que depuis 2007, plusieurs cantons ont adopté ou initié une nouvelle législation instaurant le principe de la transparence ; dans beaucoup de cas, il s'agit de suites données au courrier adressé en août 2008 à tous les gouvernements cantonaux¹⁵.
39. Le GRECO prend note des informations fournies qui témoignent des efforts en cours en vue de parvenir à un degré de transparence et d'accès aux informations satisfaisant dans l'administration fédérale et pour mettre en œuvre la loi fédérale sur la transparence. Il se félicite de la première évaluation de la loi menée en 2009 et du travail d'harmonisation des pratiques par le Préposé fédéral. Le GRECO constate également avec satisfaction que onze cantons supplémentaires ont eux aussi introduit de nouvelles règles ou projets législatifs en matière de transparence en réponse à l'invitation de la Confédération et à cette recommandation. Il espère qu'à terme, l'ensemble du pays disposera de règles adéquates en la matière.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

41. *Le GRECO avait recommandé d'inviter les cantons à examiner les aspects suivants: i) d'envisager que les administrations municipales et cantonales soient toutes assujetties à des organes d'audit / contrôle des finances suffisamment indépendants et pourvus de moyens adéquats autant en termes de prérogatives que de ressources humaines et matérielles; ii)*

¹⁴ Les deux rapports d'évaluation mentionnés sont publiés sur Internet:

<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=fr>.

¹⁵ Cela concerne : le canton d'Uri (entrée en vigueur de la loi au 1er avril 2007), le canton de Neuchâtel (entrée en vigueur au 1er octobre 2007), le canton de Zurich (entrée en vigueur au 1er octobre 2008), le canton de Schwyz (entrée en vigueur au 1er novembre 2008), le canton du Valais (entrée en vigueur au 1er janvier 2010) et le canton de Fribourg (entrée en vigueur le 1er janvier 2011). Dans les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, les gouvernements préparent à l'intention de leur Parlement respectif un projet de loi introduisant le principe de la transparence. Dans le canton du Tessin, le gouvernement a décidé de publier prochainement un message sur l'introduction d'une nouvelle loi sur l'information et la transparence. Dans le canton de Zoug, le gouvernement a entamé des consultations au sujet d'un passage au principe de transparence, suite à une motion parlementaire. Dans le canton d'Obwald, le thème de la transparence de l'administration est examiné dans le cadre d'un projet sur la gestion électronique des dossiers.

d'encourager le signalement des possibles cas de corruption aux autorités de poursuite par les organes d'audit / contrôle des finances.

42. Les autorités suisses rappellent que les cantons ont été invités en août 2008 par la cheffe du Département fédéral de justice et police à prendre en considération les mesures que les recommandations du Rapport d'Evaluation préconisaient, en particulier la présente recommandation viii qui relève exclusivement de leur compétence. Ce point particulier a été aussi abordé le 27 août 2008 lors de la conférence annuelle réunissant le Contrôle fédéral des finances et les divers organes cantonaux de contrôle des finances.
43. Les autorités suisses se réfèrent également aux mesures effectivement prises par les cantons. Celles-ci non seulement résultent d'un examen des propositions du GRECO mais vont souvent dans le sens de leur transposition. Dans le canton de Vaud, la Cour des comptes nouvellement créée est entrée en fonction le 1er janvier 2008¹⁶. Dans le canton des Grisons, la nouvelle loi sur le contrôle des finances, qui prévoit un contrôle des finances indépendant et autonome, est également entrée en vigueur au 1er janvier 2008. Dans le canton de Schwyz, le contrôle des finances est dorénavant nommé pour une durée de fonction fixe afin de renforcer son indépendance. Dans le canton de Glaris, la position du contrôle des finances a été renforcée, notamment par l'élection de son chef par le Parlement. Il en va de même dans le canton de Lucerne, où le chef du contrôle des finances est dorénavant nommé par le Parlement, et non plus par le gouvernement, depuis une réforme entrée en vigueur en mai 2009. Dans le canton d'Obwald, le contrôle des finances a été renforcé et l'introduction de contrôles d'audit supplémentaires pour les communes a été examinée, mais jugée non nécessaire. Dans le canton du Tessin, une nouvelle loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2009, imposant aux communes de soumettre leurs comptes au contrôle formel et matériel d'un organe externe. Dans le canton de Bâle-Campagne, une nouvelle loi sur le contrôle des finances est entrée en vigueur le 1er juillet 2009. Dorénavant, toutes les entités administratives et entreprises assimilées sont soumises à un contrôle des finances indépendant. Concernant les communes, cette thématique sera discutée à partir de l'automne 2009, dans le cadre de la révision de la loi sur les communes. Dans le canton de Schaffhouse, des réflexions sur l'introduction d'un système d'audit interne dans toutes les communes sont en cours. Dans le canton de Zurich, une nouvelle réglementation sur les organes d'audit communaux, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, renforce les exigences d'indépendance desdits organes. Enfin, les autorités suisses soulignent que la plupart des cantons connaissent déjà une obligation de dénonciation pour leurs employés (voir paragraphe 65).
44. Le GRECO se félicite que l'invitation faite aux cantons à examiner les aspects concernés par la recommandation viii, mais aussi la conférence d'août 2008 des organes de contrôle des finances publiques, aient conduit dans bien des cas à des améliorations institutionnelles et/ou législatives au niveau des cantons. Même si le Rapport d'Evaluation n'avait pas esquissé un état des lieux exhaustif de la situation dans l'ensemble des cantons, les initiatives prises récemment confirment que des améliorations pouvaient être apportées et des lacunes comblées dans bon nombre de cas. Le GRECO espère que ces efforts se poursuivront et s'efforceront d'affiner encore, autant que nécessaire, les dispositifs d'évaluation de l'utilisation des finances et de l'action publiques au niveau de la régularité des comptes mais aussi de l'efficacité de l'action publique. Malgré que

¹⁶ Elle a pour mission d'assurer, en toute indépendance, le contrôle de l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité et est composée de 5 magistrats élus par le Parlement cantonal. Sont soumis à son contrôle : 1) toute l'administration cantonale, 2) le Parlement et ses services, 3) les tribunaux, 4) les communes, 5) toutes formes d'association de communes, 6) les institutions recevant des aides financières de l'Etat ou exerçant des tâches d'intérêt public.

l'invitation à mettre en œuvre la présente recommandation a été faite aux cantons (en accord avec le libellé), il sera certainement nécessaire d'accorder également une attention plus importante à l'interaction avec les autorités pénales (deuxième partie de la recommandation, pour laquelle il n'est pas fait état de nouvelles mesures spécifiques). En effet, à supposer que les membres des organes d'audit et de contrôle puissent être assimilés à des employés des cantons pour ce qui est du devoir de signalement aux autorités de poursuite pénale, l'expérience dans d'autres pays a souvent montré qu'en pratique les agents de ce type d'organes considèrent l'administration comme étant l'unique destinataire des résultats de leur audit / contrôle (et en aucun cas les autorités pénales), quand ce ne sont pas les textes statutaires de ces organes qui constituent un obstacle aux communications avec les autorités pénales.

45. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

46. *Le GRECO avait recommandé i) de renforcer l'offre de formation pour les agents fédéraux, sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention ; ii) d'améliorer la gestion des conflits d'intérêts et de réglementer le pantouflage; iii) d'inviter les cantons à soutenir ces divers efforts à leur niveau.*
47. En ce qui concerne la partie i) de la recommandation, les autorités suisses indiquent que la décision du Conseil fédéral du 3 septembre 2008 (voir le paragraphe 6 ci-dessus) a chargé l'Office fédéral du personnel et l'ensemble des départements, d'élargir leur offre de formation pour le personnel sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention. De plus, tous les départements s'assurent dorénavant, selon les instructions explicites du gouvernement, que leurs nouveaux collaborateurs soient systématiquement informés sur les prescriptions en matière de cadeaux, les activités accessoires et devoirs de récusation ainsi que sur le comportement à adopter lors de soupçons de corruption. A cette fin, ils peuvent notamment s'appuyer sur les Lignes directrices sur la prévention de la corruption, publiées le 3 juin 2009 (voir ci-dessous, paragraphes 56 et 58 relatifs à la recommandation x).
48. Les autorités suisses indiquent que les 7 et 8 mai 2009, l'Office fédéral du personnel a organisé une formation centralisée pour les hauts cadres de la Confédération sur l'éthique dans la conduite¹⁷ et le 20 octobre 2009, a eu lieu un cours de formation pour les responsables des ressources humaines de la Confédération sur le droit du personnel sur la prévention de la corruption. De plus, à partir de 2010, la prévention de la corruption sera systématiquement thématisée lors des séminaires de gestion pour les cadres de la Confédération de tous les niveaux et traitée de façon plus approfondie dans le cadre d'un séminaire sur le management du personnel. Les départements et les offices ont, pour leur part, pris des mesures décentralisées de formation adaptées aux besoins spécifiques de leurs collaborateurs en lien avec la distribution du code de conduite et l'introduction de codes de conduite sectoriels. A titre d'exemple, l'Office fédéral des routes (OFROU) a publié un « Guide de lutte contre la corruption au sein de l'OFROU » ; il a été distribué à tous les collaborateurs et il fera partie de la formation dispensée aux nouveaux arrivants. Par ailleurs, un enseignement spécifique sur la lutte contre la corruption est dispensé dans le cadre des formations sur les marchés publics de l'Office.

¹⁷ Un des modules de ce cours était consacré à la "prévention de la corruption en tant qu'éthique appliquée". Il comprenait un exposé, la résolution de cas pratiques et une discussion.

49. Les autorités indiquent également que d'autres codes de conduite sectoriels ont été introduits à la suite de la visite de l'EEG en septembre 2007 et ont fait l'objet de formations ou d'explications (voir la recommandation x). Enfin, d'autres actions de formation ont été entreprises récemment, et notamment un séminaire du Secrétariat à l'économie (Seco) qui a eu lieu le 14 septembre 2009, portant sur « Les domaines à risque en matière de marchés publics » avec la participation des experts du *Basel Institut on Governance*, de *Transparency International* et du Ministère public de la Confédération.
50. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, des modifications (entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2010) ont été apportées par le Conseil fédéral à l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération. En vertu de l'article 91 révisé de cette Ordonnance, les employés fédéraux sont tenus à présent de déclarer à leur employeur toutes les activités accessoires rémunérées (y compris en matière de conseil et de représentation d'affaires pour des tiers) ; le service fédéral concerné peut en interdire l'exercice si tout risque de conflit d'intérêt ne peut être écarté (par exemple pour des affaires relevant par ailleurs des tâches de l'employé ou qui relèvent des compétences de son service). Un nouvel article 94a inclut maintenant des dispositions visant à gérer diverses implications du pantouflage. Ainsi, l'alinéa premier précise que l'employé doit se récuser lorsqu'il doit prendre ou participer à une décision et que celle-ci concerne un employeur (notamment tous les employeurs de droit privé) dont il a reçu (ou accepté) une offre d'emploi actuelle. L'employé doit également se récuser lorsque la décision concerne une partie représentée par une personne ayant travaillé dans la même unité d'organisation au cours des deux années précédentes. Par ailleurs le texte prévoit que les unités administratives qui prennent ou préparent des décisions – notamment dans les domaines de la surveillance, de la taxation ou de l'adjudication – peuvent convenir, dans le contrat de leurs cadres, une interdiction de conclure un contrat de travail ou de mandat avec une entreprise concernée de manière déterminante par une décision prise, par le cadre concerné, dans les deux ans précédant la résiliation des rapports de travail. Cette interdiction peut durer jusqu'à deux ans suivant la fin des rapports de travail.
51. Les autorités suisses ajoutent que certaines entités connaissent des règles encore plus spécifiques. Ainsi, par exemple, les employés de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) doivent demander une autorisation à leur employeur pour exercer toute activité annexe ou fonction publique. Les employés à temps partiel doivent, quant à eux, déclarer la nature et l'ampleur de celles-ci (art. 36 Ordonnance sur le personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 11 août 2008, RS 956.121).
52. En ce qui concerne la partie iii) de la recommandation, les autorités suisses indiquent que le courrier en date du 20 août 2008, adressé à tous les gouvernements cantonaux afin d'attirer leur attention sur les recommandations qui relèvent des compétences cantonales, a suscité diverses mesures concrètes en termes de formation, de rappel de la réglementation, de projets réglementaires ou législatifs, voire même des initiatives institutionnelles¹⁸.

¹⁸ Par exemple, dans le canton du Tessin, une nouvelle règle interdisant aux employés publics qui quittent le service public d'assumer des mandats de représentation dans des affaires qu'ils ont déjà traitées comme fonctionnaires publics, sera proposée dans le cadre d'une révision législative en cours. Dans le canton de Lucerne, l'interdiction des cadeaux sera depuis lors explicitement mentionnée lors de la journée d'information pour les nouveaux employés de l'administration cantonale. De plus, il existe, à présent, un module d'éthique dans le cadre de la formation des policiers (formation intercantonale à Hitzkirch). Dans le canton de Zurich, les thèmes de la prévention de la corruption et du « whistleblowing » ont été spécifiquement traités en avril 2008 sur intranet de l'administration cantonale et, en juillet 2009, dans le journal du personnel. Les deux fois, il a été souligné que les cas de corruption pouvaient être annoncés à l'ombudsman cantonal. Dans le canton de Schwyz, le thème de l'éthique, de la corruption et de sa prévention a fait l'objet d'un exposé et d'une discussion lors d'une réunion périodique des cadres de l'administration cantonale. Dans le canton du Valais, les nouveaux collaborateurs ont été sensibilisés à l'éthique, à la corruption et à sa prévention lors de leur journée d'introduction. En outre,

53. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités helvétiques pour la mise en œuvre de cette recommandation et il apprécie tout particulièrement la pertinence de la réglementation du pantouflage. Il espère que les unités administratives seront encouragées (par des recommandations ou mesures d'informations) à faire usage, dans le contrat de leurs cadres, de clauses réglementant le pantouflage car ces clauses restent facultatives. Enfin, le GRECO observe que différentes mesures concrètes ont été prises par les cantons à la suite des contacts établis par le niveau fédéral. Même si l'objectif de la recommandation est également satisfait sur ce dernier point, les cantons pourraient utilement s'inspirer des récentes initiatives fédérales en matière de réglementation des conflits d'intérêt et des mouvements de personnels entre secteur public et privé. Il s'agit là de domaines sensibles également au niveau local, du fait des relations sociales plus étroites et des compétences qui restent étendues au niveau des collectivités territoriales; cela appellera certainement quelques efforts complémentaires.
54. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

55. *Le GRECO avait recommandé i) de préciser les règles en matière de dons et cadeaux pour tous les agents publics fédéraux et de renforcer la sensibilisation aux codes d'éthique et leur importance en pratique ; ii) d'inviter les autorités cantonales à considérer l'instauration de telles mesures.*
56. Concernant la partie i) de la recommandation, les autorités suisses se réfèrent, en premier lieu, aux nouvelles Lignes directrices sur la prévention de la corruption de juin 2009, publiées en ligne et sous format papier, qui s'adressent à tous les employés fédéraux. Celles-ci précisent que les collaborateurs de l'administration fédérale n'ont en principe pas le droit d'accepter des cadeaux ou autres avantages dans le cadre de leurs rapports de travail. Des exceptions sont possibles s'il s'agit d'avantages minimes et conformes aux usages sociaux, mais des cadeaux au-delà de quelques centaines de francs [1 CHF = 0,7 EU environ] sont en principe interdits. Les Lignes directrices encouragent les employés à se renseigner sur la réglementation spécifique éventuelle de leur administration, à s'interroger sur la situation et à informer leur supérieur de tout cadeau ou avantage obtenu afin d'éviter tout risque. Par ailleurs, dans le cadre des modifications apportées à l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2010, voir paragraphe 51 ci-dessus), l'article 93 paragraphe 2 a été amendé dans un sens qui oblige les divers services fédéraux à réglementer en détail les avantages mais uniquement dans un sens plus restrictif que le principe de l'article 93 paragraphe 1 selon lequel les avantages minimes et conformes aux usages sociaux restent permis.

il est prévu d'introduire des cours spécifiques dans le programme de formation. Dans le canton de Zoug également, la sensibilisation à la problématique de l'éthique, de la corruption et de sa prévention sera dorénavant intégrée à la journée de formation pour les nouveaux collaborateurs, le cas échéant, avec la distribution d'une brochure. Dans le canton de Bâle-Ville, le programme de formation 2009 comprend un cours intitulé "L'éthique pour les cadres" qui inclut le thème "L'acceptation des cadeaux". Par ailleurs, les fonctionnaires qui participent régulièrement à la formation de l'opinion du gouvernement et à ses décisions ne pourront plus être élus au Parlement. Dans le canton de Soleure, un séminaire "L'éthique pour les cadres" est proposé à tous les employés cantonaux. Une formation sur l'éthique et la corruption est également proposée aux employés du canton de Bâle-Campagne à partir de 2010. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, ces thèmes font partie du programme de formation des aspirants de police et une formation interne sur ces sujets a également eu lieu au sein de la police du canton d'Obwald. Enfin, dans le canton de Vaud, la police municipale lausannoise est maintenant dotée, depuis janvier 2009, d'un comité d'éthique.

57. Les autorités suisses ajoutent qu'au niveau sectoriel, de nombreux départements et offices ont adopté, depuis la visite de l'équipe d'évaluation en septembre 2007, des codes de conduite sectoriels complémentaires et leurs employés ont été informés à leur sujet et formés en conséquence. Ces codes précisent les règles en matière d'acceptation de cadeaux pour le personnel travaillant dans des secteurs particulièrement exposés¹⁹.
58. Pour ce qui est de la sensibilisation (outre les mesures sectorielles déjà mentionnées ci-dessus, voir paragraphe 48), le Département fédéral des finances (DFF) a été chargé par le gouvernement le 3 septembre 2008 (voir paragraphe 6) de sensibiliser, de manière globale, le personnel de la Confédération à la prévention de la corruption et de remanier le projet de Lignes directrices sur la prévention de la corruption et de les distribuer à tous les employés fédéraux. Ces Lignes directrices, dont le projet initial a été amendé pour tenir compte des recommandations ix et x du GRECO, ont été publiées dans les trois langues officielles en juin 2009 et distribuées aux départements et aux offices. Les médias ont été informés par communiqué de presse et le document a également été publié sur intranet, où il peut être consulté par tous les employés de l'administration fédérale. Tous les secrétaires généraux des départements et les directeurs d'office ont par ailleurs été informés du but et du contenu des Lignes directrices par lettre de la directrice de l'Office fédéral du personnel et le 3 juillet 2009, les services du personnel de toutes les unités de l'administration fédérale ont demandé aux unités administratives d'assurer la distribution à chaque employé d'un exemplaire des lignes directrices²⁰.

¹⁹ Ainsi, le 1er octobre 2008, la Cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) a émis une directive intitulée: « Directive relative au comportement à adopter en cas d'indiscrétion et danger de corruption pour le DFJP ». L'art. 5 de ce document fixe comme principe l'interdiction d'accepter des cadeaux ou autres avantages de ce type, sauf ceux de faible importance et conformes aux usages (d'une valeur inférieure à 100 francs [EUR 70]) qui font l'objet de règles plus précises. Les cadeaux dépassant 100 francs qui ne peuvent être retournés pour des questions de politesse doivent être remis au Secrétariat général du Département via le supérieur hiérarchique et la personne ayant offert le cadeau doit en être informée. Une réglementation similaire prévaut pour les repas d'affaire ;

- la « Directive concernant l'acceptation de cadeaux ou d'autres avantages dans le cadre des rapports de travail » du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), révisée et en vigueur depuis décembre 2007, suit une logique similaire ; le plafond de la valeur des cadeaux ou avantages est fixé à 200 francs [EUR 140] ;

- l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) a adopté de son côté un code d'éthique qui doit être signé par tous les collaborateurs de l'ASR. Ce code précise notamment les règles à adopter par les collaborateurs de l'ASR en matière de dons et cadeaux. Les collaborateurs de l'ASR ont en outre l'obligation de suivre une formation annuelle interne, lors de laquelle les règles du Code d'éthique leurs sont rappelées. Cette formation sert, en outre, à sensibiliser les collaborateurs de l'ASR aux problèmes concrets qui pourraient se poser dans leur travail de tous les jours ;

- quant aux collaborateurs de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), il leur est interdit de bénéficier d'avantages individuels offerts par les établissements surveillés (art. 39 Ordonnance sur le personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 11 août 2008, RS 956.121) ;

- pour ce qui est des Services du Parlement, une directive plus précise concernant le comportement à adopter lors de l'offre de cadeaux et d'autres avantages a été adressée par le Secrétaire général à ses collaborateurs le 12 octobre 2009; le plafond de la valeur des cadeaux ou avantages est fixé à 200 francs [EUR 140] ;

- enfin, le nouveau guide de l'Office fédéral des routes (OFROU) déjà mentionné sous la recommandation ix, englobe un code de comportement contraignant ainsi que des directives concernant l'acceptation d'invitations, de cadeaux et d'autres avantages qui remplace toutes les réglementations précédentes.

²⁰ Ces Lignes directrices de 5 pages, qui s'appuient en partie sur le Code de comportement de l'administration fédérale, décrivent les principes d'un comportement intègre et contiennent des explications et des précisions concernant l'interdiction des cadeaux, les devoirs de récusation, les règles sur les activités accessoires ainsi que des informations et des documents supplémentaires sur la corruption. Elles fournissent des indications aux collaborateurs quant à savoir à qui s'adresser en cas d'incertitudes et annoncer anonymement les soupçons de corruption. Le document contient également, sous le titre "devoirs de récusation", des informations concrètes sur le pantouflage, rappelant que les devoirs de récusation s'appliquent de manière large et sont déjà donnés avec l'apparence de partialité. Les Lignes directrices engagent par conséquent les employés à vérifier s'ils doivent se récuser lorsqu'ils reçoivent une offre d'emploi d'une partie concernée par le dossier qu'ils ont traité ou traitent actuellement ou lorsqu'une partie est représentée par des anciens collaborateurs de leur unité administrative. En ce qui concerne les activités accessoires, le document précise les obligations des employés. Toute

59. Pour ce qui est de l'élément ii) de la recommandation, les autorités suisses rappellent le courrier en date du 20 août 2008 adressé à tous les gouvernements cantonaux (voir paragraphe 6). Suite à cette invitation, des mesures concrètes ont été prises par plusieurs cantons²¹.
60. Le GRECO note avec satisfaction que les nouvelles Lignes directrices, précisant les règles en matière de dons et cadeaux, pour tous les agents fédéraux, ont été adoptées et complétées par des règles sectorielles, en vertu de la révision de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération et que des mesures sont prises pour encourager leur application. De même, le GRECO prend acte des efforts entrepris par les autorités cantonales pour élaborer leurs propres normes éthiques.
61. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

62. *Le GRECO avait recommandé d'adopter un cadre normatif destiné i) à obliger les employés de la Confédération à signaler les soupçons de corruption; ii) à protéger efficacement les personnes qui signalent de tels soupçons, et iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à étudier leur adoption.*
63. Pour ce qui est de la partie i) de la recommandation, les autorités helvétiques indiquent que l'instauration d'une obligation légale de dénonciation pour les employés fédéraux a déjà été demandée par une motion parlementaire, adoptée le 22 juin 2007 (motion Gysin 03.3212). Dans le cadre de son « Message relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP) du 10 septembre 2008 », le gouvernement a proposé de modifier la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) ; à la suite des recommandations du GRECO et de l'OCDE, il a proposé d'introduire, à l'égard de tous les employés fédéraux, une obligation de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au Contrôle fédéral des finances (CDF) tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction (art. 22a al. 1 du projet de LPers²²). Le

activité accessoire ne doit pas porter préjudice à la qualité des prestations, ni entrer en contradiction avec les intérêts du service. Si l'une de ces deux conditions risque de ne pas être remplie, une autorisation de l'activité accessoire doit être demandée à l'employeur. Il est explicitement conseillé d'aviser son supérieur de la totalité de ses activités accessoires.

²¹ Par exemple, dans le canton de Bâle-Campagne, les règles en matière de cadeaux ont été examinées et précisées récemment. Les cadeaux sont interdits, sauf s'ils sont de faible valeur ou s'il s'agit d'une distinction scientifique ou culturelle. Le canton de Schaffhouse a adopté, en avril 2008, des principes directeurs en matière de politique du personnel qui constituent un code de conduite général. Dans le canton de Zurich, des recommandations précisant les règles légales en matière de cadeaux ont été introduites sur le site intranet de l'administration cantonale. Des réflexions sur leur intégration dans une directive encore plus précise sont actuellement en cours. Dans le canton de Zoug, la direction des Finances a été chargée d'inscrire explicitement l'interdiction des cadeaux dans le droit du personnel, lors d'une prochaine révision. Enfin, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, diverses réflexions sont en cours concernant l'élaboration d'un code d'éthique et de projets de sensibilisation.

²² Art. 22a (nouveau) LPers, Obligations de dénoncer, droit de dénoncer et protection:

¹ Les employés sont tenus de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au Contrôle fédéral des finances (CDF) tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction.

² Les obligations de dénoncer prévues par d'autres lois fédérales sont réservées.

³ Les personnes qui ont le droit de refuser de déposer ou de témoigner selon les art. 113, al. 1, 168 et 169 du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 ne sont pas soumises à l'obligation de dénoncer.

⁴ Les employés ont le droit de signaler au CDF les autres irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction. Le CDF établit l'état de fait et prend les mesures nécessaires.

⁵ Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, dénoncé une infraction ou annoncé une irrégularité ou pour avoir déposé comme témoin.

devoir de dénonciation naît dès l'existence d'un soupçon fondé. Le choix de l'interlocuteur dépendra des circonstances, des faits découverts et de la façon dont ils ont été découverts. De plus, les employés auront explicitement le droit de signaler au Contrôle fédéral des finances (CDF) toutes les autres irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction. Cette modification législative a été adoptée par les deux chambres dans le cadre du vote final du 19 mars 2010 de la Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP).

64. Concernant la partie ii) de la recommandation, la loi mentionnée ci-dessus, introduisant une obligation de dénoncer à l'égard des employés fédéraux, comprend également un volet pour renforcer la protection des personnes signalant des soupçons d'infractions ou d'irrégularités, comme le souhaitaient diverses interventions parlementaires²³. D'une part, l'employeur sera obligé de proposer à l'employé licencié suite à une dénonciation de le réintégrer dans l'emploi qu'il occupait jusqu'alors ou, en cas d'impossibilité, de lui proposer un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui.²⁴ D'autre part, selon le nouvel article 22a, alinéa 5 LPers, nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, dénoncé une infraction ou annoncé une irrégularité ou pour avoir déposé comme témoin. En se basant sur cette disposition, la personne concernée peut recourir ou déposer une plainte contre toute dégradation, rétorsion, discrimination, etc. De plus, des initiatives d'ordre pratique permettant notamment de signaler les soupçons de façon anonyme ont d'ores et déjà été mises en place par des services fédéraux, comme par exemple : ligne de « whistleblowing » du Contrôle fédéral des finances (CDF) et « Armasuisse », boîte électronique en ligne pour les collaborateurs de l'Office fédéral des routes (OFROU) qui sont déjà soumis à une obligation de dénonciation, bureau de coordination pour les donneurs d'alerte, depuis octobre 2008, au niveau de l'Office fédéral de la police (Fedpol).
65. Finalement, en ce qui concerne la partie iii) de la présente recommandation, les autorités suisses rappellent le courrier en date du 20 août 2008, adressé à tous les gouvernements cantonaux (voir paragraphe 6) ; celui-ci les invitait à prendre en considération les mesures que ces recommandations proposent, notamment d'étudier l'adoption de mesures en matière d'obligation de signalement des soupçons de corruption et de protection des donneurs d'alerte. Les autorités suisses soulignent que même si au moment de la visite sur place, la plupart des cantons connaissait déjà une obligation de dénonciation (ceux de Berne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, St-Gall, Argovie, Thurgovie, Neuchâtel, Genève, Vaud, Valais, Zurich, Tessin, Schaffhouse et Fribourg), l'invitation fédérale a conduit à ce jour à des initiatives dans au moins 5 d'entre eux²⁵.

²³ Motion Gysin 03.3212, protection juridique pour les personnes qui découvrent des cas de corruption et postulat Marty 03.3344, Mesures de protection des « whistleblowers ».

²⁴ Art. 14, al. 1, let. d (nouvelle) LPers:

¹ L'employeur propose à l'employé de le réintégrer dans l'emploi qu'il occupait jusqu'alors ou, en cas d'impossibilité, lui propose un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui, si l'employé, dans les 30 jours après avoir eu connaissance d'une possible cause de nullité, indique à l'employeur par écrit et de manière plausible que la résiliation concernée est nulle parce qu'elle:

d. a pour motif que la personne concernée, de bonne foi, a dénoncé une infraction au sens de l'art. 22a, al. 1, ou signalé une irrégularité au sens de l'art. 22a, al. 4, ou qu'elle a déposé comme témoin.

²⁵ Dans le canton de Nidwald, des mesures supplémentaires pour la protection extrajudiciaire des témoins sont envisagées dans le cadre de l'introduction du nouveau Code de procédure pénale. Dans le canton de Zurich, l'ombudsman fonctionne, depuis 2007, comme centrale d'annonce, garantissant l'anonymat des donneurs d'alerte. Comme mentionné ci-dessus, ce nouveau rôle a été communiqué au personnel, en avril 2008, sur intranet de l'administration cantonale et, en juillet 2009, dans le journal du personnel. Dans le canton de Lucerne, le gouvernement a été chargé par le Parlement d'élaborer un projet de loi créant un organe indépendant où les citoyens et les employés peuvent annoncer toute insuffisance de l'administration. Ce projet de loi devra également intégrer des mesures de protection des donneurs d'alerte. Il en va de

66. Le GRECO prend note avec satisfaction des informations fournies et constate que l'adoption d'un amendement à la loi sur le personnel de la Confédération introduit une obligation légale générale pour les employés de la Confédération de signaler les soupçons de corruption, ainsi qu'un dispositif juridique au moins de base pour protéger les donneurs d'alerte au niveau fédéral. La protection de l'identité des donneurs d'alerte constitue sans aucun doute une mesure complémentaire utile. Les cantons semblent progressivement emboîter le pas dans ces politiques, suite à l'invitation du gouvernement fédéral. Le GRECO se réjouit également de la généralisation progressive de mécanismes pratiques destinés à encourager les signalements, y compris au niveau cantonal.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

68. *Le GRECO avait recommandé i) de prévoir des sessions de sensibilisation des magistrats à la notion de responsabilité pénale des personnes morales, ii) d'envisager l'introduction de sanctions complémentaires - comme par exemple, l'exclusion des marchés publics - et d'examiner la possibilité de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales condamnées.*
69. En ce qui concerne la partie i) de la recommandation, les autorités suisses indiquent que la sensibilisation des magistrats à la notion de responsabilité des personnes morales a été traitée dans le cadre des activités de formation mentionnées à l'occasion de l'examen de la recommandation iii, notamment la journée de formation entièrement consacrée aux problématiques de la corruption et de la responsabilité pénale des personnes morales organisée le 3 avril 2009 par le Ministère public de la Confédération (voir les paragraphes 17 et suivants ci-dessus). La responsabilité des personnes morales fait aussi partie, depuis l'introduction de ce thème, des formations relatives au droit pénal que suivent les praticiens.
70. Pour ce qui est de la partie ii) de la recommandation, les autorités suisses indiquent que le gouvernement a examiné la question des sanctions complémentaires et de la mise en place d'un casier judiciaire pour les personnes morales dans le cadre du Rapport du Conseil fédéral sur les recommandations iv, vi et xii du GRECO. Il en ressort que diverses sanctions existent déjà dans le domaine pénal (amendes jusqu'à 5 millions de francs suisses [EUR 3,5 millions] – art. 102 Code pénal, CP, RS 311.0; publication du jugement ; mesures de confiscation) et les domaines civil ou administratif (dissolution, notamment lorsque le but de la société est illicite ou contraire aux mœurs, mise sous surveillance de droit public, retrait d'autorisations d'exercer). De manière générale, des sanctions pénales complémentaires, à savoir, l'interdiction d'une activité spécifique, la dissolution de l'entreprise ou son placement sous surveillance, déjà étudiées dans un avant-projet en 1991, ne sont pas considérées comme convaincantes et nécessaires dans le système de la responsabilité pénale de l'entreprise en Suisse²⁶. Par ailleurs, il n'a pas été

même dans le canton de Zoug, où le gouvernement va adopter prochainement un projet de loi instaurant un ombudsman, chargé notamment de recueillir les dénonciations des cas de corruption, et la direction des Finances a été chargée d'inscrire explicitement la protection des donneurs d'alerte dans le droit du personnel, lors d'une prochaine révision. Dans le canton de Genève, la question de la prévention de la corruption et de l'introduction d'un dispositif de *whistleblowing* (ligne téléphonique) au sein de l'Etat est actuellement débattue par le gouvernement cantonal.

²⁶ Ces sanctions complémentaires ont été considérées, déjà dans le cadre de la procédure de consultation sur l'avant-projet mentionné, comme trop étrangères au système pénal et obligeant le juge pénal à prendre des décisions de nature économique ou relevant de la gestion d'entreprise. Voir le Message concernant la modification du code pénal suisse (dispositions générales, entrée en vigueur et application du code pénal) et du code pénal militaire ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, du 21 septembre 1998 (FF 1999 1787), p. 1950.

constaté, jusqu'à maintenant, que les amendes seraient par essence insuffisantes pour sanctionner de manière appropriée les personnes morales. Le gouvernement a conclu que le système actuel est satisfaisant et que le changement du régime général des sanctions pénales à l'égard des entreprises prévu à l'article 102 CP ne s'impose donc pas.

71. Par contre, en ce qui concerne la question spécifique de l'exclusion des marchés publics pour les entreprises visées par une condamnation pénale, le gouvernement a rappelé qu'une alternative était développée dans le cadre de la révision du droit des marchés publics, la sphère administrative offrant divers avantages en la matière par rapport à la sphère pénale. Ainsi, une telle possibilité est proposée dans le cadre de l'avant-projet de loi fédérale sur les marchés publics, du 30 mai 2008²⁷. Celui-ci prévoit, à son article 26, l'exclusion des marchés publics pour les entreprises coupables de corruption, pendant une durée de trois ans, à moins que le soumissionnaire démontre "que la situation est à nouveau conforme au droit et qu'il a pris entre-temps toutes les mesures nécessaires qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter à l'avenir une telle infraction". De plus, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), en tant que service central d'achat pour toute l'administration civile, envisage d'introduire un système de déclaration d'intégrité, qui serait exigée de la part de tous ses soumissionnaires, et prévoyant des pénalités contractuelles ou encore l'exclusion du marché public.
72. La mise en place du casier judiciaire pour les personnes morales a été incluse dans le programme de la législature 2007-2011. Une révision d'ensemble des dispositions du Code pénal concernant le casier judiciaire (art. 365ss CP) a donc débuté avec une série de consultations tenue en janvier 2009. Cette consultation n'a pas révélé d'oppositions et l'instauration d'un tel dispositif apparaît justifiée et préconisée par la doctrine²⁸. Le projet de loi à cet égard est donc actuellement en cours de l'élaboration.
73. Le GRECO prend note avec satisfaction des projets législatifs concernant l'exclusion des marchés publics pour les entreprises coupables de corruption (même s'il s'agit d'une mesure administrative et non pénale comme le prévoyait la recommandation), ainsi que la mise en place du casier judiciaire pour les personnes morales. Cela va clairement dans le sens préconisé par la deuxième partie de la recommandation. En ce qui concerne la formation sur le thème de la responsabilité des personnes morales, le GRECO relève que les praticiens ont l'occasion de se familiariser avec ce concept dans le cadre d'actions spécifiques (comme par exemple la journée de formation du 3 avril 2009 organisée par le Ministère public de la Confédération), en plus des sessions courantes qui abordent également ce thème.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

75. *Le GRECO avait recommandé d'étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des auditeurs et des experts comptables, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer la situation en ce qui concerne le signalement de soupçons d'infractions graves (dont la corruption) aux autorités (p.ex. des directives et formations relatives à la détection et au signalement de faits de corruption).*

²⁷ Voir le rapport explicatif et l'avant-projet de loi, disponibles sur internet:
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01239/index.html?lang=fr>

²⁸ Voir, notamment, Macaluso, La Responsabilité pénale des personnes morales et de l'entreprise, thèse Lausanne 2004, p. 222; Niggli/Gfeller, in: Basler Kommentar, Strafrecht II, 2. Auflage, Basel 2007, Art. 102 N 417.

76. Les autorités suisses soulignent que de nouvelles dispositions (qui étaient présentées en partie au paragraphe 175 du Rapport d'Evaluation), entrées en vigueur au 1er janvier 2008, ont modifié le Code des Obligations (CO)²⁹. Elles portent sur deux points majeurs. D'une part, l'obligation de révision des comptes a été étendue et couvre à présent non seulement les sociétés anonymes mais aussi les sociétés à responsabilité limitée (art. 818 CO), les sociétés en commandite par action (art. 764 CO), les sociétés coopératives (art. 906 CO), les associations (art. 69b CC) et les fondations (art. 83b CC). D'autre part, les mécanismes de signalement des manquements ont été modifiés ; ainsi lors d'un contrôle ordinaire, si l'organe de révision constate une violation grave de la loi (ce qui inclut toute infraction pénale et donc la corruption) ou des statuts, il en avertit non seulement le conseil d'administration mais également l'assemblée générale (art. 728c, al. 2, CO) – du moins lorsque le type de structure implique l'existence de tels organes ; auparavant, l'assemblée était seulement informée subsidiairement. Le statut d'organe de la révision implique un devoir de loyauté qui l'oblige de notifier toute violation du droit pénal à l'assemblée générale et cela même s'il le découvre de manière fortuite. Par ailleurs, même si l'organe de révision n'a pas d'obligation de dénonciation à l'égard des autorités pénales, il a toutefois la faculté, sous certaines conditions³⁰, de dénoncer les faits dont il a connaissance à ces autorités.
77. Le 15 août 2008, l'autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) a tenu sa réunion annuelle avec les trois grandes associations professionnelles (Chambre fiduciaire, Union suisse des Fiduciaires, Chambre des Experts en Finance et en Controlling SWISCO). La recommandation xiii du GRECO a été traitée à cette occasion et les associations professionnelles ont été invitées par l'autorité fédérale à renforcer la sensibilisation et la formation de leurs membres en matière de lutte contre la corruption et de signalement des soupçons par les auditeurs et experts-comptables. Par la suite, le 3 juin 2009, la Chambre fiduciaire a organisé à Zurich, dans le cadre de son programme de formation continue, un cours d'une journée entière consacré aux diverses obligations de l'organe de révision lorsqu'il constate une violation de la loi (un autre séminaire sur cette thématique est prévu pour 2010). En juin 2008, l'association suisse d'audit interne a organisé un cours de deux jours à l'occasion duquel les thèmes de la lutte contre la corruption et du respect des règles par l'audit interne – entre autres thèmes – ont été traités. De plus, la formation et l'examen pour expert-comptable et réviseur inclut maintenant spécifiquement les mesures à prendre lors de la constatation de violations de la loi, comme les infractions de corruption. En outre, dans le numéro 11/2008 "L'expert-comptable suisse" (la revue principale consacrée au droit de la révision et à la surveillance de la révision), les membres de la profession ont été informés (par une contribution approfondie) sur les obligations de dénonciation de l'organe de révision selon le nouvel article 728c CO. De plus, un autre numéro spécial 09/2009 a été consacré à la thématique de la corruption. Les articles suivants ont été publiés dans le but de sensibiliser la profession à cette thématique : « Le comportement de l'auditeur face à la fraude », « La criminalité économique en temps de crise » et « La protection des donneurs d'alerte et la lutte contre la corruption ».
78. Enfin, dans le cadre de la mise à jour des normes suisses de révision (NAS 240, « Fraude et erreur - responsabilité du réviseur»), cette thématique fait actuellement l'objet d'une étude. Par ailleurs, la vérification de l'application correcte de la NAS 240 (respectivement ISA 240) constituait un élément important des inspections de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) durant l'année 2008.

²⁹ Il s'agit des articles 727ss du Code des obligations (CO, RS 220).

³⁰ A savoir avec l'autorisation de l'autorité fédérale de surveillance en matière de révision prévue par l'article 321,2) CP ou lorsque le Conseil d'administration et l'Assemblée générale ne prennent pas de mesures après une notification par le réviseur.

79. Le GRECO prend note avec intérêt, de l'extension depuis le 1^{er} janvier 2008 de l'obligation de révision des comptes à un plus grand nombre de catégories d'entités juridiques et qu'en même temps il est à présent admis que l'organe de révision peut, dans certains cas, communiquer aux autorités de poursuite sa connaissance de faits délictueux. Le GRECO constate aussi que les efforts de concertation et de formation impliquant les auditeurs et comptables sont indiscutables sur la question de la détection de la corruption (ce qui constituait l'objet de la présente recommandation) et que dans le cadre de la transposition de la norme ISA 240, d'autres développements pertinents pourraient voir le jour.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

81. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a mis en œuvre de façon satisfaisante la quasi totalité des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.** Les recommandations i à iii et v à xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.
82. Le GRECO salue vivement les efforts exemplaires accomplis par la Suisse pour tirer rapidement toutes les conséquences du premier rapport d'évaluation la concernant, qui a été adopté en juin 2008. Il se réjouit que quasiment tous les domaines visés par les recommandations adressées à la Suisse aient reçu une attention certaine et que cela se soit traduit par des avancées notables dans des domaines tels que les règles anti-corruption applicables aux agents publics et celles relatives à la transparence et au contrôle du fonctionnement de l'administration. Dans bien des cas, l'invitation faite aux cantons de contribuer à la mise en œuvre des recommandations à leur niveau a été suivie là aussi d'effets notables. Des efforts significatifs ont été consentis en matière de sensibilisation et de formations à certaines thématiques de la prévention et de la lutte contre la corruption. L'adoption récente de la Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP) a renforcé les instruments de la Suisse dans différents domaines de la lutte contre la corruption. Elle a, entre autres, clarifié la surveillance du Ministère public de la Confédération et introduit un cadre légal pour la protection des donneurs d'alerte. Par ailleurs, les organes de révision (audit) sont plus étroitement associés à ces efforts et ils peuvent dès à présent signaler les soupçons de corruption aux autorités de poursuite lorsque certaines conditions sont remplies. Cela étant dit, le GRECO rappelle qu'à ses yeux, la corruption dans le secteur privé ne présente pas une gravité moindre que celle qui touche le secteur public. Il encourage donc les autorités suisses à reprendre et à compléter l'examen de la question de l'applicabilité des mesures d'enquêtes spéciales en relation avec la corruption dans le secteur privé (thème qui fait l'objet de la seule recommandation en suspens) ; il espère aussi que cette dernière forme de corruption constituera rapidement, dans des cas graves, une infraction sous-jacente au blanchiment de capitaux.
83. Par conséquent, le GRECO invite le Chef de la délégation de la Suisse à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation iv d'ici le 30 septembre 2011 au plus tard.
84. Enfin, le GRECO invite les autorités suisses à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans les (autres) langues officielles suisses et à rendre ces traductions publiques.