

# Audit de la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption

Analyse  
comparative  
dans cinq  
entités de  
l'administration  
cantonale  
vaudoise

**Projet de rapport n°26**

**du 16 décembre 2013**

AUDIT DE LA GESTION DES RISQUES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DE CORRUPTION  
ANALYSE COMPARATIVE DANS CINQ ENTITÉS DE L'ADMINISTRATION CANTONALE VAUDOISE



## RÉSUMÉ

### LES ENJEUX DE L'AUDIT

Partout dans le monde, la lutte contre la corruption constitue une préoccupation majeure, tant des Etats que des institutions supérieures de contrôle.

En effet, si la corruption menace la stabilité et les fondements même de la démocratie, elle impacte également l'efficacité et l'efficacite des administrations publiques en détournant le bon usage des deniers publics au détriment d'un intérêt personnel. En outre, elle augmente grandement le risque d'image et de perte de confiance de la population dans son service public.

De plus, la Suisse a ratifié trois conventions internationales de lutte contre la corruption, qui lui recommandent de prendre des mesures et qui engagent tant la Confédération que les cantons, voire les communes.

Un des éléments-clés de la lutte contre la corruption consiste à gérer les conflits d'intérêts qui peuvent survenir dans le cadre des fonctions publiques. Ceux-ci sont en mesure de créer des situations qui facilitent les actes de corruption, même si le lien de cause à effet n'est pas forcément présent.

### LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

L'analyse menée par la Cour dans cinq entités de l'Etat lui permet de conclure que la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption, bien que ceux-ci soient dans la plupart des cas identifiés par la direction et les collaborateurs, repose de manière générale et à l'exception d'une entité, sur des pratiques disparates, informelles et non unifiées.

Si la corruption ne constitue pas un risque majeur dans l'administration vaudoise, les impacts en termes d'image et sur les services eux-mêmes peuvent se révéler considérables. Même des cas de conflits d'intérêts apparents ébranlent la confiance dans le secteur public, souvent même de manière disproportionnée.

C'est pourquoi, dans un environnement où la lutte contre la corruption est devenu un thème récurrent, l'administration cantonale vaudoise se doit de prévoir des mesures concrètes et harmonisées lui permettant de lutter contre les conflits d'intérêts et la corruption.

Les constatations et recommandations de la Cour sont présentées dans le tableau ci-après.

### REMERCIEMENTS

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à :

- Monsieur Patrick Amaru, chef de la Direction des Systèmes d'information (DSI)
- Monsieur Jacques Antenen, Commandant de la Police Cantonale
- Monsieur Dominique Blanc, chef du Service des Routes
- Monsieur le Professeur Pierre-François Leyvraz, directeur général du CHUV
- Monsieur Claude Meyer, chef du service d'audit interne du CHUV
- Monsieur Philippe Pont, chef du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPAL)

ainsi qu'à leurs collaboratrices et collaborateurs, qui ont accepté de se prêter aux interviews de l'équipe d'audit, en dépit d'un emploi du temps chargé. L'équipe d'audit a apprécié la qualité des échanges et l'esprit d'ouverture de ses interlocuteurs.

La Cour des comptes remercie également chaleureusement pour leurs avis éclairés :

- Monsieur Michel Huissoud, directeur désigné du Contrôle fédéral des finances, membre du comité de l'IDAG Corruption
- Monsieur Ernst Gnägi, chef de l'Unité de Droit pénal international (Office fédéral de la Justice), chef de la délégation suisse au GRECO et membre du bureau du GRECO.
- Monsieur Michel Carles, directeur adjoint du Centre appui métier de la Cour des comptes française.

## TABLEAU DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
1	Trois des entités auditées ont réellement concrétisé leurs valeurs dans un code de déontologie et/ou un manuel à l'usage des collaborateurs. Un autre service met en avant ses valeurs éthiques générales dans un document de type « charte éthique ». Un service n'est pas très favorable à la formalisation des valeurs éthiques.	Les services de l'Etat doivent définir formellement leurs valeurs éthiques prioritaires et les concrétiser en termes opérationnels, de manière à créer une culture éthique et s'assurer qu'elle soit partagée par l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices du service. Une information et une formation adéquates sont souhaitables, afin que le personnel comprenne clairement l'implication sur leurs activités quotidiennes.	28
2	Il n'existe pas dans l'administration cantonale vaudoise de règles systématiques relatives aux cadeaux et invitations. Une seule entité auditée a émis une directive à ce sujet. Des dispositions générales en la matière sont souhaitées par les services.	L'Etat devrait adopter un cadre général sur les cadeaux et invitations, tout en laissant aux services le soin d'établir des règles plus contraignantes propres à leurs spécificités. Etablir des principes unifiés en la matière permettrait une plus grande cohérence face à l'extérieur et soulagerait par ailleurs les collaborateurs, en général mal à l'aise, à des degrés divers, devant l'octroi de cadeaux ou d'invitations.	30
3	A l'exception d'une entité auditée, il n'existe pas de règles systématiques relatives à la détection, au traitement et au suivi des conflits d'intérêts. Des pratiques sont développées dans les services, comme la procédure de récusation par exemple, mais elles restent générales et informelles. Toutefois, la déclaration des activités accessoires, qui peuvent créer des situations de conflits d'intérêts, est obligatoire pour l'ensemble de l'administration vaudoise selon l'art. 51 de la Loi sur le personnel et la directive générale s'y référant, mais le contrôle et le suivi, non prévus dans la directive, sont effectués de manière disparate au sein des services audités.	La directive de l'Etat sur les activités accessoires devrait s'intégrer dans une directive plus générale sur les conflits d'intérêts. Celle-ci devrait prévoir en particulier : <ul style="list-style-type: none"> <li>- la définition des conflits d'intérêts réel, apparent et potentiel</li> <li>- les situations pouvant amener à des conflits d'intérêts, comme par exemple les activités accessoires ou les activités des proches</li> <li>- une déclaration des conflits d'intérêts à l'engagement, ou annuelle pour les collaborateurs particulièrement exposés, ou encore lorsqu'ils sont amenés à traiter une situation spécifique</li> <li>- la procédure à observer en cas de conflits d'intérêts et les personnes compétentes</li> <li>- le contrôle et le suivi des risques de conflits d'intérêts</li> <li>- les sanctions encourues en cas de non déclaration ou de non respect des procédures.</li> </ul>	32

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
4	Le pantouflage est une notion inconnue dans les services audités.	L'Etat devrait adopter une directive réglant l'engagement des hauts dirigeants de l'Etat par les organisations avec lesquelles ils ont été en affaire pendant l'exercice de leur fonction publique. Ils devraient en tout cas observer une période de latence de deux ans, qui est la période généralement retenue.	34
5	Il n'existe pas de formation générale ou spécifique sur le thème de la corruption et des conflits d'intérêt au sein des services audités.	<p>Il est souhaitable de former les collaborateurs de l'Etat :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- de manière générale, sur la définition des risques de corruption et de conflits d'intérêt, ainsi que sur les sanctions encourues</li><li>- de manière spécifique au service, sur les implications pratiques et sur les valeurs éthiques fondamentales permettant de déterminer clairement ce qui est acceptable ou non au sein du service, en fonction de leurs propres risques.</li></ul> <p>La formation spécifique doit être adaptée et différenciée en fonction des tâches et des responsabilités des collaborateurs et collaboratrices. Idéalement, l'administration vaudoise devrait disposer d'un Code de comportement, à l'instar de ce qui existe à la Confédération (voir Annexe XIII).</p>	35

# TABLE DES MATIÈRES

Table des matières .....	1
Lexique .....	4
Bibliographie .....	9
Le contexte de l'audit.....	11
<b>L'apport des institutions indépendantes de contrôle des finances publiques.....</b>	<b>11</b>
<b>La corruption en Suisse .....</b>	<b>12</b>
LE RISQUE DE CORRUPTION EXISTE EN SUISSE .....	12
UN SYSTÈME D'INTÉGRITÉ NATIONAL « ROBUSTE » CONDUIT À LA SOUS-ESTIMATION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	12
LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	13
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN SUISSE ET DANS LE CANTON DE VAUD .....	14
LES DOMAINES SUSCEPTIBLES DE CRÉER DES SITUATIONS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DE CORRUPTION .....	17
LES FACTEURS DE LA CORRUPTION .....	17
LES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	18
La définition de l'audit .....	19
<b>Le choix du thème de l'audit .....</b>	<b>19</b>
<b>Les objectifs .....</b>	<b>20</b>
AXE I : L'ANALYSE DE LA SENSIBILITÉ DES ENTITÉS AUDITÉES À LA PROBLÉMATIQUE DE LA CORRUPTION ET DES CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	20
AXE II : ÉTAT DES LIEUX DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DÉJÀ MISES EN PLACE DANS LES ENTITÉS AUDITÉES.....	20
<b>Le périmètre de l'audit.....</b>	<b>21</b>
LE CHOIX DES SERVICES AUDITÉS .....	21
LES QUESTIONS EXCLUES DE L'AUDIT .....	22
<b>L'approche d'audit .....</b>	<b>22</b>
LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS .....	22
LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT .....	24
Les résultats de l'audit .....	25
<b>1. La sensibilité aux risques de corruption et de conflits d'intérêts .....</b>	<b>26</b>
<b>2. L'éthique .....</b>	<b>27</b>
<b>3. Les cadeaux et invitations .....</b>	<b>28</b>
<b>4. Les conflits d'intérêts .....</b>	<b>30</b>
<b>5. Les activités accessoires .....</b>	<b>33</b>

<b>6. Le pantouflage .....</b>	<b>34</b>
<b>7. La formation sur les conflits d'intérêts et la corruption.....</b>	<b>35</b>
<b>8. Le système de lanceurs d'alerte (whistleblowing).....</b>	<b>36</b>
<b>La synthèse des résultats par entité auditée.....</b>	<b>40</b>
<b>Conclusions et recommandations .....</b>	<b>41</b>
<b>Réponses aux questions d'audit .....</b>	<b>41</b>
<b>Conclusions.....</b>	<b>41</b>
<b>Constatations et recommandations.....</b>	<b>42</b>
<b>Synthèse graphique des réponses aux questions d'audit .....</b>	<b>45</b>
<b>Observations des entités auditées .....</b>	<b>46</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>54</b>
<b>Annexe I.....</b>	<b>55</b>
LES NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE CORRUPTION .....	55
<b>Annexe II.....</b>	<b>57</b>
EXTRAIT DU CODE PÉNAL SUISSE (ARTICLES 322TER À 322OCTIES).....	57
<b>Annexe III.....</b>	<b>60</b>
LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION .....	60
<b>Annexe IV .....</b>	<b>63</b>
EXTRAITS DES LOIS VAUDOISES CITÉES DANS LE CADRE DE L'AUDIT .....	63
<b>Annexe V .....</b>	<b>65</b>
RECOMMANDATION REC(2003)4 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS-MEMBRES SUR LES RÈGLES COMMUNES CONTRE LA CORRUPTION DANS LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES, CONSEIL DE L'EUROPE (COMITÉ DES MINISTRES), 2003 .....	65
<b>Annexe VI .....</b>	<b>70</b>
RECOMMANDATION DU CONSEIL SUR LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SERVICE PUBLIC, OCDE, 28 MAI 2003.....	70
<b>Annexe VII .....</b>	<b>88</b>
LES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION .....	88
<b>Annexe VIII .....</b>	<b>90</b>
QUESTIONNAIRES.....	90
<b>Annexe IX.....</b>	<b>99</b>
EXEMPLE DE DIRECTIVE SUR LES CADEAUX ET INVITATIONS .....	99
<b>Annexe X.....</b>	<b>101</b>
EXEMPLE-TYPE DE THÈMES À ABORDER DANS LE CADRE D'UNE FORMATION DANS LE DOMAINE DE LA CORRUPTION ....	101
<b>Annexe XI.....</b>	<b>104</b>

RECOMMANDATIONS DU GRECO TRAITÉES DANS LE CADRE DU PRÉSENT AUDIT (RAPPORT D'ÉVALUATION SUR LA SUISSE, 1 <sup>ER</sup> ET 2 <sup>ÈME</sup> CYCLE D'ÉVALUATION CONJOINTS, 4 AVRIL 2008).....	104
<b>Annexe XII.....</b>	<b>105</b>
RECOMMANDATION N° R (2000) 10 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ETATS-MEMBRES SUR LES CODES DE CONDUITE POUR LES AGENTS PUBLICS, ADOPTÉE PAR LE COMITÉ DES MINISTRES LE 11 MAI 2000, CONSEIL DE L'EUROPE .....	105
<b>Annexe XIII.....</b>	<b>114</b>
CODE DE COMPORTEMENT DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE VISANT À PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS NON RENDUES PUBLIQUES (CODE DE COMPORTEMENT DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE) DU 15 AOÛT 2012.....	114
<b>Annexe XIV .....</b>	<b>117</b>
GUIDE DES BONNES PRATIQUES POUR LES CONTRÔLES INTERNES, LA DÉONTOLOGIE ET LA CONFORMITÉ, OCDE, ADOPTÉ LE 18 FÉVRIER 2010 .....	117
<b>Annexe XV .....</b>	<b>121</b>
LA COUR DES COMPTES EN BREF.....	121

## LEXIQUE

### **Activité accessoire**

Selon les Instructions générales sur la manière de remplir la déclaration d'impôt des personnes physiques dans le canton de Vaud pour l'année 2012, une activité est considérée comme accessoire s'il s'agit d'une activité dépendante (ou indépendante) exercée d'une manière régulière, à moins de 30% de l'horaire de travail normal. Il en va de même d'une activité déployée à plein temps occasionnellement et pendant une durée réduite.

### **Agent public**

Selon les autorités suisses, les agents publics sont toutes les personnes qui détiennent un mandat législatif, administratif ou judiciaire, y compris les particuliers qui accomplissent des tâches publiques et les personnes exerçant une fonction dans les organes d'entreprises dominées ou contrôlées par l'État<sup>1</sup>.

### **Code de déontologie ou code éthique**

Le code de déontologie concrétise les principes éthiques qui doivent guider les membres d'une organisation dans leur conduite, entre eux et avec des tiers.

### **Conflit d'intérêts**

« Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités<sup>2</sup> ».

Les conflits d'intérêts peuvent être réels (ou effectifs), apparents ou potentiels.

### **Conflit d'intérêts effectif (ou réel)**

Le conflits d'intérêts est effectif (ou réel) lorsque les intérêts privés d'un agent public influencent indûment son jugement professionnel. Dans ce cas, on peut parler d'inconduite ou d'abus de fonctions, voire de corruption<sup>3</sup>.

### **Conflit d'intérêts apparent**

Il y a conflit d'intérêts apparent « lorsque les intérêts privés d'un agent public sont susceptibles d'indûment influencer l'exécution de ses obligations, mais qu'en réalité ce n'est pas le cas »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Suisse, Examen de l'application de la Convention et de la Recommandation de 1997, rapport de la phase 1, OCDE, février 2000. p. 4.

<sup>2</sup> Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi, OCDE, 2006, p.13 et p.99.

<sup>3</sup> Voir note ci-dessus, p. 100.

<sup>4</sup> Voir note ci-dessus, p.100.

Un conflit d'intérêts apparent ne débouche pas forcément sur un acte d'abus de fonction, voire de corruption. Toutefois, pour un agent public, un conflit d'intérêts apparent peut revêtir le même degré de gravité qu'un conflit d'intérêts effectif, car il peut mettre en doute la confiance dans le gouvernement et la réputation d'intégrité des institutions publiques.

### **Conflit d'intérêts potentiel**

Il y a conflit d'intérêts potentiel « lorsqu'un agent public a des intérêts privés d'une nature telle qu'il y aurait conflit d'intérêts si l'agent public devait à l'avenir assumer certaines responsabilités officielles (incompatibles) »<sup>5</sup>.

### **Conseil de l'Europe**

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent, qui a été institué le 5 mai 1949 par le traité de Londres. Il compte 47 États membres, dont la Suisse et les 28 pays de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

### **Corruption**

« Acte d'offrir, de donner, recevoir ou solliciter quelque chose de valeur pour influencer une décision ou obtenir un avantage »<sup>6</sup>.

« La corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »<sup>7</sup>.

Selon Transparency International<sup>8</sup>, cela englobe à la fois des délits tels que la corruption, le détournement de biens et l'abus de pouvoir, mais également le népotisme ou le favoritisme (qui en soi ne constituent pas des actes criminels, mais sont contraires à la morale ou à l'éthique).

### **Ethique**

La définition de l'éthique est complexe et relève de la philosophie. Dans le cadre de cet audit, on peut la définir comme « l'ensemble des principes moraux qui s'imposent aux personnes qui exercent une même profession, qui pratiquent une même activité »<sup>9</sup>. Elle est fondée sur les valeurs essentielles de l'organisation.

---

<sup>5</sup> Voir note ci-dessus, p.100.

<sup>6</sup> *PriceWaterhouseCoopers, La fraude en entreprise : tendances et risques émergents*, Global Economic Crime Survey 2011, 6<sup>ème</sup> édition, p.20.

<sup>7</sup> Selon Transparency international, voir *National Integrity System Assessment Switzerland*, Transparency International Suisse, 2012, p. 10.

<sup>8</sup> ONG dont la mission consiste à lutter internationalement contre la corruption.

<sup>9</sup> Dictionnaire de l'Académie Française, 9<sup>ème</sup> édition

L'éthique peut être concrétisée dans un code éthique ou code de déontologie, de manière à en assurer le partage.

## Fraude

« On entend par fraude toutes les irrégularités et actes illégaux commis avec l'intention de tromper. Les fraudes peuvent être commises pour le bénéfice de l'organisation ou à son détriment, tant par les employés de l'organisation que par des personnes extérieures à celles-ci.<sup>10</sup> »

## GRECO

Le GRECO, Groupement d'Etats contre la corruption (1999), est une institution du Conseil de l'Europe qui a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus d'évaluation mutuelle, qu'ils respectent les normes et les standards du Conseil de l'Europe en matière de corruption, définis en particulier dans la Convention pénale contre la corruption du 27 janvier 1997, ratifiée par la Suisse le 31 mars 2006 (voir Annexe I).

Le Conseil de l'Europe a également émis une Convention civile contre la corruption, le 4 novembre 1999, qui n'est pas ratifiée par la Suisse.

## IDAG Corruption

Groupe de Travail Interdépartemental (*InterDepartementale ArbeitsGruppe*) de lutte contre la corruption, mis en place par la Confédération suite à une recommandation du GRECO (voir Annexe III).

## Intégrité

Le terme intégrité est utilisé dans le secteur public pour désigner la bonne utilisation des fonds, des ressources, des biens et des pouvoirs, aux fins qui leur ont été officiellement assignées. Dans cette acceptation, « intégrité » s'oppose à « corruption » ou « abus ».<sup>11</sup>

## Népotisme

Le népotisme est une forme de favoritisme selon lequel un dirigeant abuse de son pouvoir et de son autorité pour accorder une place ou une faveur à un membre de sa famille ou de son entourage, sans considération de ses qualifications personnelles et professionnelles.

---

<sup>10</sup> Selon les Normes professionnelles de l'IIA (Institute of internal auditors) / IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle interne), voir *Introduction par M. Jean-François Bénard du séminaire international d'Eurorai sur la fraude et la corruption* (8 juin 2012).

<sup>11</sup> Voir note ci-dessus, p.7.

## OCDE

L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) est officiellement née le 30 septembre 1961. Sa mission est de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde.

Son origine remonte à l'après-guerre, lorsque les pays européens ont réalisé que le meilleur moyen d'assurer une paix durable était d'encourager la reconstruction et la coopération. L'Organisation européenne de coopération économique (OECE) avait ainsi été instituée en 1948 pour administrer le plan Marshall financé par les Etats-Unis, afin de reconstruire un continent dévasté par la guerre.

Aujourd'hui, les 34 pays membres que l'OCDE compte à l'échelle de la planète (en particulier, outre la Suisse et la majorité des pays de l'Union Européenne, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Chine, la Corée, le Japon, le Mexique et le Chili) se consultent régulièrement pour identifier les problèmes, en discuter, les analyser, et promouvoir des politiques pour les résoudre<sup>12</sup>.

## ONU

L'Organisation des Nations unies (ONU) est une organisation internationale regroupant pratiquement tous les États de la planète et qui a pour finalité la paix internationale. Elle a été créée en 1945, après la seconde guerre mondiale, pour remplacer la Société des Nations.

La Suisse y a adhéré en septembre 2002.

## Pantouflage

Le terme « pantouflage » désigne le fait pour un agent public<sup>13</sup> d'aller travailler dans une entreprise privée, lorsqu'il a eu affaire à elle dans le cadre de ses fonctions au sein de la collectivité publique. Le pantouflage, notamment quand il ne se fait pas dans la plus grande transparence, se situe à la limite de l'éthique et comporte un risque élevé de conflits d'intérêts.

Le pantouflage touche essentiellement les cadres supérieurs habilités à décider ou à participer à la prise de décision.

## Transparency International

« Transparency International est la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. Transparency International sensibilise l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert

---

<sup>12</sup> Source : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>13</sup> Voir la définition dans le lexique.

avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures visant à la combattre »<sup>14</sup>.

Transparency International « fédère plus d'une centaine de sections et points de contacts nationaux affiliés présents sur tous les continents ». Elle a été fondée par Peter Eigen en 1993. Elle a son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne.

« TI Suisse est la section suisse de l'organisation Transparency International et travaille étroitement avec cette dernière ainsi qu'avec les autres sections nationales. Elle a été fondée en 1995 en tant qu'organisation privée, apolitique et à but non lucratif »<sup>15</sup>. Me Jean-Pierre Méan, expert dans le cadre de cet audit, en est le président.

La mission de TI Suisse est de sensibiliser et renforcer « la conscience par rapport à la corruption et ses conséquences en Suisse et dans ses relations globales. TI Suisse lutte contre la corruption et encourage un comportement éthique dans l'économie et la société. Elle se concentre sur l'information, la prévention et le conseil »<sup>16</sup>, que ce soit dans l'administration publique, l'économie privée ou la société civile.

### **Whistleblower ou lanceur d'alerte**

« Un whistleblower, en français dénonciateur ou informateur, est une personne qui signale au service compétent les comportements contraires aux règles, les irrégularités, les agissements illégaux (par ex. corruption, opérations d'initiés, etc.) ou les risques d'ordre général dont elle a eu connaissance »<sup>17</sup>.

La plupart du temps, le lanceur d'alerte agit avec la conviction de servir le bien commun, mais son action peut souvent être interprétée comme une atteinte au devoir de loyauté. Ainsi, beaucoup de lanceurs d'alerte sont harcelés ou même licenciés. C'est pourquoi il est important de mettre en place un dispositif dit de « whistleblowing », visant à les protéger.

---

<sup>14</sup> Source : <http://www.transparency-france.org/>

<sup>15</sup> Source : [www.transparency.ch](http://www.transparency.ch)

<sup>16</sup> Source : [www.transparency.ch](http://www.transparency.ch)

<sup>17</sup> Source : Contrôle fédéral des finances ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch))

## BIBLIOGRAPHIE

*Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries*, Transparency International, 2009 ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

*Audit de performance du système de contrôle des denrées alimentaires*, Rapport n°24, Cour des comptes du Canton de Vaud, 2013 (<http://www.vd.ch/autorites/cour-des-comptes>).

*Audit de l'application de la législation sur les marchés publics dans le canton de Vaud*, Cour des comptes du Canton de Vaud, 2011 (<http://www.vd.ch/autorites/cour-des-comptes>).

Bonnes pratiques en matière de lutte contre la fraude et la corruption, Eurorai, Synthèse des résultats du groupe de travail d'Eurorai, mars 2012 ([http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai\\_fr.nsf/documento/autres\\_rapports](http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_fr.nsf/documento/autres_rapports)).

*Code de comportement du personnel de l'Administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques (Code de comportement de l'Administration fédérale)*, Office fédéral du Personnel (OPPER), Département fédéral des finances (DFF), 15 août 2012 (Annexe XIII) ([www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=fr](http://www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=fr)).

*Convention des Nations-Unies contre la Corruption*, Nations-Unies, 2004 (<http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/index.html?ref=menuside>).

*Convention pénale sur la corruption*, Conseil de l'Europe, 1999 (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/173.htm>).

*Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et documents connexes*, OCDE, 2011 (<http://www.oecd.org/fr/investissement/anti-corruption/>).

*Enquête relative à la criminalité économique 2007 (Suisse)*, PricewaterhouseCoopers ([http://www.pwc.ch/user\\_content/editor/files/publ\\_adv/pwc\\_enquete\\_criminalite\\_economique\\_07\\_f.pdf](http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_adv/pwc_enquete_criminalite_economique_07_f.pdf)

*Enquête relative à la criminalité économique 2009 (Suisse)*, PricewaterhouseCoopers ([www.pwc.ch/user\\_content/editor/files/publ\\_adv/pwc\\_global\\_economic\\_crime\\_survey\\_09\\_ch\\_f.pdf](http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_adv/pwc_global_economic_crime_survey_09_ch_f.pdf)).

*Examen de l'application de la Convention et de la Recommandation de 1997, Suisse*, rapport de la phase 1, Groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, février 2000 (<http://www.oecd.org/fr/investissement/anti-corruption/>).

*Fighting fraud and corruption in the Public Sector*, in Europe today, by European Academy for taxes economics and laws, août 2013, pp.5-6 ([www.euroacad.eu](http://www.euroacad.eu)).

*Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, OCDE, 2006.

*Guide des bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité*, OCDE, adopté le 18 février 2010 (Annexe XIV). (<http://www.oecd.org/fr/investissement/anti-corruption/>)

*La fraude en entreprise : tendances et risques émergents*, Global Economic Crime Survey 2011, 6ème édition, PricewaterhouseCoopers, 2011 (<http://www.pwc.fr/fraude1.html>).

*National integrity system assessment Switzerland*, Transparency international Suisse, 2012 (<http://www.transparency.ch/fr/>).

*La gestion des conflits d'intérêts*, chapitre 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Bureau du Vérificateur Général du Canada, Automne 2010 ([www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)).

*La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'Union Européenne*, Rapport spécial n° 15, Cour des comptes européenne, 2012 ([www.eca.europa.eu/fr/](http://www.eca.europa.eu/fr/)).

*Lutte anti-corruption en Suisse, étude sur l'état des lieux légal et les pratiques des sociétés cotées*, Transparency International et Ethos, décembre 2011 ([http://www.transparency.ch/fr/PDF\\_files/Divers/2011\\_Ethos\\_TI\\_F.pdf](http://www.transparency.ch/fr/PDF_files/Divers/2011_Ethos_TI_F.pdf)).

*Lutte de la Confédération contre le crime organisé*, Office fédéral de la police (Fedpol), juin 2011 ([www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/fr/home/fedpol.html](http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/fr/home/fedpol.html)).

*Lutte de la Confédération contre le crime organisé*, Office fédéral de la police (Fedpol), juin 2013.

*Prévention de la corruption et « Whistleblowing »*, Office fédéral du Personnel (OFPER), Département fédéral des finances (DFF), 2011 ([www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=fr](http://www.epa.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=fr)).

*Rapport de conformité sur la Suisse, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints*, GRECO, 2010 ([www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp)).

*Rapport de l'IDAG Corruption – Un état des lieux des activités de lutte contre la corruption en Suisse et à l'étranger*, Berne, le 28 mars 2011 (<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/finec/intcr/corrupt/idwg.html>).

*Rapport d'évaluation sur la Suisse, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints*, GRECO, 2008 ([www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp)).

*Rapport d'évaluation sur la Suisse : transparence du financement des partis politiques (thème II), troisième cycle d'évaluation*, GRECO, 2011 ([www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/fr/home/fedpol.html](http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/fr/home/fedpol.html)).

*Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, OCDE, 28 mai 2003 (voir Annexe VI).  
<http://www.oecd.org/fr/corruption/ethique/>

*Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats-Membres sur les codes de conduite pour les agents publics*, adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2000, Conseil de l'Europe (Annexe XII) ([http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts\\_fr.asp#P49\\_3815](http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_fr.asp#P49_3815)).

*Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats-Membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), 2003 (Annexe V).  
[http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts\\_fr.asp#P49\\_3815](http://www.coe.int/T/CM/adoptedTexts_fr.asp#P49_3815)

## LE CONTEXTE DE L'AUDIT

D'une manière générale, la thématique de la lutte contre la corruption ne cesse de gagner en importance. En effet, **ce fléau contrevient gravement aux principes de base de la démocratie moderne**. Selon la Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe, la corruption « constitue une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, sape les principes de bonne administration, d'équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société ».

### L'APPORT DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Pour ces raisons, **la lutte contre la corruption est une des priorités stratégiques de l'INTOSAI**<sup>18</sup> (Plan stratégique 2011-2016), qui a constitué un groupe de travail sur le thème de la corruption et organisé plusieurs congrès ou symposiums (également en collaboration avec l'ONU). Selon l'INTOSAI, les institutions supérieures de contrôle (ISC) sont des partenaires actifs de la lutte contre la corruption, la fraude et la mauvaise gestion, en raison de leur position exceptionnelle (indépendance, accès à l'information et publicité des rapports) et de leur vue d'ensemble de la gestion financière publique (contrôles des comptes annuels, analyse des risques et audits de la performance).

Le sujet du séminaire EURORAI, l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle, organisé à Bordeaux en 2012, était d'ailleurs consacré à l'audit externe dans les domaines de la fraude et de la corruption.

Dans la même perspective, l'EUROSAI<sup>19</sup> a constitué en 2011 un groupe d'étude sur le thème Audit et déontologie, « visant à promouvoir la conduite éthique et l'intégrité, non seulement au sein des Institutions supérieures de contrôle, mais aussi des organisations publiques ».

La Cour a également pris connaissance de rapports établis dans ce domaine par deux institutions supérieures de contrôle :

- l'audit de la Cour des comptes européenne sur « La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'Union Européenne<sup>20</sup> » (2012)

---

<sup>18</sup> International Organisation of Supreme Audit Institutions ou l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques.

<sup>19</sup> European Organisation of Supreme Audit Institutions ou l'Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe.

<sup>20</sup> *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'Union Européenne*, Rapport spécial n° 15, Cour des comptes européenne, 2012.

- l'audit du Bureau du Vérificateur général du Canada sur « La gestion des conflits d'intérêts » au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et cinq ministères sélectionnés<sup>21</sup> (2010).

## LA CORRUPTION EN SUISSE

Bien que la Suisse soit considérée par Transparency international<sup>22</sup> comme l'un des pays les moins corrompus, elle est néanmoins exposée au risque de corruption.

Or, même de peu d'importance matérielle, les cas de corruption ébranlent la confiance de la population dans le secteur public.

### **LE RISQUE DE CORRUPTION EXISTE EN SUISSE**

Ces dernières années, la recrudescence de cas de fraude et de corruption relatés dans la presse illustrent le fait que la Suisse n'échappe pas à ce fléau. Entre 2000 (date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions pénales) et 2009, les autorités fédérales suisses ont recensé une centaine de condamnations pour corruption (active et passive, acceptation et octroi d'un avantage) dont les deux tiers concernent la corruption d'agents publics suisses<sup>23</sup>. Selon une analyse effectuée par la Police Judiciaire Fédérale en 2011, les cas d'irrégularités dans le domaine des marchés publics de la Confédération, par exemple, sont récurrents<sup>24</sup>. Et ces chiffres ne reflètent pas nécessairement l'ampleur réelle du phénomène<sup>25</sup>, les cas de corruption n'étant pas forcément dénoncés.

### **UN SYSTÈME D'INTÉGRITÉ NATIONAL « ROBUSTE » CONDUIT À LA SOUS-ESTIMATION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS**

Transparency International a émis un rapport d'évaluation<sup>26</sup> du « système d'intégrité national »<sup>27</sup>, pour 25 pays européens dont la Suisse. Celui-ci estime que la Suisse présente un système d'intégrité national « robuste » avec des institutions qui fonctionnent bien.

Toutefois, en raison même de ce constat, la Suisse sous-estime de manière générale l'importance de la corruption et des impacts qui peuvent en résulter. Sa perception de la corruption est superficielle et un flou entoure la définition même de la corruption, au sens large du terme. La zone grise comprise entre l'illégalité, l'immoralité et des pratiques usuelles

---

<sup>21</sup> *La gestion des conflits d'intérêts*, chapitre 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Bureau du Vérificateur Général du Canada, Automne 2010.

<sup>22</sup> Transparency international, ONG dont la mission consiste à lutter internationalement contre la corruption.

<sup>23</sup> *Lutte de la Confédération contre le crime organisé*, Office fédéral de la police (Fedpol), juin 2011, point 4 Corruption.

<sup>24</sup> *Lutte de la Confédération contre le crime organisé*, Office fédéral de la police (Fedpol), juin 2013, p. 18.

<sup>25</sup> Selon un rapport de l'Office fédéral de la police, 97 à 99 % des cas de corruption ne sont jamais dénoncés en Suisse (in *Rapport d'évaluation sur la Suisse, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints*, GRECO, 2008, point 8).

<sup>26</sup> *National integrity system assessment Switzerland*, Transparency International Suisse, 2012.

<sup>27</sup> Le système d'intégrité national inclut les institutions nationales clés, la législation et les processus qui contribuent à l'intégrité, la transparence et la confiance dans la société. Si celui-ci fonctionne bien, il constitue un garde-fou efficace contre la corruption au sens large.

comme le favoritisme est largement sujette à interprétations, ce qui empêche d'obtenir un véritable consensus en matière de lutte contre la corruption en Suisse et dans les cantons.

Aussi bien le rapport de Transparency International<sup>28</sup> que le rapport du GRECO<sup>29</sup> (Groupement d'Etats contre la corruption) indiquent d'ailleurs que les phénomènes de favoritisme et de népotisme<sup>30</sup> sont perçus comme plus inquiétants que les faits de corruption proprement dits. Dans la plupart des cas, ils ne seraient pas découverts ni instruits. Des raisons peuvent être avancées face à ce phénomène :

- la petite taille du pays
- la proximité entre les preneurs de décisions institutionnels et ceux du monde des affaires (en particulier banques et industries)
- un système politique de milice, dans lequel la sensibilité aux conflits d'intérêts et la transparence sont faibles.

On notera enfin que, la plupart du temps, lorsque des cas de corruption sont décelés, ils sont le fait de personnes qui avaient bénéficié d'un large capital de confiance auparavant.

### **LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Convaincus que la coopération internationale est essentielle pour prévenir et juguler la corruption, diverses organisations internationales ont émis des conventions relatives à la lutte contre ce fléau.

La Confédération a ratifié 3 conventions majeures dans le domaine de la lutte contre la corruption (celles-ci sont détaillées en Annexe I) :

- le **31 mai 2000, la Convention de l'OCDE<sup>31</sup>** sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 novembre 1997
- le **31 mars 2006, la Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe<sup>32</sup>** du 27 janvier 1999 (ayant donné lieu aux quatre phases d'évaluation mutuelle du GRECO)
- le **24 septembre 2009, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)** du 31 octobre 2003.

Dès lors, selon le droit constitutionnel, les principes, règles et normes de ces conventions acquièrent automatiquement une validité interne qui s'étend non seulement à la Confédération, mais également aux cantons et aux communes, et doivent être transposés dans le droit national pour être applicables.

L'application fondamentale des principes énoncés dans ces conventions consiste à prendre les mesures législatives et autres nécessaires à ce que les actes de corruption, tant dans le secteur

---

<sup>28</sup> *National integrity system assessment Switzerland*, pp. 25-26.

<sup>29</sup> *Rapport d'évaluation sur la Suisse, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints*, GRECO, 2008, point 7.

<sup>30</sup> Voir lexique.

<sup>31</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (voir lexique).

<sup>32</sup> Voir lexique.

public que dans le secteur privé, y compris la corruption d'agents publics étrangers, constituent une infraction pénale en vertu de la loi et soient sanctionnées pénalement.

Ainsi, les articles 322ter à 322octies du Code pénal suisse règlent la corruption active et passive, ainsi que l'acceptation et l'octroi d'un avantage, concernant un agent public suisse ou étranger. L'article 102, al. 2 prévoit en outre la punissabilité d'une entreprise en cas de corruption active, « s'il doit lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction » (voir Annexe II). En outre, la Confédération met actuellement en consultation une révision des dispositions pénales incriminant la corruption, visant principalement à poursuivre d'office l'infraction de corruption privée. Les nouvelles dispositions auront par exemple comme conséquence de permettre l'incrimination de la corruption dans le cadre des grandes associations sportives.

Par ailleurs, les conventions recommandent de promouvoir et de renforcer les mesures de lutte contre la corruption, en particulier par le renforcement des valeurs éthiques au sein des organisations et par l'élaboration d'instruments appropriés de lutte contre la corruption.

L'ensemble des institutions politiques, qu'elles soient fédérales, cantonales ou communales, sont tenues de mettre en place ces mesures.

## ***LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN SUISSE ET DANS LE CANTON DE VAUD***

### **Au niveau fédéral**

La Confédération s'est dotée d'un arsenal de normes anticorruption qui répond aux exigences posées par les conventions.

Ainsi, la Loi sur le personnel de l'administration fédérale et son Ordonnance d'application prévoient des mesures spécifiques visant à limiter les risques de conflits d'intérêts et de corruption.

La Confédération dispose également d'un code de comportement (révisé en 2012) et d'un système de whistleblowing<sup>33</sup>.

Elle a créé en 2008 un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, l'IDAG corruption, dont la mission consiste à développer des stratégies relatives à la lutte contre la corruption et à mener des actions de sensibilisation, notamment en organisant des formations sous forme d'ateliers thématiques, pour les acteurs concernés.

Il réunit une fois par semestre divers offices de l'Administration fédérale et du Ministère public de la Confédération, ainsi que des représentants des cantons, des villes, des milieux économiques et de la société civile. Sa stratégie est élaborée par un comité qui se réunit tous les deux mois, auquel participe notamment le directeur désigné du Contrôle fédéral des finances.

Il faut noter que le mandat de l'IDAG corruption prévoit une étroite collaboration avec les cantons et l'Union des villes suisses, de manière à ce qu'une politique cohérente de lutte contre la corruption puisse être mise en place de concert au niveau national, cantonal et

---

<sup>33</sup> Voir lexique.

communal. La Confédération mène régulièrement des enquêtes dans les villes et les cantons (la dernière en date entre novembre 2010 et janvier 2011)<sup>34</sup>.

L'annexe III définit de manière plus détaillée les mesures prises par la Confédération dans le cadre de la lutte contre la corruption.

## Au niveau du canton de Vaud

Le canton de Vaud n'a pas mis en place à l'échelle de l'Etat les mesures anti-corruption préconisées par les conventions internationales. Dans sa réponse au questionnaire du 8 novembre 2010 adressé aux gouvernements cantonaux par le SECO<sup>35</sup> relatif aux conventions de l'OCDE et du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la corruption, le canton répond qu'il n'a pas d'attentes à l'égard de la Confédération allant dans le sens d'une collaboration plus étroite en matière de lutte contre la corruption (par exemple, dans le domaine de la prévention).

En particulier, si l'on se réfère au premier rapport d'évaluation du GRECO, le canton n'a pris aucune mesure en rapport avec les recommandations suivantes :

- adopter un cadre réglementaire en matière de transparence et d'accès à l'information publique
- renforcer l'offre de formation sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention
- améliorer la gestion des conflits d'intérêts et régler le pantouflage
- préciser les règles en matière de dons et cadeaux
- adopter un cadre normatif destiné à obliger les employés à signaler les soupçons de corruption et à protéger efficacement les personnes qui signalent de tels soupçons (whistleblowing).

Toutefois, les activités accessoires sont réglementées dans le cadre de la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (art. 51)<sup>36</sup>, lequel doit informer l'autorité d'engagement des activités accessoires qu'il exerce ou souhaite exercer. Le dispositif ne prévoit cependant aucun mécanisme de suivi.

De son côté, la Loi vaudoise sur la procédure administrative (LPA-VD) définit clairement les conditions de récusations de collaborateurs cantonaux ou communaux participant à une décision administrative (art. 9)<sup>37</sup>.

Le canton de Vaud a également édicté en septembre 2002 une Loi sur l'information, qui a pour but de « garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique » (art. 1)<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> *Rapport de l'IDAG Corruption – Un état des lieux des activités de lutte contre la corruption en Suisse et à l'étranger*, Berne, le 28 mars 2011, p. 14.

<sup>35</sup> Le SECO, Secrétariat d'Etat à l'Economie, est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions ayant trait à la politique économique.

<sup>36</sup> Voir Annexe IV.

<sup>37</sup> Voir Annexe IV.

<sup>38</sup> Voir Annexe IV.

Cette transparence reste toutefois très relative, en particulier en ce qui concerne le financement des partis et des campagnes politiques. Selon le rapport du GRECO<sup>39</sup>, la Suisse fait partie des rares pays en Europe qui ne dispose pas de réglementation spécifique relative aux partis politiques, ni à leur financement et à celui des campagnes électorales. Cette absence totale de règles, tant au niveau fédéral que dans la quasi-totalité des cantons, n'est pas conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe en la matière<sup>40</sup>.

Par ailleurs, deux motions ont été déposées au Grand Conseil ces deux dernières années :

- la motion Stéphane Montangero et consorts visant à modifier la loi sur l'exercice des droits politiques en introduisant les notions de transparence des coûts et de plafonnement des dépenses électorales pour les campagnes politiques, qui a fait l'objet d'un contre-projet du Conseil d'Etat, les deux ayant été rejetés le 25 septembre 2012 par le Grand Conseil.
- la motion Jean Christophe Schwaab et consorts – favoriser la révélation des faits répréhensibles, mieux protéger les lanceurs d'alerte (whistleblowers) : la motion demande au Conseil d'Etat de prévoir, d'une part une instance indépendante permettant la dénonciation interne de faits répréhensibles découverts par le personnel de l'administration cantonale, d'autre part une disposition protégeant efficacement les lanceurs d'alertes dans l'administration cantonale. Après examen en commission, un postulat a été transmis au Conseil d'Etat (octobre 2011).

La réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 3 juillet 2013 propose d'introduire dans la loi sur le personnel (LPers) « **une disposition générale imposant aux collaborateurs et collaboratrices de dénoncer les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction, et les autorisant à dénoncer les autres irrégularités** ». En revanche, le Conseil d'Etat estime que la LPers protège suffisamment les collaborateurs et qu'une protection spécifique des donneurs d'alerte n'est pas nécessaire.

La question particulière des conflits d'intérêts et de la corruption a, par ailleurs, été abordée de façon spécifique dans le cadre de l'audit 18 de la Cour sur l'application de la législation sur les marchés publics dans le canton de Vaud<sup>41</sup>. Sur la base des réponses au questionnaire adressé dans le cadre de l'audit à 25 services adjudicateurs, la Cour considère que les services de l'Etat tiennent compte, de manière générale, de la problématique des conflits d'intérêts concernant les collaborateurs qui interviennent dans des décisions d'adjudication de marchés publics, mais chacun applique ses propres règles. Deux recommandations<sup>42</sup> ont été émises quant à la lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption dans le domaine des marchés publics.

---

<sup>39</sup> *Rapport d'évaluation sur la Suisse : transparence du financement des partis politiques* (troisième cycle d'évaluation), GRECO, 2011.

<sup>40</sup> *Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats-Membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), 2003 (Voir Annexe V).

<sup>41</sup> *Audit de l'application de la législation sur les marchés publics dans le canton de Vaud*, Rapport n°18, Cour des comptes du Canton de Vaud, 2011.

<sup>42</sup> Il s'agit des recommandations 14 et 15.

A l'occasion de l'audit sur la performance du système de contrôle des denrées alimentaires<sup>43</sup>, la Cour a également abordé la question des conflits d'intérêts et de la corruption. Elle aboutit aux mêmes constats généraux pour le Service de la consommation et des affaires vétérinaires que pour les entités auditées dans le cadre du présent audit.

### **LES DOMAINES SUSCEPTIBLES DE CRÉER DES SITUATIONS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DE CORRUPTION**

Les partenariats public-privé, ainsi que tout acte qui met en relation l'agent public et le citoyen, sont susceptibles de générer des conflits d'intérêts et / ou des actes de corruption. Sont concernés en particulier l'octroi de mandats (marchés publics), l'octroi de subventions et le rendu de décisions administratives.

Selon les directives de l'OCDE<sup>44</sup>, les domaines suivants doivent être vérifiés :

- les activités accessoires
- la détention d'informations privilégiées
- l'élaboration, la négociation, la gestion ou la mise en œuvre d'un contrat
- les décisions ou autorisations officielles
- les avis sur les politiques à mener
- les cadeaux et autres formes d'avantages
- les attentes et possibilités personnelles, familiales et communautaires
- les nominations extérieures parallèles
- les activités commerciales ou dans une ONG, après avoir quitté un emploi public (pantouflage).

### **LES FACTEURS DE LA CORRUPTION**

La corruption apparaît lorsque les conditions sont propices. Les organisations peuvent mettre en place des initiatives concrètes et changer les mentalités afin de limiter le risque.

La « formule de la corruption<sup>45</sup> » définit **cinq** facteurs susceptibles d'avoir une influence immédiate sur la motivation d'un éventuel corrupteur :

- **l'absence d'intégrité** : celle-ci peut être favorisée par des facteurs contextuels particuliers, comme par exemple des problèmes personnels impliquant un besoin d'argent
- **l'opportunité** : il s'agit du contexte qui rend la fraude possible, des failles dans le système de contrôle interne par exemple
- **le gain possible**

---

<sup>43</sup> *Audit de performance du système de contrôle des denrées alimentaires*, Rapport n°24, Cour des comptes du Canton de Vaud, 2013.

<sup>44</sup> Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, point 2.2.2., dans *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, OCDE, 28 mai 2003 (voir Annexe VI).

<sup>45</sup> *Fighting fraud and corruption in the Public Sector*, in Europe today, by European Academy for taxes economics and laws, août 2013, pp.5-6.

- **l'évaluation du risque** d'être démasqué
- **La gravité** des conséquences.

### ***LES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION***

Les instruments de lutte contre la corruption, tels qu'on les retrouve dans les diverses conventions, visent à agir sur l'ensemble de ces facteurs. On peut les regrouper dans les catégories suivantes :

- les mesures de prévention : elles ont pour effet de réduire l'opportunité de commettre un acte de corruption.
- les mesures de formation et de sensibilisation : elles consistent en la promotion de règles éthiques et d'intégrité au sein de l'organisation, couplée à une information claire et adaptée sur les risques de corruption.
- les mesures de détection : elles visent à augmenter le risque d'être démasqué.
- les mesures de sanctions : elles accroissent la gravité des conséquences encourues si l'on est démasqué.

Sans supprimer complètement le risque, les instruments de lutte contre la corruption agissent sur la zone grise dans laquelle se situent ceux qui pourraient passer à l'acte sous certaines conditions, tant personnelles que liées à l'organisation. Le ton doit être donné au plus haut niveau de la direction, qui doit montrer un soutien et un engagement solides, explicites et visibles concernant les programmes ou les mesures de lutte contre la corruption.

Les instruments de lutte contre la corruption, tels que préconisés par les organisations internationales à la base des conventions ratifiées par la Suisse, sont décrits en Annexe VII. Ils constituent les critères de référence utilisés dans le cadre de cet audit pour évaluer la situation au sein de l'administration cantonale vaudoise.

## LA DÉFINITION DE L'AUDIT

### LE CHOIX DU THÈME DE L'AUDIT

#### Une des missions de la Cour

Selon la Loi sur la Cour des comptes, art 24, al. b, il ressort des attributions générales de la Cour qu'elle procède « à la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ».

La Cour a retenu le modèle COSO 2 dans sa méthodologie de vérification de l'évaluation de la gestion des risques. A côté des risques génériques que sont les risques stratégiques, opérationnels, de conformité et de reporting, la Cour a retenu trois risques spécifiques : le risque d'image, le risque de contrôle ainsi que le risque d'irrégularités, de fraude et de **corruption**.

#### Une préoccupation majeure tant des Etats que des institutions supérieures de contrôle

Partout dans le monde, la lutte contre la corruption constitue une préoccupation majeure, tant des Etats que des institutions supérieures de contrôle.

En effet, si la corruption menace la stabilité et les fondements même de la démocratie, elle impacte également l'efficacité et l'efficacités des administrations publiques en détournant le bon usage des deniers publics au détriment d'un intérêt personnel. En outre, elle augmente grandement le risque d'image et de perte de confiance de la population dans son service public.

#### Une obligation pour la Suisse en vertu de la ratification des conventions internationales de lutte contre la corruption

Les recommandations délivrées par les conventions internationales de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse s'appliquent aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des cantons et des communes.

**Ainsi, la Cour considère qu'une analyse comparative de la gestion des risques de corruption et de conflits d'intérêts dans cinq entités de l'administration vaudoise entre pleinement dans sa mission de vérification de l'évaluation de la gestion des risques.**

La corruption<sup>46</sup> s'entend ici dans le sens large de sa définition selon Transparency International, c'est-à-dire incluant à la fois les délits visés par les articles 322ter à 322octies du Code Pénal, mais également la zone plus grise du népotisme<sup>47</sup> et du favoritisme. Dans ce cadre, la Cour s'intéresse tout particulièrement aux conflits d'intérêts. En effet, qu'ils soient

<sup>46</sup> Voir lexique.

<sup>47</sup> Voir lexique.

apparents ou réels<sup>48</sup>, les conflits d'intérêts sont en mesure de créer des situations qui facilitent les actes de corruption, même si le lien de cause à effet n'est pas obligatoirement présent.

Les mesures de prévention et de détection de la corruption sont de manière générale également applicables à la prévention et à la détection des irrégularités et de la fraude.

## LES OBJECTIFS

L'audit de la Cour a pour objectif d'évaluer la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption dans l'administration cantonale vaudoise.

Le but de l'audit n'est pas de se pencher sur les cas spécifiques de corruption et de conflits d'intérêt auxquels sont confrontés les services, mais sur leur manière de les identifier, de les évaluer et de les traiter, tout en accordant une importance particulière à l'environnement interne : les dirigeants et employés des entités auditées sont-ils sensibles à ces risques et quelle est la politique d'information et de communication sur ce thème au sein des services ?

La Cour a conduit une mission parallèle dans cinq entités de l'Etat, ce qui lui permet de comparer les approches utilisées. Les résultats de l'analyse et les recommandations de la Cour sont en mesure d'apporter une valeur ajoutée en termes de bonnes pratiques pour l'ensemble de l'administration vaudoise.

Pour atteindre son objectif, la Cour a considéré les deux axes suivants :

### **AXE I : L'ANALYSE DE LA SENSIBILITÉ DES ENTITÉS AUDITÉES À LA PROBLÉMATIQUE DE LA CORRUPTION ET DES CONFLITS D'INTÉRÊTS**

L'audit a ainsi pour objectif n°1 de répondre à la question suivante :

---

*Les services audités ont-ils un environnement interne qui atteste d'une sensibilité réelle à la problématique de la corruption et des conflits d'intérêts ?*

---

### **AXE II : ÉTAT DES LIEUX DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DÉJÀ MISES EN PLACE DANS LES ENTITÉS AUDITÉES**

L'audit a ainsi pour objectif n°2 de répondre à la question suivante :

---

*Les services audités ont-ils mis en place des mesures de lutte contre les risques de corruption et de conflits d'intérêts ?*

---

---

<sup>48</sup> Voir lexique.

## LE PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

Pour rappel, la corruption<sup>49</sup> s'entend ici dans le sens large de sa définition selon Transparency International, c'est-à-dire incluant à la fois les délits visés par les articles 322ter à 322octies du Code Pénal, mais également la zone plus grise du népotisme<sup>50</sup> et du favoritisme.

### LE CHOIX DES SERVICES AUDITÉS

L'audit de la Cour a porté sur cinq entités de l'administration vaudoise, choisies en fonction des critères suivants :

- des entités actives dans les domaines précédemment mentionnés susceptibles de créer des situations de conflits d'intérêts et de corruption<sup>51</sup>, ou qui ont fait l'objet de cas de corruption relatés dans la presse,
- des entités ayant un impact significatif sur les finances de l'Etat et/ou un impact sur la population,
- de préférence des entités qui ont mis en place un SCI certifié selon la directive 22<sup>52</sup> (ou en voie avancée de certification).

Par ailleurs, la sélection a tenu compte des services ayant déjà fait l'objet d'un audit de la Cour récemment, ainsi que d'une répartition équitable entre les différents départements.

Les cinq entités ci-dessous ont été retenues :

- **le Service des Routes (SR)**, qui dépend du Département des Infrastructures et Ressources humaines (DIRH),
- **les divisions « Architecture et Ingénierie » et « Immobilier » du Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPAL)**<sup>53</sup>, qui dépend du Département des Finances et des Relations Extérieures (DFIRE).
- **la Direction des systèmes informatiques (DSI)**, qui dépend du Département des Infrastructures et Ressources Humaines (DIRH).
- **la Police cantonale (PolCant)**, qui dépend au moment de l'audit du Département de la Sécurité et de l'Environnement (DSE). Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la PolCant appartiendra au futur Département des institutions et de la sécurité (DIS).
- **le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV)**, qui dépend du Département de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS).

---

<sup>49</sup> Voir lexique.

<sup>50</sup> Voir lexique.

<sup>51</sup> Voir au premier chapitre LES DOMAINES SUSCEPTIBLES DE CRÉER DES SITUATIONS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DE CORRUPTION.

<sup>52</sup> Directive d'exécution n° 22 sur le système de contrôle interne (SCI) et règlement des compétences, Service d'Analyse et de Gestion Financière, Département des Finances, septembre 2010.

<sup>53</sup> La CADEV a été exclue du champ de l'audit car elle fait déjà l'objet d'un autre audit de la Cour. La division Patrimoine est quant à elle exclue du périmètre de l'audit, car elle a été jugée moins sensible aux risques de corruption et d'intérêts.

Pour plus de détails sur ces différents services, il convient de se référer aux sites développés sur [www.vd.ch](http://www.vd.ch) (onglet Autorités).

### **LES QUESTIONS EXCLUES DE L'AUDIT**

Il s'agit de souligner que l'audit de la Cour n'a pas pour objectif **la détection de cas de corruption ou de conflits d'intérêts** au sein des services analysés.

A propos du financement des partis politiques, qui fait l'objet du troisième cycle d'évaluation du GRECO<sup>54</sup>, la Cour renonce à formuler une recommandation en cette matière, estimant qu'il appartient au Grand Conseil de prendre les mesures qui conviennent.

Elle note cependant qu'en l'état actuel, il n'existe aucune disposition allant dans ce sens. Ce faisant, il apparaît que les demandes du GRECO ne sont pas prises en compte et qu'un manque de transparence de l'action politique doit être constaté.

Pour information, la Confédération elle-même ne satisfait pas aux recommandations du GRECO<sup>55</sup>. Seuls les cantons de Genève et du Tessin ont mis en place des réglementations à ce sujet, tandis que le Grand Conseil neuchâtelois est en train de légiférer sur ce thème.

## **L'APPROCHE D'AUDIT**

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Monsieur Jean-Claude Rochat, magistrat responsable, de Madame Anne Weill-Lévy, magistrate suppléante, de Madame Sandrine Neven, cheffe de mandat d'audit et de Monsieur Loïc Benedetto.

Pour cet audit en particulier, les démarches ont été les suivantes :

### **LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS**

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit ont été établis en fonction des questions d'audit développées pour chacun des axes de l'audit, dans le cadre des procédures suivantes :

- **L'examen des conventions internationales de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse**
- **Les rapports et les travaux du GRECO, de l'OCDE et de l'IDAG Corruption<sup>56</sup>**

<sup>54</sup> *Rapport d'évaluation sur la Suisse : transparence du financement des partis politiques* (troisième cycle d'évaluation), GRECO, 2011.

<sup>55</sup> Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats-Membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), 2003 (Voir Annexe V).

Pour définir les critères (les « bonnes pratiques ») lui permettant d'évaluer les cinq entités de l'administration vaudoise retenues, l'équipe d'audit s'est référée aux conventions internationales de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse, et à la littérature qui s'y rapporte, en particulier, les constatations et les recommandations effectuées dans les rapports du GRECO, de l'OCDE et de l'IDAG Corruption (voir Bibliographie).

### ➤ **La contribution d'experts**

La Cour a mandaté un expert en la personne de Maître Jean-Pierre Méan, avocat-conseil et président de Transparency International Suisse pour l'appuyer au cours des différentes phases de l'audit (étude préliminaire, élaboration des questionnaires, exécution de l'audit et établissement des constats et recommandations). Maître Méan a une grande expérience dans la conduite d'analyse visant à estimer la bonne gestion des risques de corruption au sein des organisations, tant publiques que privées.

En outre, l'équipe d'audit a rencontré les experts suivants :

- Monsieur Michel Huissoud, directeur désigné du Contrôle fédéral des finances, membre du comité de l'IDAG Corruption
- Monsieur Ernst Gnägi, chef de l'Unité de Droit pénal international (Office fédéral de la Justice), chef de la délégation suisse au GRECO et membre du bureau du GRECO (il a notamment été expert dans le cadre de certaines évaluations d'Etats-membres du GRECO)
- Monsieur Michel Carles, directeur adjoint du Centre appui métier de la Cour des Comptes française.

### ➤ **L'élaboration des questionnaires**

Pour mener à bien sa mission, la Cour a choisi de privilégier une double approche qualitative et quantitative. Des questionnaires ont été élaborés : d'une part, un questionnaire qualitatif qui contient des questions ouvertes sur l'organisation générale du service et sur sa sensibilité par rapport à l'éthique et à la corruption, d'autre part un questionnaire quantitatif qui contient des questions fermées sur l'existence ou non, au sein de l'entité auditée, de mesures de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts, telles qu'elles sont recommandées par les bonnes pratiques. Les questionnaires sont disponibles en Annexe VIII.

### ➤ **Les interviews dans les entités auditées**

L'équipe d'audit a consacré une journée dans chacune des cinq entités auditées (une journée et demi au CHUV) à interviewer le chef de service et des membres de la direction, ainsi que des collaborateurs de terrain. A cette occasion, divers documents probants lui ont été remis par les entités.

---

<sup>56</sup> Ces organisations sont définies dans le lexique.

➤ **L'analyse des résultats obtenus**

Les données obtenues ont été compilées et comparées de manière à obtenir une vision transversale de la gestion des risques de corruption et de conflits d'intérêts au sein des services audités, afin de pouvoir dégager des recommandations quant aux bonnes pratiques à mettre en place dans l'ensemble de l'administration vaudoise.

Les services ont été évalués sur huit composantes : la sensibilité aux risques de corruption et de conflits d'intérêts, l'éthique, les cadeaux, les conflits d'intérêts, les activités accessoires, le pantouflage, la formation et le whistleblowing. L'échelle d'évaluation est la suivante :

- 1 - la question n'est pas du tout traitée
- 2 - la question est traitée de manière informelle
- 3 - la question est traitée et partiellement formalisée
- 4 - la question est traitée et formalisée.

**LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT**

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

Le chef du Service du Personnel de l'Etat de Vaud, Monsieur Filip Grund, ainsi que le Chancelier d'Etat, Monsieur Vincent Grandjean, ont été consultés.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. Les séances de clôture qui se sont tenues durant le mois de septembre ont permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations, générales et spécifiques, aux différents services audités.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 30 octobre 2013 puis adressé aux entités auditées le 6 novembre afin qu'elles puissent formuler leurs observations (délai de 21 jours). Ces observations sont reproduites aux pages 46 à 53 du présent rapport.

Certaines recommandations s'adressent directement à l'ensemble de l'administration et leur mise en application ne relève ainsi pas directement des services. Dans cette perspective, le présent audit a également été envoyé au Président du Conseil d'Etat.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 16 décembre 2013 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, M. Jean-Claude Rochat, vice-président, Mme Eliane Rey et M. Jacques Guyaz.

## LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Pour rappel, l'audit de la Cour a pour objectif d'évaluer la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption dans l'administration cantonale vaudoise.

Il vise à répondre aux deux questions principales suivantes :

- **Les services audités ont-ils un environnement interne qui atteste d'une sensibilité réelle à la problématique de la corruption et des conflits d'intérêts ?**

Les interviews menées à partir du questionnaire qualitatif (voir Annexe VIII) ont permis d'apporter la réponse à cette question d'audit de façon probante.

- **Les services audités ont-ils mis en place des mesures de lutte contre les risques de corruption et de conflits d'intérêts ?**

Les réponses obtenues au questionnaire quantitatif (voir Annexe VIII) sur les éléments de lutte contre les risques de corruption et de conflits d'intérêts mis en place dans les services, ainsi que les documents remis par les services ont permis de répondre à cette question d'audit de façon probante.

Les résultats de l'évaluation de la Cour sont présentés autour des huit éléments-clés que la Cour a retenus au titre de bonnes pratiques<sup>57</sup> :

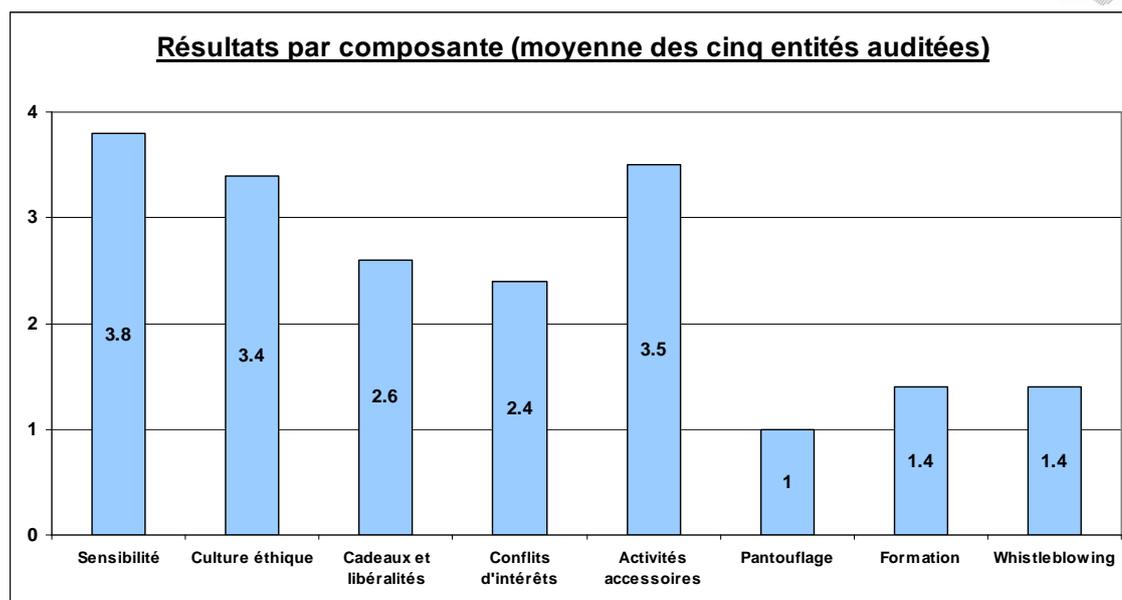
1. la sensibilité aux risques de corruption et de conflits d'intérêts
2. l'éthique
3. les cadeaux et invitations
4. les conflits d'intérêts
5. les activités accessoires
6. le pantouflage
7. la formation sur la problématique des conflits d'intérêts et de la corruption
8. le système de lanceurs d'alerte (whistleblowing).

En raison de l'absence de cadre cantonal, la Cour estime pertinent de ne pas individualiser les constatations. Elle a en revanche restitué à chaque service audité les constats et recommandations spécifiques à leur domaine d'activité.

Les résultats globaux de l'analyse de la Cour autour de ces éléments dans les cinq services audités sont les suivants :

---

<sup>57</sup> Pour rappel, la Cour a défini les « bonnes pratiques » lui permettant d'évaluer les cinq entités de l'administration vaudoise retenues en se référant aux conventions internationales de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse, à la littérature qui s'y rapporte, ainsi qu'aux avis des experts consultés.

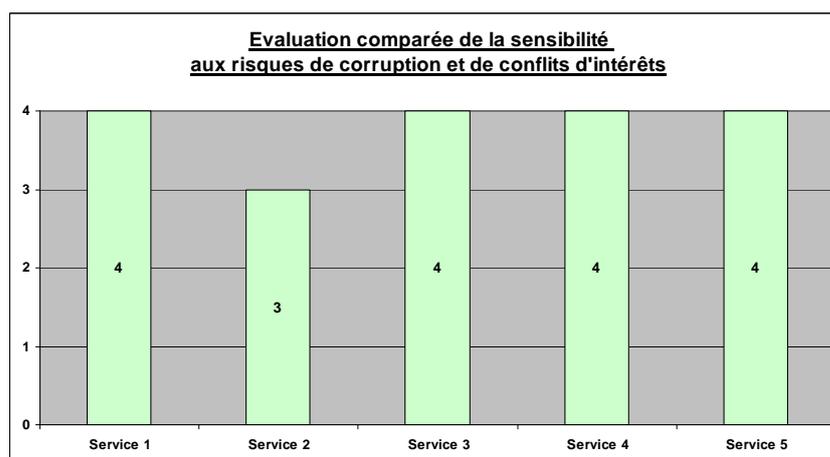


Pour rappel, l'échelle d'évaluation est la suivante :

- 1 - la question n'est pas du tout traitée
- 2 - la question est traitée de manière informelle
- 3 - la question est traitée et partiellement formalisée
- 4 - la question est traitée et formalisée.

## 1. LA SENSIBILITÉ AUX RISQUES DE CORRUPTION ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les résultats par entité sont présentés dans le graphique ci-dessous.



**Nous avons constaté, pour tous les services audités, quelle que soit leur activité, que la direction présente une sensibilité marquée au risque de corruption et de conflits d'intérêts.** Elle est consciente que ces risques sont présents, à des degrés divers, dans leur organisation et elle souhaite lutter contre leur réalisation, car elle estime que les conséquences seraient

désastreuses, autant pour l'image de l'institution que pour les collaborateurs. Des cas avérés plus ou moins graves d'irrégularités liées à des conflits d'intérêts ou à de la corruption ont été signalés dans pratiquement tous les services.

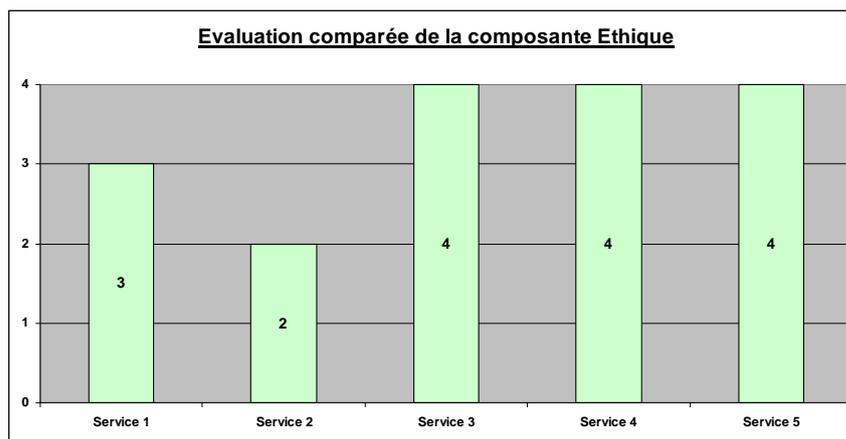
Les personnes de terrain interviewées ont démontré un grand souci d'intégrité dans leur activité professionnelle. **De ce fait, elles pensent être protégées et n'ont dans certains cas qu'une conscience limitée de leur exposition au risque de corruption ou de favoritisme qui pourrait découler d'une situation de conflits d'intérêt<sup>58</sup>**. Elles ont néanmoins témoigné d'un certain malaise par rapport à l'attitude à observer dans le cas où elles seraient confrontées à certaines situations, en particulier des invitations à des repas ou à des événements, ou encore en ce qui concerne le signalement d'irrégularités ou de comportements troubles.

**Certaines entités auditées pensent que la loi sur les marchés publics et le principe de la double signature leur permettent de maîtriser les risques de corruption ou d'influence. Même si ces procédures sont rôdées et appliquées au sein des services, elles ne constituent pas des garanties suffisantes pour la lutte contre la corruption.** En effet, le principe de la double signature a montré ses limites, lorsque la confiance dans le co-signataire a tendance à diminuer la vigilance de chacun. Au niveau des marchés publics, même si la procédure d'appels d'offres publiques paraît très normée, elle n'empêche pas l'orientation éclairée du cahier des charges. C'est en effet au stade de l'élaboration de celui-ci, qui peut être réalisée à l'interne ou confiée à des mandataires externes, que le risque de corruption est le plus élevé.

## 2. L'ÉTHIQUE

Un niveau d'éthique élevé dans l'organisation réduit la tentation à commettre un acte de corruption et la tolérance à se trouver dans une situation de conflits d'intérêts, même apparent.

Les résultats par entité sont présentés dans le graphique ci-dessous.



<sup>58</sup> Pour rappel, selon le rapport de Transparency International Suisse (*National integrity system assessment Switzerland, 2012*), un système d'intégrité national « robuste » conduit la Suisse, de manière générale, à sous-estimer les risques de corruption et de conflits d'intérêts (voir chapitre I).

**Les services audités mettent en avant une grande intégrité professionnelle et le respect de valeurs importantes pour l'organisation** (par exemple, l'attention au client, le respect, l'égalité de traitement, le développement durable, le professionnalisme...).

**Toutefois, la transmission de ces valeurs, la façon de les appliquer dans le travail au quotidien et l'assurance qu'elles soient partagées par l'ensemble des collaborateurs ne sont pas toujours réalisées ni coordonnées.**

### CONSTATATION N°1

Trois des entités auditées ont réellement concrétisé leurs valeurs dans un code de déontologie et/ou un manuel à l'usage des collaborateurs. Un autre service met en avant ses valeurs éthiques générales dans un document de type « charte éthique ». Un service n'est pas très favorable à la formalisation des valeurs éthiques.

Un service a émis un document spécifique à l'intention des fournisseurs, visant à garantir le respect de règles déontologiques et principes éthiques dans le cadre des relations commerciales.

### RISQUES

Le service ne peut pas s'assurer que les valeurs éthiques sont comprises et partagées par l'ensemble des collaborateurs.

### RECOMMANDATION N°1

Les services de l'Etat doivent définir formellement leurs valeurs éthiques prioritaires et les concrétiser en termes opérationnels, de manière à créer une culture éthique et s'assurer qu'elle soit partagée par l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices du service. Une information et une formation adéquates sont souhaitables, afin que le personnel comprenne clairement l'implication sur leurs activités quotidiennes.

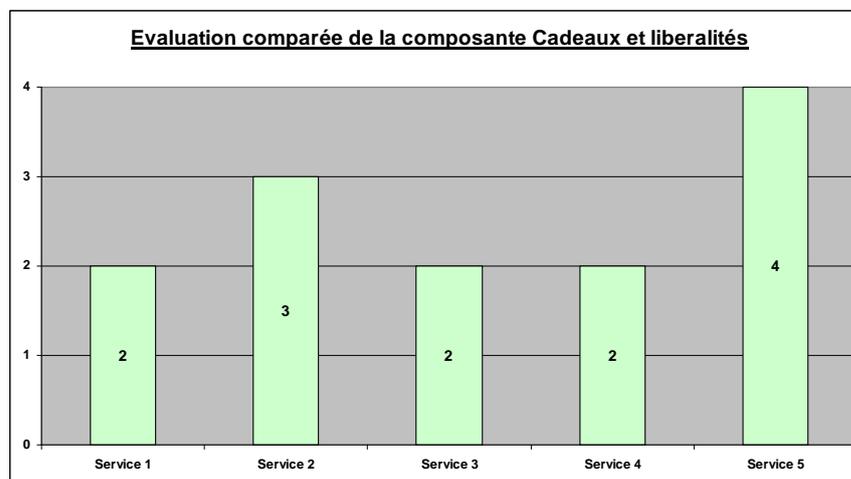
Idéalement, un tel document devrait inclure des dispositions sur la corruption et les conflits d'intérêts. En effet, la définition de ces termes comprend une zone grise qu'il convient de clarifier, afin de permettre aux collaborateurs de comprendre où sont les limites à ne pas franchir.

## 3. LES CADEAUX ET INVITATIONS

La problématique des cadeaux, y compris les invitations à des séminaires ou à des événements, voire l'attribution de distinctions honorifiques, est délicate, car il s'agit de faire la différence entre ce qui relève des usages courants en la matière et ce qui n'est pas acceptable. Ainsi, une pratique habituelle dans trois des services audités consiste à fêter autour d'un repas ou d'un apéritif la fin d'un chantier ou d'un projet, ce qui n'induit évidemment pas de problème, dans la mesure où l'agape reste modeste.

Par contre, les invitations visant à créer un climat de familiarité autour d'un collaborateur ayant des responsabilités décisionnelles (dans l'attribution d'un marché public ou la délivrance d'une autorisation par exemple) de manière à mettre celui-ci dans une situation de redevance par rapport à l'offreur ne devraient pas être tolérées.

Les résultats par entité sont présentés dans le graphique ci-dessous.



De manière générale, la direction et les collaborateurs interviewés sont conscients que l'acceptation de cadeaux ou invitations disproportionnés ou répétés à leur intention est une pratique malsaine.

**Un seul service a émis une directive relative aux cadeaux, qui interdit tout cadeau d'une valeur supérieure à CHF 300.** Les autres services ont des pratiques informelles variables : de manière générale, aucun cadeau ne peut être accepté, en tout cas au-dessus d'une limite de CHF 100 à CHF 200. Pour ce qui est des bouteilles ou autres petits cadeaux, ils sont la plupart du temps partagés entre les collaborateurs. Toutefois, la décision repose en général sur la bonne foi du collaborateur concerné.

Dans deux services, les collaborateurs des services audités sont amenés à partager des repas au restaurant avec des fournisseurs. L'acceptation d'un repas ou non relève du bon sens, il s'organise la plupart du temps dans le cadre de relations commerciales usuelles. En général, les frais sont assumés alternativement par l'une ou l'autre partie. Un service nous a déclaré ne jamais aller au restaurant avec ses fournisseurs. Un autre service a spécifié les règles d'hospitalité dans une directive. Le dernier service n'est pas vraiment concerné par cette problématique.

Pour ce qui est des invitations à des événements, à des séminaires ou à des voyages, le contrôle est effectué en général à travers les demandes de congé de collaborateurs s'ils veulent assister à un tel événement (cela ne règle pas la situation où la manifestation a lieu en dehors des heures de travail). Là aussi les pratiques sont diverses et dépendent la plupart du temps de l'appréciation des personnes concernées : pour certains, un événement peut-être inacceptable, alors qu'un autre ne verra pas d'inconvénient à y assister.

**Le flou quant à l'attitude à adopter par rapport à des cadeaux ou à des invitations conduit les collaborateurs à être relativement mal à l'aise lorsqu'ils sont confrontés à ce type de situation.**

De manière générale, l'ensemble des services audités a observé que l'usage d'offrir des cadeaux, par exemple à la fin de l'année, est beaucoup moins répandu qu'auparavant. De même, les invitations à des séminaires ou à des congrès tous frais payés, par exemple dans le domaine de la médecine, ont également largement disparu. Ces pratiques ont en effet évolué dans ce sens, tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

Bien évidemment, les invitations ou les cadeaux qui parviennent directement aux collaborateurs, en dehors de leurs temps de travail, ne peuvent dès lors pas être contrôlés, d'où l'importance d'avoir une politique claire à ce sujet.

## CONSTATATION N°2

Il n'existe pas dans l'administration cantonale vaudoise de règles systématiques relatives aux cadeaux et invitations. Une seule entité auditée a émis une directive à ce sujet. Des dispositions générales en la matière sont souhaitées par les services.

## RISQUES

Les collaborateurs de l'Etat n'ont pas de vision partagée de l'attitude à adopter face à des cadeaux ou des invitations. Cela implique un risque d'image, ainsi qu'une déstabilisation des collaborateurs exposés à une telle situation.

## RECOMMANDATION N°2

L'Etat devrait adopter un cadre général sur les cadeaux et invitations, tout en laissant aux services le soin d'établir des règles plus contraignantes propres à leurs spécificités. Etablir des principes unifiés en la matière permettrait une plus grande cohérence face à l'extérieur et soulagerait par ailleurs les collaborateurs, en général mal à l'aise, à des degrés divers, devant l'octroi de cadeaux ou d'invitations.

En particulier, **les cadeaux en espèces doivent être bannis**. Les employés devraient être instruits sur la manière de refuser les cadeaux en espèces, notamment en proposant un versement à un fonds prévu à cet effet ou à une organisation de bienfaisance, éventuellement liée au service.

De plus, la politique de l'Etat en matière de cadeaux et invitations devrait être diffusée aux fournisseurs.

Un exemple de directive relative aux cadeaux est disponible en Annexe IX.

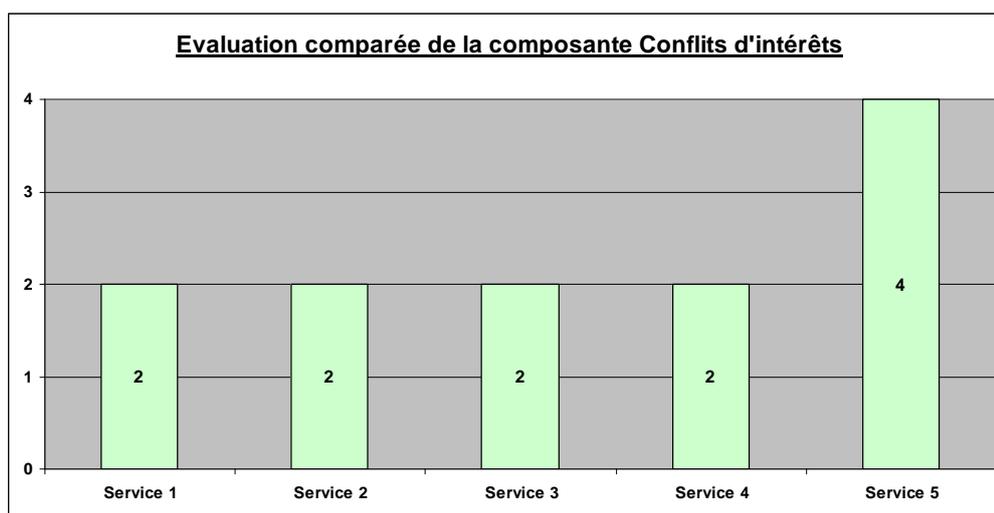
## 4. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les conflits d'intérêts constituent une porte d'entrée à un dysfonctionnement, dans la mesure où un conflit de loyauté entre l'intégrité professionnelle et les intérêts privés peut biaiser les décisions prises par un collaborateur de l'Etat, dans un sens qui sert moins efficacement

l'utilité publique. De plus, il suffit d'un conflit d'intérêt apparent<sup>59</sup> pour que l'image et la confiance dans les institutions publiques soient ternies.

La petite taille du canton, ainsi qu'une définition floue de la de notion conflits d'intérêts, dans un environnement où le « copinage » n'est pas forcément perçu comme quelque chose de non éthique, impliquent qu'une vigilance particulière doit être portée à ce risque spécifique.

L'analyse de la composante Conflits d'intérêts dans les entités auditées par la Cour révèle les résultats suivants :



**De manière générale, l'ensemble des services audités se sont dits concernés par cette problématique.**

**Un seul service audité a mis formellement en place une procédure qui traite la problématique des conflits d'intérêts.**

Il a émis une directive sur la gestion du risque lié aux conflits d'intérêts, qui définit la notion et en décrit le processus d'annonce, d'évaluation et de résolution. Un Comité a été créé pour assurer l'évaluation et le suivi du risque. La directive s'adresse aussi bien aux collaborateurs employés par le service que tous ceux qui travaillent dans ses locaux ou qui utilisent ses infrastructures. Cette directive traite également des activités accessoires et des cadeaux, qui sont susceptibles de créer des conflits d'intérêts (ces dimensions sont également traitées dans ce chapitre infra et supra).

Une déclaration de conflits d'intérêts doit être remplie par le collaborateur au moment de l'engagement, et spécifiquement à chaque fois qu'un collaborateur entreprend une activité susceptible de le mettre en situation de conflits d'intérêts. Certains collaborateurs dont l'activité le requiert sont obligés par la direction générale à remettre le formulaire de déclaration de conflits d'intérêts une fois par année.

**Dans les quatre autres services audités, les conflits d'intérêts ne sont pas formellement traités. Dans la pratique, les entretiens avec les collaborateurs ont révélés que ceux-ci s'étaient récusés lorsqu'ils s'étaient trouvés dans une situation de conflits d'intérêts (il s'agissait la plupart du temps de négociations avec des fournisseurs avec lesquels ils avaient eu**

<sup>59</sup> Voir lexique.

des relations professionnelles auparavant). Toutefois, la procédure de récusation n'est pas formellement prévue ni décrite au sein des quatre services, elle repose sur la confiance accordée au collaborateur.

**L'existence de conflits d'intérêts est en général vérifiée à l'engagement, notamment lorsque les collaborateurs proviennent d'entreprises privées susceptibles d'être en relation avec le service, mais ne sont pas vérifiés lors de décisions spécifiques, ni pour le personnel externe, ni pour les fournisseurs.**

### CONSTATATION N°3

A l'exception d'une entité auditée, il n'existe pas de règles systématiques relatives à la détection, au traitement et au suivi des conflits d'intérêts. Des pratiques sont développées dans les services, comme la procédure de récusation par exemple, mais elles restent générales et informelles.

Toutefois, la déclaration des activités accessoires, qui peuvent créer des situations de conflits d'intérêts, est obligatoire pour l'ensemble de l'administration vaudoise selon l'art. 51 de la Loi sur le personnel et la directive générale s'y référant, mais le contrôle et le suivi, non prévus dans la directive, sont effectués de manière disparate au sein des services audités (voir chapitre suivant sur les activités accessoires).

### RISQUES

Les conflits d'intérêts ne sont pas détectés, et les mesures à adopter en cas de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels, ne sont pas définies. Cela implique un risque d'image pour l'Etat, un risque pour le collaborateur, dont l'intégrité peut être mise en cause, ainsi qu'un risque d'inégalité de traitement et de favoritisme.

### RECOMMANDATION N°3

La directive de l'Etat sur les activités accessoires devrait s'intégrer dans une directive plus générale sur les conflits d'intérêts. Celle-ci devrait prévoir en particulier<sup>60</sup> :

- la définition des conflits d'intérêts réel, apparent et potentiel
- les situations pouvant amener à des conflits d'intérêts, comme par exemple les activités accessoires ou les activités des proches
- une déclaration des conflits d'intérêts à l'engagement, ou annuelle pour les collaborateurs particulièrement exposés, ou encore lorsqu'ils sont amenés à traiter une situation spécifique
- la procédure à observer en cas de conflits d'intérêts et les personnes compétentes
- le contrôle et le suivi des risques de conflits d'intérêts
- les sanctions encourues en cas de non déclaration ou de non respect des procédures.

Le suivi et le contrôle des activités accessoires et/ou des conflits d'intérêts doivent pouvoir être exercés au sein d'une base de données spécifique, afin d'en assurer la traçabilité.

<sup>60</sup> Pour certains aspects, celle-ci peut reprendre ce qui est prévu dans la sous-section III de la Loi sur la procédure administrative (LPA), relative à la récusation (voir Annexe IV).

Une base de données, éventuellement commune à l'ensemble de l'Etat, pourrait être constituée qui recense les fournisseurs, ainsi que le nombre et le montant de leurs mandats. Cela permettrait d'éviter le saucissonnage, de garantir l'égalité de traitement et de détecter d'éventuels conflits d'intérêts. Pratiquement, l'introduction du système comptable SAP dans l'administration vaudoise permettrait de réaliser un tel reporting (principe d'unicité du fournisseur).

La nécessité de produire un reporting des marchés publics par contrat et par fournisseur a déjà été évoquée dans le cadre de l'audit de la Cour sur l'application de la législation sur les marchés publics dans le Canton de Vaud (constat et recommandation n°2).

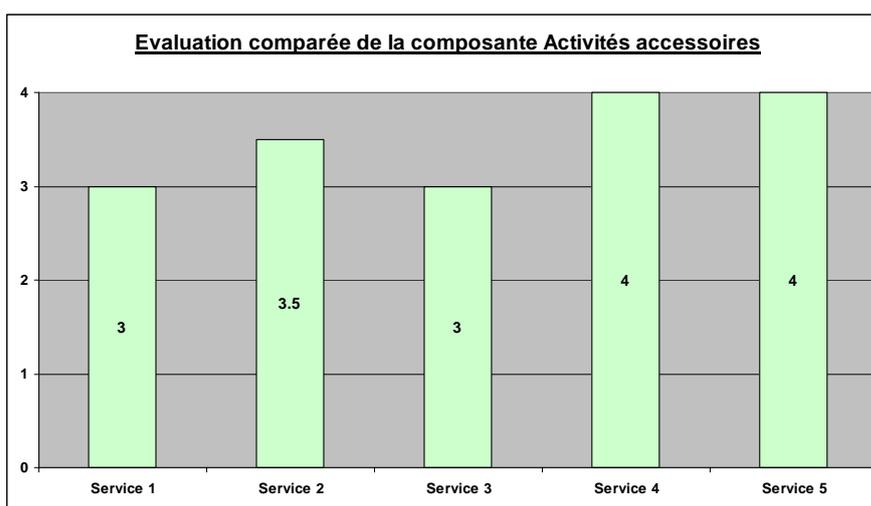
## 5. LES ACTIVITÉS ACCESSOIRES

Le fait de pratiquer une activité accessoire peut constituer un risque marqué de conflits d'intérêts, car le collaborateur peut être amené à se retrouver dans un conflit de loyauté entre son activité professionnelle et son activité accessoire.

C'est pour cette raison que l'Etat de Vaud oblige ses collaborateurs à déclarer leurs activités accessoires, à travers l'article 51 de la Loi sur le Personnel de l'Etat de Vaud (LPers), dont le texte est disponible en Annexe IV.

L'article 51 est complété par une directive du Service du Personnel, qui précise les circonstances dans lesquelles une activité accessoire peut être refusée par l'Etat employeur, ainsi que le traitement d'une éventuelle rémunération accessoire. Toutefois, les modalités de suivi et de contrôle des activités accessoires ne sont prévues ni dans la loi, ni dans la directive, mais laissées à l'appréciation des services.

Les résultats par entité sont présentés dans le graphique ci-dessous.

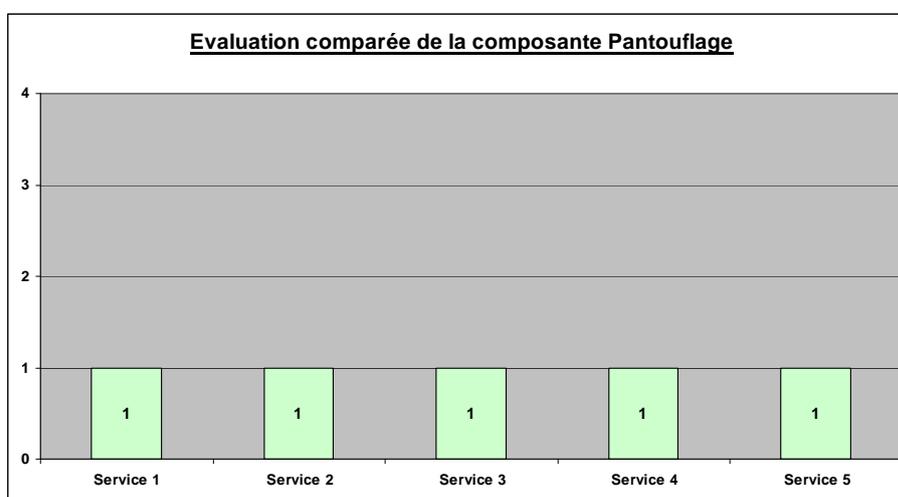


Un seul service a émis une directive sur les activités accessoires et leurs revenus, qui complète celle de l'Etat et décrit précisément la procédure à suivre. Dans deux autres services, les collaborateurs déclarent annuellement leurs activités accessoires, le contrôle étant effectué par leur service des ressources humaines. Deux de ces trois services recensent les activités accessoires dans une base de données spécifique.

Un autre service suit les charges publiques, mais ne recense pas formellement les autres activités accessoires. Dans le dernier service, les éventuelles activités accessoires sont déclarées au moment de l'engagement, puis censées être annoncées ultérieurement si nécessaire, mais il n'y a pas de suivi spécifique (l'information est disponible dans les dossiers individuels des collaborateurs).

## 6. LE PANTOUFLAGE

La notion de pantouflage est inconnue pour l'ensemble des services audités. Pour rappel, il s'agit du fait, pour un agent public<sup>61</sup>, d'aller travailler dans une entreprise privée, lorsqu'il a eu affaire à elle dans le cadre de ses fonctions au sein de la collectivité publique. Le pantouflage touche essentiellement les cadres supérieurs habilités à décider ou à participer à la prise de décision.



Les services analysés se sont sentis non concernés par cette problématique, même s'ils ont admis que des cas isolés pourraient se produire. De manière générale, les services ont constaté essentiellement des transferts du secteur privé vers le secteur public, rarement dans l'autre sens.

### CONSTATATION N°4

Le pantouflage est une notion inconnue dans les services audités.

### RISQUES

Le pantouflage crée des risques de conflits d'intérêts effectifs, potentiels ou apparents<sup>62</sup>, qui nuisent à la crédibilité et à l'image de l'institution.

<sup>61</sup> Voir la définition dans le lexique.

<sup>62</sup> Voir les définitions dans le lexique.

#### RECOMMANDATION N°4

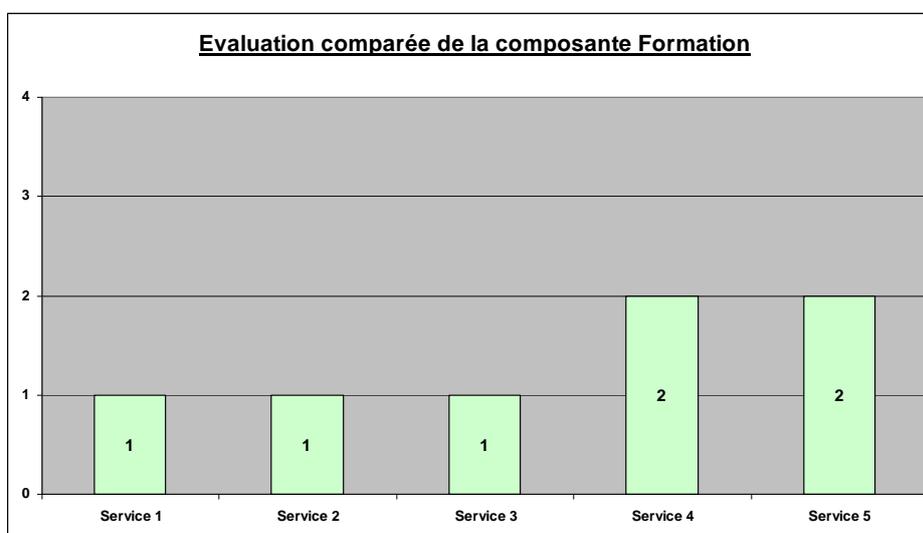
L'Etat devrait adopter une directive réglant l'engagement des hauts dirigeants de l'Etat par les organisations avec lesquelles ils ont été en affaire pendant l'exercice de leur fonction publique. Ils devraient en tout cas observer une période de latence de deux ans, qui est la période généralement retenue.

A la Confédération, le Conseil National est entré tout récemment en matière, contre l'avis du Conseil Fédéral, sur un projet qui restreint la pratique du pantouflage, singulièrement pour les Conseillers fédéraux.

## 7. LA FORMATION SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LA CORRUPTION

Une formation spécifique sur la corruption et les conflits d'intérêts permet de prévenir la corruption en rendant les collaborateurs attentifs à certains comportements indésirables ou non éthiques. Elle permet à l'organisation de s'assurer que les collaborateurs parlent un langage commun et partagent la même culture éthique.

L'évaluation de cette composante dans les services donne le résultat suivant :



#### CONSTATATION N°5

Il n'existe pas de formation générale ou spécifique sur le thème de la corruption et des conflits d'intérêt au sein des services audités.

Toutefois, deux services peuvent justifier d'une formation qui aborde les problèmes éthiques auxquels pourraient se trouver confrontés leurs collaborateurs. Même s'il ne s'agit pas formellement de formation sur la corruption et les conflits d'intérêts, certains aspects y sont abordés.

En outre, les collaborateurs de ces services sont informés des sanctions qu'ils encourent en cas de non respect des codes éthiques. Clairement identifiées dans un des deux services, elles peuvent prendre les formes suivantes, selon la gravité de l'acte commis : un avertissement, un déplacement dans un autre service, une résiliation du contrat de travail dans les délais fixés ou une résiliation immédiate, voire une dénonciation pénale. Dans l'autre service, il est fait référence aux sanctions prévues dans les lois cantonales et fédérales en vigueur.

## RISQUES

Le service ne peut pas s'assurer que les notions de conflits d'intérêts et de corruption, ainsi que les sanctions qui y sont liées, sont comprises et partagées par l'ensemble des collaborateurs.

## RECOMMANDATION N°5

Il est souhaitable de former les collaborateurs de l'Etat :

- de manière générale, sur la définition des risques de corruption et de conflits d'intérêt, ainsi que sur les sanctions encourues
- de manière spécifique au service, sur les implications pratiques et sur les valeurs éthiques fondamentales permettant de déterminer clairement ce qui est acceptable ou non au sein du service, en fonction de leurs propres risques.

La formation spécifique doit être adaptée et différenciée en fonction des tâches et des responsabilités des collaborateurs et collaboratrices.

Idéalement, l'administration vaudoise devrait disposer d'un Code de comportement, à l'instar de ce qui existe à la Confédération (voir Annexe XIII).

En effet, la frontière entre ce qui est pénalement punissable, moralement non acceptable et non éthique se trouve dans une zone grise que les services doivent définir précisément. Des sanctions doivent être prévues et portées à la connaissance des collaborateurs, en cas de non respect des valeurs éthiques ou des mesures de lutte contre la corruption (même en l'absence d'un acte de corruption à proprement parler, punissable pénalement).

La formation générale sur le thème pourrait s'intégrer dans le cadre des journées d'accueil des nouveaux collaborateurs, tandis que des formations spécifiques devraient être organisées dans les services, en fonction des risques, des collaborateurs concernés et des niveaux de responsabilité.

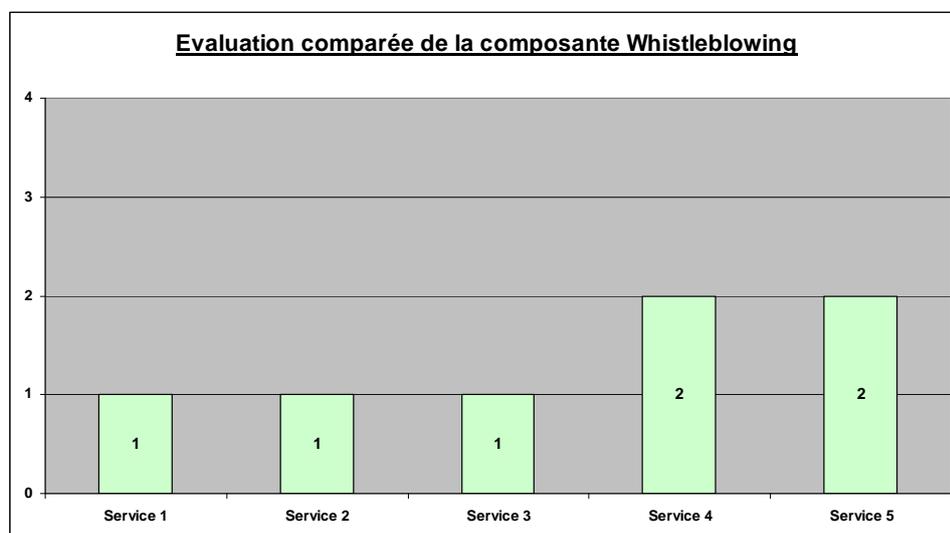
Un exemple des thèmes pouvant être abordé au sein de la formation est disponible en Annexe X.

## 8. LE SYSTÈME DE LANCEURS D'ALERTE (WHISTLEBLOWING)

Un système de whistleblowing, ou en français « système d'alerte », permet aux collaborateurs d'une organisation de dénoncer des irrégularités constatées, tout en garantissant la

confidentialité et en protégeant le lanceur d'alerte. Il est considéré comme **un élément essentiel de détection des fraudes et de la corruption.**

Les résultats par service sont présentés dans le graphique ci-dessous :



Les collaborateurs interrogés ont convenu qu'ils ne disposaient pas de canal pour signaler une éventuelle irrégularité, à l'exception de la voie hiérarchique. Dans le cas où leur supérieur serait impliqué, ils craindraient de perdre leur emploi.

Les chefs de service nous ont signalé que certaines irrégularités leur étaient également remontées par le service de ressources humaines.

Les deux services qui ont reçu la note 2 sont des services qui, bien qu'ils ne disposent pas d'un système de whistleblowing, sont déjà confrontés à devoir signaler des irrégularités constatées dans le cadre de leur profession. En particulier, un service a mis en place un système de signalement des événements critiques, dans un cadre purement opérationnel. Il vise à améliorer la qualité des prestations et n'a pas pour vocation de sanctionner les fautes.

Les services ne disposent pas actuellement de système de « whistleblowing ». L'introduction dans la Loi sur le Personnel d'une disposition obligeant les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat à dénoncer les irrégularités, prévue par une décision du Conseil d'Etat du 3 juillet 2013, ne prévoit pas de protection spécifique des lanceurs d'alerte.

Un système de whistleblowing, avec protection des lanceurs d'alerte, est pourtant de plus en plus reconnu comme un moyen de détection majeur de la corruption et de la fraude. Son implantation est recommandée par nombre d'instances internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'ONU, l'OCDE ou encore Transparency International. A titre d'exemple, les recommandations du GRECO à la Suisse dans le cadre des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cycles d'évaluation<sup>63</sup>, la Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public<sup>64</sup> ou encore la Recommandation du Conseil de l'Europe sur les codes de

<sup>63</sup> Recommandation xi (voir Annexe XI) du Rapport d'évaluation sur la Suisse, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, GRECO, 2008.

<sup>64</sup> Point 2.3.2.b) des lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (voir Annexe VI).

conduite pour les agents publics<sup>65</sup> traitent entre autres de l'obligation pour les agents publics de signaler des faits répréhensibles, ainsi que de la protection de ces lanceurs d'alerte.

Une étude de KPMG portant sur 360 cas de fraude dans le monde a démontré que 25 % d'entre eux avaient été découverts grâce à des lanceurs d'alerte<sup>66</sup>. Les conclusions d'un rapport de PricewaterhouseCoopers révèlent la même tendance<sup>67</sup>.

Un tel dispositif d'alerte est rendu obligatoire, depuis 2002, par la législation américaine SOX (Sarbanes-Oxley) pour les sociétés américaines cotées en bourse et leurs filiales, même étrangères. En Suisse, la Poste propose une plate-forme de dénonciation, par ailleurs ouverte au public<sup>68</sup>. La Confédération dispose également d'un système de whistleblowing et a désigné le Contrôle fédéral des finances (CDF) comme canal officiel pour les personnes souhaitant dénoncer des cas d'irrégularités dans les activités de la Confédération<sup>69</sup>.

Selon une étude de PricewaterhouseCoopers<sup>70</sup> en 2007, les entreprises suisses gardent confiance dans les mécanismes de reporting ad hoc, à savoir la voie hiérarchique, voire le service de ressources humaines. Or, à la question « A qui vous adresseriez-vous si vous étiez témoin d'une irrégularité commise par l'un de vos collaborateurs ou l'un de vos supérieurs », la plupart des collaborateurs interrogés dans le cadre de cet audit se sentaient plutôt démunis quant à la démarche à effectuer.

Pour qu'il soit considéré par les instances internationales comme crédible et efficace, un système de whistleblowing doit satisfaire aux principes suivants :

- Bénéficier d'une indépendance dans l'organisation telle que les collaborateurs ont la garantie que leur alerte sera écoutée et traitée dans la plus grande confidentialité
- Protéger le lanceur d'alerte contre d'éventuelles représailles
- Encadrer son utilisation pour prévenir les abus (dénonciations calomnieuses).

En effet, les conventions internationales estiment que, sans protection contre d'éventuelles représailles et faute d'interlocuteur privilégié, un grand nombre de témoins d'irrégularités renoncent à s'exposer.

L'instauration d'un système de whistleblowing se heurte aux principes de confiance et de loyauté, qui ont souvent été cités lors des interviews dans les sociétés auditées. Le délateur est en général vu comme un traître, plutôt qu'un héros et ceux qui ont révélé au grand jour des cas de fraude ou de corruption ont le plus souvent été mis au ban de l'organisation, voire menacé.

---

<sup>65</sup> Article 12 de l'annexe à la Recommandation n° R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics (voir annexe XII).

<sup>66</sup> *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries*, Transparency International 2009, p. 5.

<sup>67</sup> *La fraude en entreprise : tendances et risques émergents*, PricewaterhouseCoopers, 2011, p.4.

<sup>68</sup> En général, le système de whistleblowing ne peut être saisi que par les employés d'une organisation. L'ouverture au public entraîne des risques supplémentaires de dénonciation calomnieuse et non fondée, tel que cela a été le cas pour un chauffeur de la Poste Suisse (voir site du *Matin*, 21.10.2012).

<sup>69</sup> *Prévention de la corruption et « Whistleblowing »*, Office fédéral du Personnel (OFPER), Département fédéral des finances (DFF), 2011.

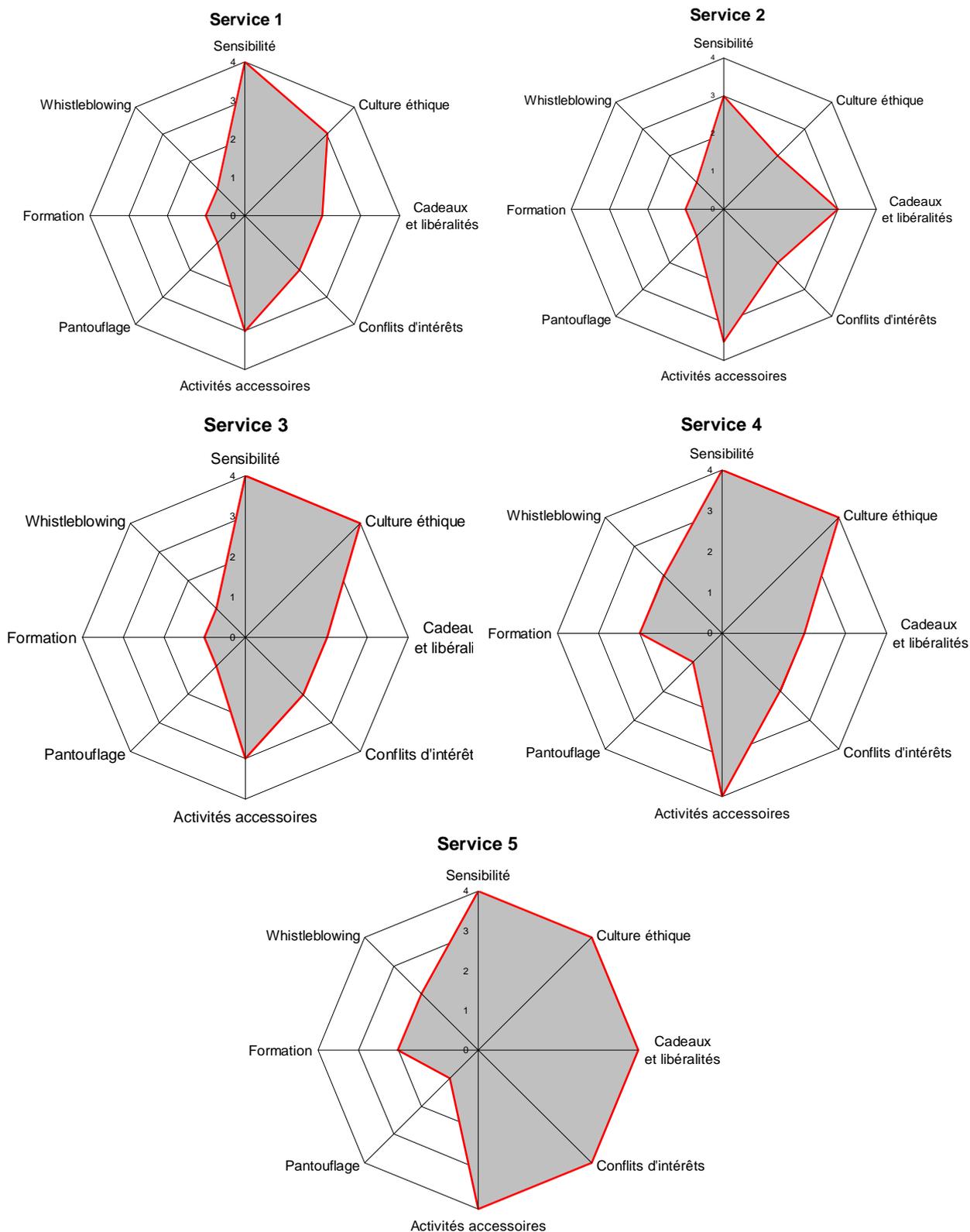
<sup>70</sup> *Enquête relative à la criminalité économique 2007*, Suisse, PricewaterhouseCoopers, p.4.

La mise en place d'un système d'alerte est un processus délicat qui doit faire la balance entre la nécessité de prévenir les entités sur les cas de conflits d'intérêts et de corruption et le risque de multiplier les dénonciations abusives.

Le Conseil d'Etat a décidé dans sa séance du 3 juillet 2013 d'introduire dans la loi sur le personnel une disposition imposant aux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de dénoncer les crimes et délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction et les autorisant à dénoncer les autres irrégularités. Il estime qu'une protection spécifique des lanceurs d'alerte n'est pas nécessaire.

## LA SYNTHÈSE DES RÉSULTATS PAR ENTITÉ AUDITÉE

L'ensemble des résultats par service est présenté dans les graphiques ci-dessous, afin de permettre la comparaison. Un service se démarque nettement par son avancement dans la mise en place de mesures de lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption, tandis que les quatre autres services présentent un profil sensiblement similaire.



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT

Les informations probantes recueillies par l'équipe d'audit permettent à la Cour de répondre aux questions principales de l'audit de la manière suivante :

***Les entités auditées ont-elles un environnement interne qui atteste d'une sensibilité réelle à la problématique de la corruption et des conflits d'intérêts ?***

Il ressort du questionnaire qualitatif mené dans les différents services que les directions des entités auditées accordent une réelle importance aux risques de conflits d'intérêts et de corruption, même si ces risques ne sont pas considérés comme majeurs. Ils ont montré un intérêt à mieux prévenir ces risques, notamment en prenant en considération les recommandations de la Cour.

Les collaborateurs interviewés montrent un grand souci d'intégrité dans leur activité professionnelle, qui peut impliquer qu'elles n'ont parfois qu'une conscience limitée de leur exposition au risque de conflits d'intérêts ou de corruption. C'est pourquoi il est important de former spécifiquement les collaborateurs sur ces thèmes (voir point sur la formation).

***Les entités auditées ont-elles mis en place des mesures de lutte contre les risques de corruption et de conflits d'intérêts ?***

Suite à certains cas avérés, un service a réellement mis en place un train de mesures concrètes permettant de lutter contre ces risques. Des pratiques disparates et informelles existent au sein des autres services, qui reposent le plus souvent sur la confiance et le bon sens des collaborateurs.

### CONCLUSIONS

***Les entités auditées gèrent-elles leurs risques de corruption et de conflits d'intérêts ?***

L'analyse menée par la Cour dans cinq entités de l'Etat lui permet de conclure que **la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption, bien que ceux-ci soient dans la plupart des cas identifiés par la direction et les collaborateurs, repose de manière générale (à l'exception d'une entité) sur des pratiques disparates<sup>71</sup>, informelles<sup>72</sup> et non unifiées.**

Si la corruption ne constitue pas un risque majeur dans l'administration vaudoise, les impacts en termes d'image et sur les services eux-mêmes peuvent se révéler considérables. Même des cas de conflits d'intérêts apparents ébranlent la confiance dans le secteur public, souvent de manière disproportionnée.

<sup>71</sup> Composé d'éléments hétérogènes.

<sup>72</sup> Qui n'est pas soumis à des règles strictes, officielles.

C'est pourquoi, dans un environnement où la lutte contre la corruption est devenu un thème récurrent, l'administration cantonale vaudoise se doit de prévoir des mesures concrètes et harmonisées lui permettant de lutter contre les conflits d'intérêts et la corruption.

## CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A l'issue de ses travaux, la Cour formule 5 constatations et recommandations :

### CONSTATATION N°1

Trois des entités auditées ont réellement concrétisé leurs valeurs dans un code de déontologie et/ou un manuel à l'usage des collaborateurs. Un autre service met en avant ses valeurs éthiques générales dans un document de type « charte éthique ». Un service n'est pas très favorable à la formalisation des valeurs éthiques.

### RECOMMANDATION N°1

Les services de l'Etat doivent définir formellement leurs valeurs éthiques prioritaires et les concrétiser en termes opérationnels, de manière à créer une culture éthique et s'assurer qu'elle soit partagée par l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices du service. Une information et une formation adéquates sont souhaitables, afin que le personnel comprenne clairement l'implication sur leurs activités quotidiennes.

### CONSTATATION N°2

Il n'existe pas dans l'administration cantonale vaudoise de règles systématiques relatives aux cadeaux et invitations. Une seule entité auditée a émis une directive à ce sujet. Des dispositions générales en la matière sont souhaitées par les services.

### RECOMMANDATION N°2

L'Etat devrait adopter un cadre général sur les cadeaux et invitations, tout en laissant aux services le soin d'établir des règles plus contraignantes propres à leurs spécificités. Etablir des principes unifiés en la matière permettrait une plus grande cohérence face à l'extérieur et soulagerait par ailleurs les collaborateurs, en général mal à l'aise, à des degrés divers, devant l'octroi de cadeaux ou d'invitations.

### CONSTATATION N°3

A l'exception d'une entité auditée, il n'existe pas de règles systématiques relatives à la détection, au traitement et au suivi des conflits d'intérêts. Des pratiques sont développées dans les services, comme la procédure de récusation par exemple, mais elles restent générales et informelles.

Toutefois, la déclaration des activités accessoires, qui peuvent créer des situations de conflits d'intérêts, est obligatoire pour l'ensemble de l'administration vaudoise selon l'art. 51 de la Loi sur le personnel et la directive générale s'y référant, mais le contrôle et le suivi, non prévus dans la directive, sont effectués de manière disparate au sein des services audités.

### RECOMMANDATION N°3

La directive de l'Etat sur les activités accessoires devrait s'intégrer dans une directive plus générale sur les conflits d'intérêts. Celle-ci devrait prévoir en particulier :

- la définition des conflits d'intérêts réel, apparent et potentiel
- les situations pouvant amener à des conflits d'intérêts, comme par exemple les activités accessoires ou les activités des proches
- une déclaration des conflits d'intérêts à l'engagement, ou annuelle pour les collaborateurs particulièrement exposés, ou encore lorsqu'ils sont amenés à traiter une situation spécifique
- la procédure à observer en cas de conflits d'intérêts et les personnes compétentes
- le contrôle et le suivi des risques de conflits d'intérêts
- les sanctions encourues en cas de non déclaration ou de non respect des procédures.

### CONSTATATION N°4

Le pantouflage est une notion inconnue dans les services audités.

### RECOMMANDATION N°4

L'Etat devrait adopter une directive réglant l'engagement des hauts dirigeants de l'Etat par les organisations avec lesquelles ils ont été en affaire pendant l'exercice de leur fonction publique. Ils devraient en tout cas observer une période de latence de deux ans, qui est la période généralement retenue.

### CONSTATATION N°5

Il n'existe pas de formation générale ou spécifique sur le thème de la corruption et des conflits d'intérêt au sein des services audités.

## RECOMMANDATION N°5

Il est souhaitable de former les collaborateurs de l'Etat :

- de manière générale, sur la définition des risques de corruption et de conflits d'intérêt, ainsi que sur les sanctions encourues
- de manière spécifique au service, sur les implications pratiques et sur les valeurs éthiques fondamentales permettant de déterminer clairement ce qui est acceptable ou non au sein du service, en fonction de leurs propres risques.

La formation spécifique doit être adaptée et différenciée en fonction des tâches et des responsabilités des collaborateurs et collaboratrices.

Idéalement, l'administration vaudoise devrait disposer d'un Code de comportement, à l'instar de ce qui existe à la Confédération (voir Annexe XIII).

Les constatations et recommandations de la Cour rejoignent celles formulées par le GRECO à l'intention de la Suisse<sup>73</sup> (recommandations ix à xi, voir Annexe XI), qui sont d'ailleurs en grande partie appliquées au niveau de la Confédération (voir Annexe III).

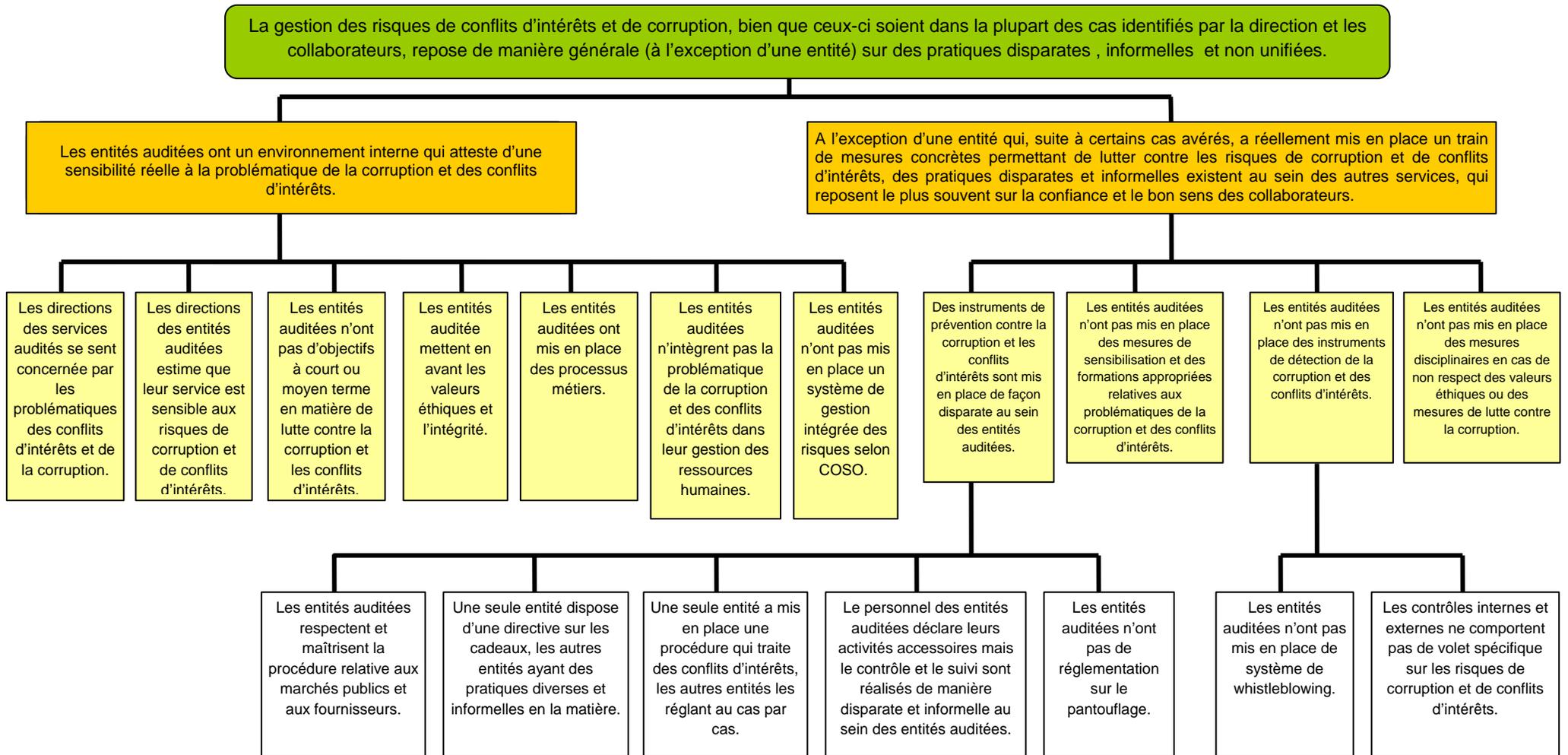
En outre, il peut également être utile de consulter les documents suivants :

- La « Recommandation N° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics » (Annexe XII)
- Les « Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public » (Annexe VI).
- Le « Code de comportement de l'Administration fédérale » (Annexe XIII).
- L'annexe II de la « Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales », Groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption 26 novembre, 2009 (Annexe XIV).

---

<sup>73</sup> *Rapport d'évaluation sur la Suisse, premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints*, GRECO, 2008.

## SYNTHÈSE GRAPHIQUE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT



## OBSERVATIONS DES ENTITÉS AUDITÉES

Le projet de rapport a été soumis aux entités auditées le 6 novembre afin qu'elles puissent formuler leurs observations, qui sont reproduites ci-dessous.



**Service des routes**  
Direction

Place de la Riponne 10  
1014 Lausanne



Cour des comptes  
Anne Weill-Lévy, Présidente  
Jean-Claude Rochat, Vice-Président  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

N/Réf.: 554 721.dbc/clb  
V/Réf.: JCR/snn

Lausanne, le 14 novembre 2013

### Projet de rapport d'audit de la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption – Observations générale du Service des routes

Madame la Présidente, Monsieur le Vice-Président,

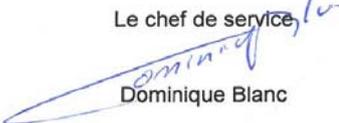
Votre projet de rapport d'audit de la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption m'est bien parvenu et a retenu toute mon attention.

Après une lecture attentive et intéressée du projet de rapport, je n'ai pas d'observation générale à formuler.

Toutefois, concernant votre recommandation N° 4 relative aux hauts dirigeants de l'Etat et à une période de latence de deux ans à observer, je souligne qu'il est difficile d'imposer cette période de latence sans compensation, car elle réduit fortement l'employabilité des personnes concernées et surtout, elle risque, pour la même raison, de diminuer encore plus le turn-over des cadres de l'administration, sachant qu'un turn-over très bas est préjudiciable dans toute organisation.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Vice-Président, mes plus cordiales salutations.

Le chef de service,

  
Dominique Blanc





**Direction  
des systèmes d'information**

Avenue de Longemalle 1  
1020 Renens



**Cour des comptes**  
A l'att. de Anne Weill-Lévy  
Présidente  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Réf. : PAU/avx  
Affaire traitée par : Jean-David Duc  
N° téléphone : 021 316 25 86

Renens, le 11 novembre 2013

**Réponse à l'audit de la gestion des risques de conflit d'intérêts et de corruption**

Madame la Présidente,

La DSI a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du projet de rapport d'audit de la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption. Ce document, fort complet, donne par ailleurs beaucoup d'éléments qui peuvent servir à l'élaboration de directives supplémentaires permettant d'atteindre les objectifs visés par vos recommandations.

Quant au détail du contenu, la DSI ne peut qu'admettre sans réserve vos constatations et conseils, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter des commentaires. Comme mentionné plus haut, la DSI fera siennes ces recommandations afin d'améliorer et de compléter le dispositif réglementaire déjà en place.

Nous vous remercions de l'attention portée à ces quelques lignes et vous prions de recevoir, Madame la Présidente, nos cordiaux messages.

Le Chef de service

Patrick Amaru



Police cantonale  
Le Commandant

Centre Blécherette  
1014 Lausanne



Cour des comptes  
Madame Anne WEILL-LEVY  
Présidente  
Monsieur Jean-Claude ROCHAT  
Vice-président  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Réf.: A/PS/ck-283

Lausanne, le 27 novembre 2013

**Projet de rapport d'audit de la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption - Analyse comparative dans cinq entités de l'administration cantonale vaudoise**

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Vice-président,

Je fais suite à votre envoi du 6 novembre 2013 concernant l'objet cité sous rubrique et vous fais part des observations suivantes.

Formation

Concernant la recommandation no 5 (p. 35ss du rapport), je relève qu'un module spécifique de 4 heures est annuellement dispensé aux aspirants vaudois et valaisans de l'Académie de police de Savatan sur le thème de la corruption. Mes cadres et moi-même nous tenons volontiers à votre disposition si vous souhaitez vous en rendre compte sur place (2<sup>e</sup> semestre 2014).

Mes services ont par ailleurs développé une véritable expertise, dans le sillage d'autres polices sur le plan international et national, en terme de formation en éthique. Ainsi, je suis personnellement directeur du cours pour officiers de l'Institut suisse de Police "Droit et éthique".

En conclusion

Je constate que les recommandations formulées s'adressent à l'administration cantonale dans son ensemble, notamment l'établissement de directives. Mon service s'inscrira dès lors dans la démarche globale que vous préconisez en lien avec les orientations qui pourraient être prises subséquemment par le gouvernement.



Tél. : +41 21 644 44 44 - www.police.vd.ch



Police cantonale  
Le Commandant

2

Je suis heureux de constater que les efforts de la Police cantonale - et de la police coordonnée vaudoise - pour mettre en avant les principes éthiques de fonctionnement trouvent un écho dans votre rapport.

Je m'efforcerais bien entendu de poursuivre dans cette ligne et de concilier efficacité de mes services, réponses concrètes à la population et hautes exigences de qualité pour le personnel.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Vice-président, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Commandant de la Police cantonale

  
Jacques ANTENEN

**Copies**

- Cdt / R. Cdt gend.
- Chef / R. chef polsû
- CEM
- chef Div fin
- chef Div RH



Tél. : +41 21 644 44 44 - [www.police.vd.ch](http://www.police.vd.ch)



Direction générale  
Champ de l'Air  
Rue du Bugnon 21  
CH-1011 Lausanne



Professeur Pierre-François LEYVRAZ  
Directeur général

Tél: +41 21 314 14 01

Pierre-Francois.Leyvraz@chuv.ch  
www.chuv.ch

**Cour des comptes**

Madame Anne **Weill-Lévy**, Présidente  
Monsieur Jean-Claude **Rochat**, Vice-Président  
Rue de Langallerie 11  
1014 **Lausanne**

Lausanne, le 27 novembre 2013

Références : PFL/ac

**Projet de rapport d'audit de la gestion des risques de conflits d'intérêt et de corruption  
Analyse comparative dans cinq entités de l'administration cantonale vaudoise**

Madame la Présidente,  
Monsieur le Vice-Président,

Dans le délai imparti du 29 novembre 2013, nous vous communiquons ci-après nos observations générales ainsi que celles relatives aux constatations et recommandations.

En préambule, nous nous permettons de vous signaler une erreur de plume. En effet, contrairement à ce qui est indiqué à la page 42, la Cour ne formule pas **6, mais 5** observations et recommandations.

La vocation universitaire de notre Institution nous a particulièrement rendus sensibles aux risques de conflits d'intérêt et de corruption dans les domaines en relation avec la recherche et les soins. Ainsi, l'éthique a depuis toujours constitué une préoccupation majeure du CHUV. Dans cette perspective, nous nous sommes dotés d'une charte. Notre brochure d'accueil des nouveaux collaborateurs, accessible à tous et en permanence sur notre intranet, rappelle nos valeurs au cœur de nos activités.

L'importante bibliographie citée dans votre rapport constituera un guide pratique dans notre appréhension des normes en vigueur. Elle nous donne accès à une documentation de référence utile.

**L'éthique - Constatation et recommandation No 1**

Bien que celles-ci ne s'adresse pas à notre service, nous réfléchissons à l'adoption d'un Code de comportement spécifique qui reprend nos valeurs essentielles ainsi que l'ensemble des mesures prises. Nous nous inspirerons dans ce cadre du Code modèle de conduite des agents publics ainsi que de celui de comportement de la Confédération (Annexes XII et XIII de votre rapport).

**Les cadeaux et invitations - Constatation et recommandation No 2**

La constatation et la recommandation susmentionnées ne concernent pas le CHUV puisque des directives à l'attention du personnel existent et que des dispositions à l'égard des fournisseurs sont prises.

Nous prenons acte de l'utilité de spécifier dans notre Directive institutionnelle relative aux cadeaux qu'à priori les cadeaux en espèces ne sont pas acceptés par le personnel. Nous y préciserons





Direction générale

également le traitement des montants inférieurs à CHF 300.— pour lesquels un refus aurait un caractère vexatoire.

**Les conflits d'intérêt - Constatation et recommandation No 3**

Nous possédons des règles systématiques de détection des conflits d'intérêts. Celles-ci sont décrites dans une Directive institutionnelle spécifique qui est accompagnée par les dispositions relatives aux activités accessoires. La recommandation sus-indiquée est donc pour le CHUV déjà en application. Nous avons pris bonne note qu'une vigilance accrue dans ce domaine est à apporter aux contacts de notre Service Constructions, ingénierie, technique et sécurité avec des fournisseurs.

**Pantouflage - Constatation et recommandation No 4**

Effectivement la notion de pantouflage est inconnue au CHUV. Celui-ci attend la position du Conseil d'Etat dans ce domaine pour donner la suite qui convient à recommandation y relative formulée par votre Cour.

**Formation sur les conflits d'intérêt et la corruption - Constatation et recommandation No 5**

Il est exact que le CHUV ne possède ni de Code de comportement dans ces domaines, ni actuellement de formation spécifique. Nous allons poursuivre l'étude menée par notre Service des ressources humaines, visant le renforcement d'une formation adaptée des collaborateurs concernés par la problématique de la corruption et des conflits d'intérêts.

Tout en vous remerciant par avance de prendre en considération notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Vice-Président, à l'expression de nos sentiments distingués.

Professeur Pierre-François Leyvraz



**Service Immeubles,  
Patrimoine et  
Logistique**

**Direction**

Place de la Riponne 10  
1014 Lausanne

Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Réf. : PP/vdp

Lausanne, le 10 décembre 2013

**Projet de rapport d'audit  
de la gestion des risques de conflit d'intérêts et de corruption**

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Vice-président,

Votre courrier du 6 novembre dernier et le projet de rapport annexé intégrant l'analyse propre au SIPaL ont retenu ma meilleure attention. Comme vous m'y invitez, je vous fais part ci-après de mes observations à cet égard, tout en précisant que je regrette les quelques jours de retard mis à vous répondre.

D'une manière générale, la restitution que vous avez faite de nos entretiens est fidèle aux discussions que nous avons eues ensemble lors de votre travail d'audit.

Avec deux de mes chefs de division, nous avons pu démontrer le souci qui est le nôtre au quotidien face aux risques de conflits d'intérêts et de corruption. Par les moyens mis en oeuvre ces dernières années au SIPaL sous ma direction, nous nous sommes efforcés de circonscrire ces risques, conscients que nous sommes que nul n'est infaillible.

Pour ce qui est des conflits d'intérêts évoqués sous point 4, j'estime qu'à travers les concours d'architecture, ce risque n'existe pas. En effet, les concours étant déposés sous anonymat total, il est impossible que les collaborateurs du SIPaL faisant partie d'un jury reconnaissent des concurrents. En ce qui concerne l'attribution de mandats, nous respectons systématiquement la loi vaudoise sur les marchés publics. Le collaborateur en charge d'un projet fait une proposition d'adjudication à sa hiérarchie, proposition qui est débattue et, en finalité, validée ou refusée par mes soins. Là non plus, le conflit d'intérêts n'existe pas.

Je relèverai encore qu'en matière de constructions, nous nous sommes déjà dotés de directives très élaborées, que nous mettons régulièrement à jour à la lumière de nos expériences et des analyses du CCF. Partant, la tenue d'une liste supplémentaire des entreprises au bénéfice d'adjudications de la part de l'Etat, comportant la précision des montants y afférents, me paraît lourde et superflue. Cependant, par éthique professionnelle, je ne me dispenserai pas d'examiner les implications d'un tel travail.

Service Immeubles, Patrimoine et Logistique - Département des finances et des relations extérieures  
www.vd.ch/sipal - T 41 21 316 74 61 - F 41 21 316 73 47  
Info.sipal@vd.ch



Service Immeubles, Patrimoine et Logistique

2

Naturellement, vos recommandations nous incitent à poursuivre nos réflexions, afin de devenir, dans la mesure du possible, encore plus performants dans les domaines sensibles considérés. Ainsi, je vais travailler à la définition de valeurs éthiques prioritaires. Une fois formalisées, celles-ci seront portées à la connaissance de l'ensemble du personnel du SIPaL.

Dans ce sens, il me paraîtrait rationnel que chacun des services analysés dans le cadre de cet audit puisse bénéficier des documents déjà en vigueur pour la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption au sein des quatre autres services. Partant, je serais reconnaissant à la Cour des comptes de transmettre aux uns et aux autres les documents concernés qu'elle a jugés pertinents.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez portée à la présente je vous prie de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Vice-président, mes salutations distinguées.

Le chef du Service Immeubles,  
Patrimoine et Logistique



Ph. Pont

**Copie**

- DFIRE – Secrétariat général

## ANNEXES

Annexe I :	Les normes internationales en matière de corruption .....	55
Annexe II :	Extrait du Code Pénal Suisse (art. 322 ter à 322 octies) .....	57
Annexe III :	Les mesures de lutte contre la corruption au sein de la Confédération.....	60
Annexe IV :	Extrait des lois vaudoises citées dans le cadre de l'audit .....	63
Annexe V :	Recommandation REC (2003)4 du Comité des Ministres aux Etats-Membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), 2003 .....	65
Annexe VI :	Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, OCDE, 28 mai 2003 .....	70
Annexe VII :	Les instruments de lutte contre la corruption .....	88
Annexe VIII :	Questionnaires .....	90
Annexe IX :	Exemple de directives sur les cadeaux et les invitations .....	99
Annexe X :	Exemple-type de thèmes à aborder dans le cadre d'une formation dans le domaine de la corruption.....	101
Annexe XI :	Recommandations du GRECO traitées dans le cadre du présent audit (Rapport d'évaluation sur la Suisse, 1er et 2ème cycle d'évaluation conjoints, 4 avril 2008).....	104
Annexe XII :	Recommandation N° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats-Membres sur les codes de conduite pour les agents publics, Adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2000, Conseil de l'Europe.....	105
Annexe XIII :	Code de comportement du personnel de l'administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques (Code de comportement de l'administration fédérale) du 15 août 2012 .....	114
Annexe XIV :	Guide des bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité, OCDE, adopté le 18 février 2010.....	117
Annexe XV :	La Cour des comptes en bref .....	121

## ANNEXE I

### **LES NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE CORRUPTION**

La lutte contre la corruption est une préoccupation majeure pour l'ensemble des gouvernements et des organisations internationales. Les instruments multilatéraux en la matière deviennent de plus en plus complexes et techniques. La Suisse a ratifié les conventions du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'ONU.

#### **Le Conseil de l'Europe et le GRECO (Groupement d'Etats contre la corruption)**

Le GRECO, Groupement d'Etats contre la corruption (**1999**), est une institution du Conseil de l'Europe qui a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus d'évaluation mutuelle, qu'ils respectent les normes et les standards du Conseil de l'Europe en matière de corruption, définis en particulier dans la Convention pénale contre la corruption, ratifiée par la Suisse le 31 mars 2006. Le Conseil de l'Europe a également émis une Convention civile contre la corruption, le 4 novembre 1999, qui n'est pas ratifiée par la Suisse.

Le GRECO lutte contre toute forme de corruption, mais celle qui nous intéresse dans le cadre de cet audit est plus spécifiquement celle qui touche les administrations publiques.

Dans ce cadre, la Suisse a fait l'objet d'une procédure d'évaluation par le GRECO (premier et deuxième cycle d'évaluation) qui a débouché sur un rapport en 2008, qui contenait 13 recommandations. Une partie de ces recommandations s'adressaient également aux cantons. Ceux-ci ont reçu un courrier à ce sujet en date du 20 août 2008 afin d'attirer leur attention sur les recommandations qui relèvent des compétences cantonales, voire communales, et les inviter à prendre en considération les mesures que ces recommandations proposent. En mars 2010, le GRECO a examiné les informations fournies par la Suisse et a considéré que la Suisse avait mis en œuvre de manière satisfaisante 12 recommandations sur les 13.

Le troisième cycle d'évaluation du GRECO, effectué en Suisse en 2011 a porté sur le financement des partis politiques et des campagnes, ainsi que sur les dispositions pénales contre la corruption.

Le 4ème cycle d'évaluation a commencé en 2012 (7 pays ont déjà été évalués). Il touche à la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs et devrait intervenir en Suisse en 2015 ou 2016.

#### **L'OCDE**

La Convention de l'OCDE (**1997**) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est un instrument de lutte contre la corruption à l'échelle mondiale, qui impose à ses 40 signataires de sanctionner la corruption d'agents publics étrangers selon des critères stricts. La Suisse l'a ratifiée le 31 mai 2000.

La surveillance s'appuie sur des procédures strictes de suivi (examen par les pairs), assurés par le Groupe de travail sur la corruption, qui représente l'ensemble des parties cocontractantes.

La Suisse a été soumise par le passé à des examens de ce type, les derniers en 2004 et en 2011. Les recommandations rejoignent celles du GRECO, notamment sur le renforcement de la sensibilisation des administrations cantonales et de l'indépendance des autorités de contrôle.

## L'ONU

La Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC - **2005**) compte actuellement 140 états signataires et constitue l'accord le plus détaillé en matière de corruption. C'est la première fois qu'un instrument multilatéral pose de manière contraignante le principe de la restitution des avoirs acquis illicitement. Elle a été ratifiée par la Suisse le 24 septembre 2009.

La Convention a été renforcée en 2009 et un mécanisme d'examen de sa mise en œuvre a été adopté. Par tirage au sort, la Suisse a été choisie parmi les premiers pays à se soumettre à une première évaluation en 2011-2012.

## ANNEXE II

### EXTRAIT DU CODE PÉNAL SUISSE (ARTICLES 322<sup>TER</sup> À 322<sup>OCTIES</sup>)

#### Art. 102

Punissabilité

<sup>1</sup> Un crime ou un délit qui est commis au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts est imputé à l'entreprise s'il ne peut être imputé à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Dans ce cas, l'entreprise est punie d'une amende de cinq millions de francs au plus.

<sup>2</sup> En cas d'infraction prévue aux art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup>, 305<sup>bis</sup>, 322<sup>ter</sup>, 322<sup>quinquies</sup> ou 322<sup>septies</sup>, al. 1, ou encore à l'art. 4a, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale<sup>58</sup>, l'entreprise est punie indépendamment de la punissabilité des personnes physiques s'il doit lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction.<sup>59</sup>

<sup>3</sup> Le juge fixe l'amende en particulier d'après la gravité de l'infraction, du manque d'organisation et du dommage causé, et d'après la capacité économique de l'entreprise.

<sup>4</sup> Sont des entreprises au sens du présent titre:

- a. les personnes morales de droit privé;
- b. les personnes morales de droit public, à l'exception des corporations territoriales;
- c. les sociétés;
- d. les entreprises en raison individuelle.

#### Titre 19<sup>299</sup> Corruption

##### Art. 322<sup>ter</sup>

1. Corruption  
d'agents publics  
suisse.  
Corruption  
active

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire, en faveur de l'un d'eux ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Corruption passive	<p><b>Art. 322<sup>quater</sup></b></p> <p>Celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu, en sa faveur ou en celle d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation</p> <p>sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.</p>
Octroi d'un avantage	<p><b>Art. 322<sup>quinquies</sup></b></p> <p>Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire pour qu'il accomplisse les devoirs de sa charge</p> <p>sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.</p>
Acceptation d'un avantage	<p><b>Art. 322<sup>sexies</sup></b></p> <p>Celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu pour accomplir les devoirs de sa charge</p> <p>sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.</p>
2. Corruption d'agents publics étrangers <sup>300</sup>	<p><b>Art. 322<sup>septies</sup></b></p> <p>Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à une personne agissant pour un Etat étranger ou une organisation internationale en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre ou militaire, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation,</p> <p>celui qui, agissant pour un Etat étranger ou une organisation internationale en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, en tant qu'arbitre ou militaire, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un</p>

avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation,<sup>301</sup>

sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

**Art. 322**<sup>octies</sup>

3. Dispositions  
communes

1. ...<sup>302</sup>

2. Ne constituent pas des avantages indus les avantages autorisés par le règlement de service et ceux qui, de faible importance, sont conformes aux usages sociaux.

3. Les particuliers qui accomplissent des tâches publiques sont assimilés aux agents publics.

## ANNEXE III

### ***LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION***

Les mesures suivantes de lutte contre la corruption ont été prises par la Confédération, en application des recommandations du GRECO, notamment dans les domaines suivants :

1. Code Pénal
2. Entraide judiciaire
3. IDAG Corruption
4. Adaptations législatives diverses (en particulier whistleblowing, activités accessoires, pantouflage, cadeaux et invitations, conflits d'intérêts, etc.)
5. Prévention et formation (dont le Code de comportement de l'Administration fédérale)
6. Collaboration avec les cantons et les communes.

#### ***1. Code pénal***

Les articles 322ter à 322octies du Code pénal (voir Annexe II) règlent la corruption active et passive, ainsi que l'acceptation et l'octroi d'un avantage, concernant un membre d'une autorité judiciaire ou autre, un fonctionnaire, un expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, un arbitre. L'article 102, al. 2 prévoit en outre la punissabilité d'une entreprise en cas de corruption active, « s'il doit lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction ».

#### ***2. Entraide judiciaire***

La Suisse a par ailleurs conclu un grand nombre de traités d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition (Interpol, accords de Schengen, Europol, traités bilatéraux incluant la lutte contre la corruption + législation interne lui permettant d'octroyer l'entraide à tout pays avec lequel elle n'a pas d'accord spécifique).

#### ***3. IDAG Corruption ou Groupe de travail interdépartemental (GTID) pour la lutte contre la corruption***

Suite à une recommandation du GRECO, le Conseil fédéral a mandaté le DFAE (Département fédéral des affaires étrangères), le 19 décembre 2008, pour créer un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, l'IDAG corruption. Celui-ci réunit une fois par semestre divers offices de l'Administration fédérale et du Ministère public de la Confédération, ainsi que des représentants des milieux économiques, des cantons, des villes et de la société civile. Sa stratégie est élaborée par un comité qui se réunit tous les deux mois, auquel participe notamment le directeur du Contrôle fédéral des finances.

L'IDAG Corruption organise des ateliers thématiques, participe à divers forums et développe des stratégies communes dans son domaine de compétence. Il fait également office d'instance de contact, informe le Conseil fédéral et lui soumet des recommandations.

Il a établi son premier rapport d'activité au Conseil fédéral le 28 mars 2011. Il souligne dans celui-ci la difficulté à intéresser les milieux politiques et les médias à la problématique de la corruption : d'une part, on observe une certaine résignation, un certain fatalisme face à ce phénomène, d'autre part, l'absence de victimes clairement identifiables (deux parties se mettent d'accord) atténue, d'un point de vue moral, le caractère répréhensible de la corruption.

#### **4. Adaptations législatives**

Au cours de ces dernières années, plusieurs adaptations législatives ont été faites en vue de la mise en œuvre des recommandations du GRECO.

##### **Whistleblowing**

Le personnel de l'administration fédérale a l'obligation de dénoncer les infractions poursuivies d'office (art. 22a de la LPers). Depuis 2003, le Conseil fédéral a déclaré le Contrôle fédéral des finances récepteur officiel pour les personnes souhaitant dénoncer des cas d'irrégularités dans les activités de la Confédération. Dès le 1er janvier 2011, l'article 22a de la Loi sur le personnel de l'Administration fédérale (LPers) apporte une amélioration significative de la protection des donneurs d'alerte. La politique d'information à ce sujet a été améliorée. Annuellement, le CDF reçoit une centaine de communications qui permettent une réelle amélioration de la surveillance financière, voire l'ouverture d'une enquête pénale.

##### **Activités accessoires**

Dès le 1er janvier 2010, l'article 91 de l'ordonnance sur le personnel de l'Administration fédérale (OPers) a été modifié et oblige d'annoncer toutes les charges publiques et activités accessoires rétribuées exercées par les employés, afin de détecter à temps d'éventuels conflits d'intérêts.

##### **Pantouflage**

Dès le 1er janvier 2010, une disposition réglementant le pantouflage a été introduite dans la OPers (art. 94a, al. 2b) : « Sont réputés être des motifs de partialité notamment **l'existence d'une offre d'emploi d'une personne physique ou morale impliquée dans un dossier ou participant à un processus de décision ou concernée par celui-ci** ».

##### **Divers**

- Renforcement de l'indépendance du Ministère public de la Confédération.
- Dès le 1er février 2011, nouvelle législation en matière de restitution des avoirs illicites
- Diverses modifications de la OPers du 15 août 2012 renforçant la lutte contre la corruption (par exemple **art. 93 et 93a sur les cadeaux et invitations, art. 94a sur la récusation, art. 94c sur opérations pour compte propre**, etc.).

#### **5. Prévention et formation**

En vue de concrétiser ces différentes adaptations, il importe de « mettre la priorité à l'avenir sur la prévention et, plus particulièrement, sur la formation des agents fédéraux ». Celle-ci

sera petit à petit introduite dans les cours organisés à l'Administration fédérale, ainsi que dans les filières de formation par exemple des employés consulaires, des acheteurs, des cadres, des experts fiscaux ou des spécialistes des douanes.

Dans ce cadre, la Confédération a émis un **Code de comportement de l'Administration fédérale** (voir Annexe XIII), révisé en 2012, qui est distribué à l'ensemble du personnel de l'administration centrale de la Confédération.

## ***7. Collaboration avec les cantons et les communes***

Le mandat de l'IDAG corruption prévoit une étroite collaboration avec les cantons. Un représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux est d'ailleurs membre de cet organisme. De la même façon, une solide collaboration s'est instaurée avec l'Union des villes suisses, de manière à ce qu'une politique cohérente de lutte contre la corruption puisse être mise en place de concert au niveau national, cantonal et communal.

La Confédération mène également régulièrement des enquêtes dans les villes et les cantons (la dernière en date entre novembre 2010 et janvier 2011) en vue d'évaluer l'état d'avancement des travaux en matière de lutte contre la corruption.

En principe, peu d'employés des administrations cantonales et communales entretiennent des contacts avec des agents étrangers. On constate par ailleurs que, d'une manière générale, les cantons et les communes ne se voient signaler que peu de soupçons de corruption, voire aucun, ce qui ne signifie pas qu'il n'y en a pas.

Seule une minorité des cantons et des communes envisagent un resserrement de la collaboration avec les autorités fédérales, par exemple en ce qui concerne la prévention, la formation, etc.). Il est rare que la lutte contre la corruption soit perçue comme une priorité.

## ANNEXE IV

### EXTRAITS DES LOIS VAUDOISES CITÉES DANS LE CADRE DE L'AUDIT

#### LOI sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) du 12 novembre 2001

##### Art. 51 Activité accessoire et charge publique

- 1. Les collaborateurs informent l'autorité d'engagement des activités accessoires qu'ils exercent ou souhaitent exercer.*
- 2. Le Conseil d'Etat peut interdire aux collaborateurs l'exercice d'une activité accessoire incompatible avec leur fonction à l'Etat.*
- 3. Le Conseil d'Etat détermine à quelles conditions les collaborateurs peuvent accepter une charge publique. Il arrête la liste des activités incompatibles avec l'exercice d'une charge publique. Il fixe la durée du congé octroyé pour l'exercice d'une charge publique autorisée.*

#### LOI sur la procédure administrative (LPA-VD) du 28 octobre 2008

##### **Sous-section III Récusation**

##### Art. 9 Motifs

- 1. Toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser:*
  - a. si elle a un intérêt personnel dans la cause ;*
  - b. si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, comme conseil d'une partie, comme expert ou comme témoin;*
  - c. si elle est liée par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou fait durablement ménage commun avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente ; la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré ne supprime pas le motif de récusation ;*
  - d. si elle est parente ou alliée en ligne directe ou, jusqu'au troisième degré inclus, en ligne collatérale avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente ;*
  - e. si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire.*

##### Art. 10 Délais

- 1. Le membre d'une autorité qui se trouve dans un cas de récusation doit se récuser sans retard.*
- 2. Les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un ses membres doivent le faire dès connaissance du motif de récusation.*

##### Art. 11 Autorité compétente

1. *L'autorité collégiale statue sur les demandes de récusation visant un ou plusieurs de ses membres.*
2. *L'autorité de recours statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble d'une autorité ou la majorité de ses membres.*
3. *Le Tribunal cantonal statue sur les demandes de récusation visant ses membres.*
4. *Le Tribunal neutre statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble du Tribunal cantonal ou la majorité de ses membres.*

Art. 12 Violation des dispositions sur la récusation

1. *Les opérations auxquelles a participé une personne récusée sont annulées dans la mesure nécessaire, soit par l'autorité qui prononce la récusation, soit ultérieurement par l'autorité qui poursuit l'instruction.*
2. *Si un motif de récusation n'est découvert qu'une fois la décision définitive, les dispositions sur le réexamen et sur la révision sont applicables.*

**LOI sur l'information (LInfo) du 24 septembre 2002**

Art. 1 But

1. *La présente loi a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique.*
2. *A cette fin, la loi fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, s'agissant notamment :*
  - a. *de l'information transmise d'office par les autorités;*
  - b. *de l'information transmise sur demande.*

## ANNEXE V

### ***RECOMMANDATION REC(2003)4 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS-MEMBRES SUR LES RÈGLES COMMUNES CONTRE LA CORRUPTION DANS LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES, CONSEIL DE L'EUROPE (COMITÉ DES MINISTRES), 2003***

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Considérant que les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens;

Considérant que le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans tous les Etats doit être soumis à des normes, dans un souci de prévention et de lutte contre le phénomène de la corruption;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse pour l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale, qu'elle entrave le développement économique, qu'elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et qu'elle mine les fondements moraux de la société;

Compte tenu des recommandations adoptées lors des 19e et 21e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement);

Etant donné le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996;

Conformément à la déclaration finale et au plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, lors de leur 2e Sommet, qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997;

Tenant compte de la Résolution (97) 24, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, en particulier le principe 15, visant à favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;

Tenant compte de la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

A la lumière des conclusions de la 3e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ayant pour thème «le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», qui s'est tenue à Madrid du 28 au 30 octobre 1998;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption;

Etant donné la Résolution (98) 7, portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO», et la Résolution (99) 5, instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes figurant en annexe à la présente recommandation, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante n'ont pas déjà été mis en place, et charge le «Groupe d'Etats contre la corruption –GRECO» de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

## **Annexe**

Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

### **I. Sources externes de financement des partis politiques**

#### **Article 1 – Soutien public et privé aux partis politiques**

Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.

L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

#### **Article 2 – Définition du don à un parti politique**

Le don signifie tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique.

### Article 3 – Principes généraux relatifs aux dons

a. Les mesures prises par les Etats, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques:

- pour éviter les conflits d'intérêts;
- pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes;
- pour ne pas entraver l'activité des partis politiques;
- pour assurer l'indépendance des partis politiques.

b. Les Etats devraient :

- i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics ;
- ii. examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques ;
- iii. adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis.

### Article 4 – Déductibilité fiscale des dons

La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.

### Article 5 – Dons de personnes morales

a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les Etats devraient prévoir :

- i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales et
- ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

b. Les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.

c. Les Etats devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

### Article 6 – Dons aux entités liées aux partis politiques

Les règles relatives aux dons aux partis politiques, à l'exception de celles qui concernent la déductibilité fiscale – visée à l'article 4 –, devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique.

### Article 7 – Dons de sources étrangères

Les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

## II. Sources de financement des candidats aux élections et des élus

### Article 8 – Mise en œuvre des règles de financement des candidats aux élections et des élus

Les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, mutatis mutandis :

- au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ;
- au financement des activités politiques des élus.

## III. Dépenses de campagnes électorales

### Article 9 – Limitation des dépenses

Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales.

### Article 10 – Enregistrement des dépenses

Les Etats devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

## IV. Transparence

### Article 11 – Comptabilité

Les Etats devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

### Article 12 – Enregistrement des dons

- a. Les Etats devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.
- b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

### Article 13 – Obligation de présenter et de rendre publics les comptes

- a. Les Etats devraient exiger que les partis politiques présentent les comptes mentionnés à l'article 11 à intervalles réguliers, au moins annuellement, à l'autorité indépendante mentionnée à l'article 14.
- b. Les Etats devraient exiger que soient rendus publics régulièrement, au moins annuellement, les comptes des partis politiques mentionnés à l'article 11, ou au moins un résumé de ces comptes comprenant les informations exigées par l'article 10 et, le cas échéant, par l'article 12.

## V. Contrôle

### Article 14 – Contrôle indépendant

- a. Les Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.
- b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

### Article 15 – Personnel spécialisé

Les Etats devraient promouvoir la spécialisation du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

## VI. Sanctions

### Article 16 – Sanctions

Les Etats devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

## ANNEXE VI

### ***RECOMMANDATION DU CONSEIL SUR LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SERVICE PUBLIC, OCDE, 28 MAI 2003***

LE CONSEIL,

VU les articles 1 c), 3 a) et 5 b) de la Convention du 14 décembre 1960 relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

VU l'article 18 b) du Règlement de procédure de l'OCDE ;

VU la Recommandation du Conseil sur l'Amélioration des comportements éthiques dans le service public du 23 avril 1998 [C(98)70/FINAL], qui inclut les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, et notant en particulier que le principe 7 indique « qu'il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé » ;

VU le communiqué de la réunion de 2000 du Conseil au niveau des Ministres, qui a souligné qu'un « climat de confiance à l'égard des institutions publiques est essentiel pour la bonne gouvernance » ;

RECONNAISSANT qu'il est souhaitable d'établir et d'appliquer un ensemble de principes fondamentaux, de cadres d'action, de stratégies institutionnelles et d'instruments pratiques de gestion dans le domaine des conflits d'intérêts dans le service public ;

Sur proposition du Comité de la gestion publique :

RECOMMANDE que les pays Membres, lorsqu'ils établissent, modifient ou réexaminent leur politique en matière de conflits d'intérêts conformément à leur propre contexte politique, administratif et juridique, prennent dûment en compte les Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (ci après dénommées « Lignes directrices ») qui figurent dans l'annexe de cette Recommandation et en font partie intégrante.

INVITE les pays Membres, par leurs travaux au sein du Comité de la gestion publique, à recenser et diffuser les bonnes pratiques pour la gestion des conflits d'intérêts et à déterminer les domaines dans lesquels des travaux plus approfondis pourraient être appropriés.

DEMANDE au Comité de la gestion publique de lui faire rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette Recommandation, dans les trois ans à compter de son adoption et régulièrement par la suite.

## **ANNEXE : Les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public**

### **Avant-propos**

#### **Un enjeu public majeur**

1. Servir l'intérêt général est la mission fondamentale des gouvernements et des institutions publiques. Les citoyens attendent de chaque agent de la fonction publique qu'il exerce ses fonctions avec intégrité, équité et impartialité. De plus en plus, les gouvernements sont censés veiller à ce que leurs agents publics ne laissent pas leurs intérêts privés et leurs liens personnels compromettre les décisions publiques et la gestion publique. Dans une société de plus en plus exigeante, une mauvaise gestion des conflits d'intérêts des agents publics risque de porter atteinte à la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

2. Les conflits d'intérêts, dans le secteur public comme dans le secteur privé, sont aujourd'hui un enjeu public majeur dans le monde entier. Dans l'administration et le secteur public, les situations de conflit d'intérêts font depuis longtemps l'objet d'une politique, d'une législation et d'une gestion spécifiques, dans le but d'assurer l'intégrité et l'impartialité des décisions. Dans le secteur privé, l'intégrité de la gestion est également une préoccupation ancestrale, notamment pour protéger les intérêts des actionnaires et, plus généralement, du public. Des scandales récents ont souligné combien il était important d'éviter les conflits d'intérêts, particulièrement problématiques lorsque, par exemple, un fonctionnaire quitte l'administration pour un emploi dans une entreprise ou une ONG, un cabinet d'experts comptables propose simultanément au même client des services d'audit et de consultant, ou une autorité de régulation adopte des positions trop alignées sur celles des entreprises qu'elle supervise.

3. De nouveaux types de relations se sont créés entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif ; ils ont notamment donné naissance à des formes de collaboration de plus en plus étroites telles que les partenariats public-privé, l'autoréglementation, les échanges de personnel et les parrainages. On a pu également observer dans le secteur public de nouvelles formules d'emploi de nature à modifier les obligations et les liens qui caractérisaient traditionnellement l'emploi dans ce secteur. C'est pourquoi il y a véritablement risque de voir apparaître de nouveaux types de conflits d'intérêts mettant en jeu les intérêts privés et les devoirs publics des agents publics ; d'où une opinion publique qui fait pression sur les gouvernements pour qu'ils veillent à l'intégrité des décisions publiques.

4. Un conflit d'intérêts n'est pas automatiquement synonyme de corruption, mais on se rend compte de plus en plus que si les conflits entre les intérêts privés et les

missions publiques des agents publics ne sont pas convenablement gérés, il peut y avoir corruption. L'objectif d'une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts n'est pas simplement d'interdire aux agents publics de faire valoir tout intérêt à titre privé, même si une telle démarche est concevable. L'objectif immédiat serait de maintenir l'intégrité des décisions politiques et administratives et, plus généralement, l'intégrité de la gestion publique, sachant qu'un conflit d'intérêts non résolu peut aboutir à des abus dans l'exercice de fonctions publiques.

5. Cet objectif peut en général être atteint si l'on fait en sorte que les organismes publics possèdent et appliquent des normes destinées à promouvoir l'intégrité, des procédures efficaces d'identification des risques et de traitement des conflits d'intérêts dès leur apparition, des mécanismes adéquats de reddition de comptes externe et interne, ainsi que des modes de gestion -- assortis notamment de sanctions -- conçus pour que les agents publics veillent personnellement au respect de la lettre et de l'esprit de ces normes.

6. Les différentes approches adoptées par les pays Membres pour gérer les situations de conflit d'intérêts sont le reflet de leurs traditions historiques, juridiques et administratives. Des mesures institutionnelles telles que les audits et vérifications externes à caractère constructif ou les autres méthodes de contrôle interne ont tout à fait leur place dans la gestion des situations de conflit. D'autres mesures, comme la publication totale ou partielle des intérêts divulgués et/ou le développement chez les gestionnaires d'une solide culture d'intégrité, peuvent elles aussi être efficaces.

### **Gestion des conflits d'intérêts**

7. L'environnement du secteur public changeant rapidement, les conflits d'intérêts seront toujours une source de préoccupation. Un contrôle trop strict de l'exercice des intérêts privés peut être contraire à d'autres droits, se révéler impraticable ou contre-productif, ou dissuader certains individus de rechercher un emploi public. Une politique moderne de gestion des conflits d'intérêts devrait donc s'efforcer de trouver un équilibre en déterminant les risques qui menacent l'intégrité des organismes publics et des agents publics, en interdisant les formes de conflit inacceptables, en gérant convenablement les situations de conflit, en sensibilisant les organismes publics et les agents publics à l'incidence de ce type de conflits et en veillant à ce que des procédures efficaces soient mises en place pour identifier, divulguer, gérer et pour favoriser un règlement adéquat de ces situations de conflit d'intérêts.

### **Objectifs des Lignes directrices**

8. L'objectif primordial des Lignes directrices est d'aider les pays Membres, au niveau de l'administration centrale, dans l'examen de leurs politiques et pratiques en matière de conflits d'intérêts concernant les agents publics -- fonctionnaires, autres agents et

titulaires d'une charge publique -- en poste dans l'administration publique nationale. Les Lignes directrices peuvent également fournir des orientations d'ordre général pour d'autres branches de gouvernement, les collectivités publiques infranationales et les sociétés à capitaux publics.

9. Les Lignes directrices reflètent en particulier les politiques et les pratiques qui se sont révélées efficaces dans les pays de l'OCDE et elles visent les objectifs suivants :

- aider les institutions et agences publiques à formuler une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts qui renforce la confiance du public dans leur intégrité et dans l'intégrité des agents publics et des décisions publiques ;
- créer un cadre de référence concret pour examiner les solutions existantes et moderniser les mécanismes conformément aux bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE ;
- promouvoir une culture de service public telle que les conflits d'intérêts soient correctement identifiés et résolus ou gérés, d'une manière transparente et dans les meilleurs délais, sans entraver indûment l'efficacité et l'efficience des organismes publics concernés ;
- encourager les partenariats entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif, conformément à des normes publiques claires définissant les responsabilités des différentes parties sur le plan de l'intégrité.

### **Définition du « conflit d'intérêts »**

10. La définition du « conflit d'intérêts » a fait l'objet d'approches multiples et variées. Comme tous les agents publics ont des intérêts légitimes liés à leur capacité de citoyen privé, les conflits d'intérêts ne sauraient simplement être évités ou interdits : il faut les définir, les identifier et les gérer. Les présentes Lignes directrices adoptent un mode de définition qui se veut simple et pratique, de façon à aider à bien identifier et à bien gérer les situations de conflit :

Un « conflit d'intérêts » implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités.

11. Ainsi défini, le « conflit d'intérêts » a le sens de « conflit d'intérêts effectif ». Une situation de conflit d'intérêts peut donc concerner la période présente ou passée.

12. En revanche, on peut considérer qu'il y a conflit d'intérêts apparent lorsque les intérêts privés d'un agent public sont susceptibles d'indûment influencer l'exécution de ses obligations, mais qu'en réalité ce n'est pas le cas. Il y a conflit potentiel lorsqu'un agent public a des intérêts privés d'une nature telle qu'il y aurait conflit d'intérêts si l'agent public devait à l'avenir assumer certaines responsabilités officielles (incompatibles).

13. Lorsqu'un intérêt privé a effectivement porté atteinte à la bonne exécution des obligations d'un agent public, mieux vaut considérer qu'il s'agit d'un cas d'inconduite ou d'« abus de fonctions », voire de corruption, et non d'un « conflit d'intérêts ».

14. Dans cette définition, les « intérêts privés » ne se limitent pas aux intérêts financiers ou patrimoniaux, ou à ceux qui confèrent un avantage personnel direct à l'agent public. Un conflit d'intérêts peut mettre en jeu des activités privées et des attaches ou des liens personnels par ailleurs légitimes, ainsi que des intérêts familiaux, si ces intérêts peuvent raisonnablement être considérés comme susceptibles d'influencer indûment l'exécution des obligations de l'agent public. Il faut aussi prendre en compte le cas particulier de l'agent public quittant l'administration : la négociation d'un emploi futur par un agent public avant la cessation de ses fonctions est souvent considérée comme une situation de conflit d'intérêts.

15. Ainsi définis, les conflits d'intérêts font l'objet des présentes Lignes directrices parce que, à défaut d'être gérés ou résolus correctement, ils sont susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement des gouvernements démocratiques :

- en affaiblissant l'attachement des agents publics à l'idéal de légitimité, d'impartialité et d'équité dans les décisions publiques ;
- en pervertissant l'État de droit, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, le fonctionnement des marchés et l'affectation des ressources publiques.

### **Principes fondamentaux de la gestion des conflits d'intérêts**

16. Soucieuses de préserver la confiance des citoyens dans les institutions publiques, les Lignes directrices reflètent le fait que les agents publics sont censés observer tout particulièrement les principes fondamentaux suivants, lorsqu'ils traitent de questions relatives aux conflits d'intérêts, afin de promouvoir une exécution intègre des missions et responsabilités publiques.

#### Servir l'intérêt général

- Dans leurs décisions et leurs avis, les agents publics doivent s'appuyer sur les lois et les politiques applicables et se prononcer sur chaque dossier, sans la moindre considération de gain personnel (être « désintéressés »). L'intégrité des décisions officielles, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer une mesure à un individu, ne doit pas être affectée par les préférences ou appartenances religieuses, professionnelles, politiques, familiales ou autres du décideur.
- Les agents publics doivent se défaire (ou limiter l'effet) des intérêts privés susceptibles de compromettre les décisions officielles auxquelles ils prennent part. Si ce n'est pas possible, l'agent public ne doit pas participer aux décisions officielles que ses intérêts et liens en tant que personne privée sont susceptibles de compromettre.

- Les agents publics doivent s'abstenir de tout acte à titre privé qui pourrait leur procurer un avantage indu du fait d'informations privilégiées obtenues dans l'exercice de fonctions officielles et auxquelles le public dans son ensemble n'a pas accès ; ils sont également tenus de ne pas abuser de leur position et des moyens de l'administration pour en tirer un avantage personnel.
- Les agents publics ne doivent pas demander ou accepter une forme quelconque d'avantage indu dans l'intention d'influencer l'exécution (ou la non-exécution) d'obligations ou fonctions officielles.
- Les agents publics sont censés ne pas tirer indûment avantage d'une charge publique ou d'une position officielle occupées antérieurement, et notamment des informations privilégiées recueillies à ce titre, en particulier lorsqu'ils recherchent un emploi ou une nomination après avoir quitté l'administration.

#### Aider la transparence et le contrôle public

- Les agents publics et les organismes publics doivent agir d'une manière qui soit conforme aux exigences d'un strict contrôle public. Pour respecter cette obligation, il ne suffit pas de s'en tenir à la lettre de la loi ; il faut aussi mettre en œuvre les valeurs plus générales du service public telles que le désintéressement, l'impartialité et l'intégrité.
- Les intérêts et liens d'ordre privé des agents publics qui sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice désintéressé de fonctions publiques doivent être divulgués de façon appropriée, afin de permettre un contrôle adéquat et une gestion correcte du règlement d'un conflit d'intérêts.
- Les agents publics et les organismes publics doivent veiller à la cohérence et à un degré convenable de transparence lorsqu'il s'agit de résoudre ou de gérer une situation de conflit d'intérêts.
- Les agents publics et les organismes publics doivent veiller à la visibilité de leur mode de gestion des situations de conflit d'intérêts, dans le cadre de la législation en vigueur.

#### Promouvoir la responsabilité individuelle et l'exemple personnel

- Les agents publics sont censés se comporter en permanence avec intégrité, d'une manière qui serve d'exemple aux autres agents publics et au public.
- Les agents publics assument la responsabilité, dans les limites du raisonnable, d'organiser leurs affaires privées d'une manière propre à éviter des conflits d'intérêts lors de leur nomination à une charge publique et ultérieurement.
- Les agents publics assument la responsabilité d'identifier les conflits d'intérêts qui apparaissent et de les résoudre dans l'intérêt général.

- Les agents publics et les organismes publics doivent démontrer leur attachement à l'intégrité et au professionnalisme par la mise en œuvre d'une politique et de pratiques efficaces de gestion des conflits d'intérêts.

#### Susciter une culture de service public ne tolérant pas les conflits d'intérêts

- Les organismes publics doivent définir et faire appliquer dans le milieu de travail des politiques, des procédures et des pratiques qui concourent à la maîtrise et à la gestion des situations de conflit d'intérêts.
- Les pratiques organisationnelles doivent inciter les agents publics à divulguer les conflits d'intérêts et à en débattre, tout en s'accompagnant de mesures raisonnables visant à empêcher tout usage abusif de ces informations par des tiers.
- Les organismes publics doivent susciter et entretenir une culture de communication ouverte et de dialogue pour assurer et promouvoir l'intégrité.
- Les organismes publics doivent, par des conseils et des formations, œuvrer à la bonne compréhension et à une évolution dynamique de leurs règles et de leurs pratiques concernant les conflits d'intérêts ainsi qu'à leur application au milieu de travail.

#### **Élaborer le cadre de la politique à mener**

17. Définir le cadre de la politique à mener en matière de conflits d'intérêts est un élément essentiel du contexte politique, administratif et juridique du service public d'un pays. Les Lignes directrices ne visent pas à prendre en compte toutes les situations où un conflit d'intérêts pourrait se produire ; elles ont pour but d'établir un référentiel général pour l'action et pour la pratique qui soit adapté à un contexte social en rapide mutation. Les mesures proposées sont conçues dans une optique synergique, de façon à dégager une approche cohérente et systématique de la gestion des situations de conflit d'intérêts. Dans cette approche, les fonctions essentielles sont les suivantes :

- Définition des caractéristiques générales des situations de conflit d'intérêts susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des organismes publics et de leurs agents.
- Identification des situations de conflit d'intérêts inacceptables.
- Exemplarité et détermination dans la mise en œuvre de la politique de gestion des conflits d'intérêts.
- Sensibilisation pour contribuer à la mise en conformité et anticipation des facteurs de risque à des fins de prévention.
- Divulgarion au moment opportun des informations qui conviennent et gestion efficace des conflits.
- Partenariats avec les autres parties prenantes, notamment les fournisseurs, les clients, les organismes de parrainage et la société civile.

- Examen et évaluation de la politique de gestion des conflits d'intérêts à la lumière de l'expérience.
- Réaménagement et adaptation de la politique et des procédures en fonction des évolutions.

### 1.1. Identifier les situations génératrices de conflits d'intérêts

#### 1.1.1. Décrire de façon claire et réaliste les circonstances et les relations susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts.

a) La description générale des situations de conflit d'intérêts doit s'appuyer sur l'idée fondamentale qu'il existe des situations où les intérêts et liens privés d'un agent public créent, ou peuvent créer, un conflit avec la bonne exécution de ses tâches officielles. Cette description devra mettre l'accent sur la finalité primordiale de l'action à mener, à savoir accroître la confiance du public dans les institutions publiques.

b) Cette description devra également indiquer clairement que, même si certaines situations de conflit d'intérêts peuvent être inévitables en pratique, les organismes publics ont la responsabilité de définir les situations et les activités qui sont incompatibles avec leurs missions ou leurs fonctions, parce que la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et le désintéressement personnel des agents publics exerçant des fonctions publiques pourrait être compromise si un conflit restait sans solution.

c) Il conviendra de donner une série d'exemples d'intérêts privés susceptibles de créer des situations de conflit d'intérêts : intérêts financiers et économiques, intérêts patrimoniaux, appartenance à des organismes à but lucratif et non lucratif, affiliation à des organisations politiques, syndicales ou professionnelles, et autres intérêts, activités et relations de nature personnelle (par exemple, obligations à titre personnel ou professionnel envers des groupes professionnels, locaux, ethniques, familiaux ou religieux, ou liens avec des personnes vivant dans le même foyer).

d) Des exemples plus précis de comportements ou de relations inacceptables devront être donnés pour les groupes opérant dans des domaines à risque, tels que l'interface secteur public-secteur privé, les marchés et contrats publics ou les fonctions de réglementation et d'inspection. Une attention particulière sera portée aux fonctions qui font l'objet d'une étroite vigilance de la part de l'opinion publique ou des médias.

#### 1.1.2. Veiller à ce que la politique de gestion des conflits d'intérêts soit épaulée par des stratégies et pratiques organisationnelles permettant de repérer tout l'éventail des situations de conflit d'intérêts.

a) Les sources primaires que constituent les lois et les codes doivent formuler les définitions, principes et exigences nécessaires pour la politique de gestion des conflits d'intérêts.

b) Il faudrait en outre que les lignes directrices, les documents de formation, les avis et les conseils fournissent des exemples pratiques de mesures concrètes à prendre pour résoudre les situations de conflit d'intérêts, en particulier dans les domaines qui évoluent rapidement ou dans les zones « grises », notamment les parrainages accordés par le secteur privé, les programmes de privatisation et de déréglementation, les relations avec les ONG, l'activité politique, les partenariats public-privé et les échanges de personnel entre secteurs.

## 1.2. Établir des procédures d'identification, de gestion et de résolution des situations de conflit d'intérêts.

### 1.2.1. Veiller à ce que les agents publics soient informés de leurs obligations en matière d'identification et de déclaration des situations de conflit d'intérêts.

a) Divulgence initiale -- lors de la nomination ou avant la prise de nouvelles fonctions -  
- Il y a lieu d'élaborer des procédures permettant aux agents publics, lors de leur prise de fonctions, d'identifier et de divulguer les intérêts privés pouvant entrer en conflit avec leurs fonctions officielles. Une telle divulgation se fait en général de façon formelle (par enregistrement des informations relatives à l'intérêt en question), sous forme écrite et périodiquement (généralement lors de la prise de fonctions, puis à intervalles réguliers, habituellement une fois par an). La procédure de divulgation n'a pas nécessairement un caractère public : une divulgation en interne ou avec accès limité au sein de l'organisme, s'accompagnant d'une résolution ou d'une gestion adéquate des éventuels conflits, peut suffire pour réaliser l'objectif recherché, à savoir faire en sorte que le public ait confiance dans l'intégrité de l'agent public et de l'organisme auquel il appartient. En règle générale, plus l'agent public aura un rang élevé, plus une divulgation publique sera appropriée ; moins son grade sera élevé, plus il est vraisemblable qu'une divulgation en interne à sa hiérarchie sera suffisante.

b) Divulgence en cours d'activité -- Les agents publics doivent être conscients de la nécessité de divulguer promptement toutes les informations ayant trait à l'existence d'un conflit, si les circonstances se sont modifiées après la divulgation initiale ou si l'agent public a changé d'affectation. Pour cet enregistrement au cas par cas comme pour la divulgation formelle initiale, une procédure publique n'est pas indispensable : une déclaration en interne peut suffire pour accréditer auprès des citoyens l'idée que le problème de l'intégrité est géré comme il convient.

c) Exhaustivité de la divulgation -- Il faut déterminer si les déclarations d'intérêts fournissent suffisamment de détails sur le conflit d'intérêts pour qu'on puisse se

prononcer en connaissance de cause sur le mode de résolution approprié. Chaque agent public est responsable du caractère adéquat de sa déclaration.

d) Efficacité de la procédure de divulgation -- Il faut veiller à ce que la procédure administrative de l'organisme permette d'aboutir à une divulgation complète, et s'assurer que les informations communiquées sont dûment évaluées et tenues à jour. Il convient que chaque agent public soit responsable du caractère exhaustif et pertinent des informations fournies. Il faut faire en sorte que cette responsabilité des agents publics pour fournir des informations pertinentes soit explicitement mentionnée et renforcée dans les dispositions de recrutement et d'emploi et dans les contrats.

### 1.2.2. Définir clairement ce qu'on attend des agents publics dans le traitement des conflits d'intérêts

a) Traitement des intérêts privés en conflit avec les responsabilités officielles -- Les agents publics doivent être tenus pour responsables de l'identification de leurs intérêts privés qui peuvent poser problème. L'organisme doit clairement faire savoir qu'il ne suffit pas d'enregistrer ou de déclarer un intérêt privé pour qu'un conflit soit résolu. Il faut mettre en place les mesures qui permettront de résoudre ou de gérer le conflit de façon positive.

b) Options pour la résolution et la gestion du conflit d'intérêts -- Les options envisageables pour résoudre ou gérer de façon positive un conflit persistant ou récurrent peuvent se fonder sur une ou plusieurs des stratégies suivantes :

- désinvestissement ou liquidation de l'intérêt par l'agent public ;
- récusation de l'agent public pour la procédure concernée ;
- limitation de l'accès de l'agent public à certaines informations ;
- mutation de l'agent public à des fonctions n'impliquant pas une situation de conflit d'intérêts ;
- redéfinition des missions et des compétences de l'agent public ;
- consignation de l'intérêt générateur de conflit d'intérêts dans une fiducie sans droit de regard ;
- démission de l'agent public des fonctions qu'il exerce à titre privé ;
- démission de l'agent public des fonctions publiques qu'il exerce.

c) Récusation et limitation -- Lorsqu'un conflit ne risque pas de se produire fréquemment, il peut être opportun que l'agent public concerné conserve son poste actuel, mais ne participe pas aux décisions sur les dossiers visés, par exemple en laissant le soin de décider à une tierce partie indépendante, en ne prenant pas part à un vote, en se retirant lors des débats sur les propositions et les projets en cause ou en ne recevant pas les documents et autres informations se rapportant à son intérêt privé. La solution consistant à modifier les attributions de l'agent public est également

envisageable lorsqu'un conflit d'intérêts particulier est jugé durable et rend donc inadéquate la récusation ponctuelle. Il faut veiller tout spécialement à ce que toutes les parties concernées par la décision soient au fait des mesures prises pour préserver l'intégrité du processus décisionnel lorsqu'on retient la solution de la récusation.

d) Démission -- En présence d'un intérêt privé créant un conflit, l'agent public doit être tenu de démissionner des fonctions privées en cause s'il souhaite conserver son emploi public et si le conflit d'intérêts ne peut pas être résolu d'une autre manière (par exemple grâce à une ou plusieurs des mesures suggérées ci-dessus). Lorsqu'un conflit d'intérêts grave ne peut pas se régler d'une autre manière, l'agent public doit être tenu de démissionner de ses fonctions publiques. La politique de gestion des conflits d'intérêts (ainsi que la loi relative à l'emploi des agents publics et/ou le contrat de travail applicable) doivent prévoir la possibilité de mettre fin aux fonctions de l'intéressé selon une procédure préalablement définie pour de telles circonstances.

e) Transparence de la prise de décision -- Les enregistrements et les déclarations d'intérêts privés, de même que les mesures prises pour résoudre les conflits, doivent être consignés dans des documents officiels, de façon que l'organisme concerné puisse démontrer, si nécessaire, qu'un conflit d'intérêts a été identifié et géré comme il convient. Des informations complémentaires concernant un conflit d'intérêts pourront être également divulguées conformément à l'objectif général poursuivi, en faisant apparaître par exemple comment la divulgation d'un conflit d'intérêts a été consignée et prise en compte dans le procès-verbal d'une réunion tenue à cet effet.

## **Mise en œuvre du cadre d'action**

18. Même si c'est avant tout aux agents publics eux-mêmes qu'il appartient d'être attentifs aux éventuels conflits d'intérêts, les organismes publics ont pour mission de veiller à ce que la politique de gestion des conflits d'intérêts soit efficacement mise en œuvre. Il convient d'accorder une attention particulière aux domaines et aux fonctions à risque, en particulier là où de sérieux conflits sont plus susceptibles de se produire ou de se révéler plus dommageables pour l'intégrité des administrations et la confiance du public. A cet égard, il faut être conscient que des procédures excessivement complexes peuvent décourager la mise en conformité.

### 2.1. Mettre en avant l'exemplarité et la détermination

#### 2.1.1. Exemplarité

Tous les agents publics, en particulier de rang élevé, doivent aménager leurs intérêts privés de manière à préserver la confiance du public dans leur intégrité et celle de leur administration et à servir d'exemple aux autres. Se conformer simplement à la lettre de la politique de gestion des conflits d'intérêts ou de la loi, strictement interprétées, ne

suffit généralement pas pour promouvoir la confiance du public dans l'intégrité de l'organisme.

### 2.1.2. Détermination

Les organismes doivent s'employer à faire appliquer efficacement la politique de gestion des conflits d'intérêts :

a) En statuant sur chaque cas de conflit -- Les gestionnaires doivent être prêts à prendre position sur la divulgation d'intérêts privés. Ils doivent en particulier examiner avec soin une question d'ordre plus général, à savoir : une personne raisonnable ayant connaissance de l'ensemble des faits pertinents risque-t-elle de penser que l'intégrité de l'administration est menacée par des conflits d'intérêts non résolus ? Dans la recherche de la solution la plus appropriée pour régler ou pour gérer le conflit tel qu'il se présente, les gestionnaires doivent mettre en balance les intérêts du service, l'intérêt général et les intérêts légitimes des agents, plus un certain nombre d'autres facteurs, notamment le cas échéant le niveau et le type de poste occupé par l'agent public concerné et la nature du conflit.

b) En procédant à un suivi et une évaluation de l'efficacité de la politique adoptée -- Les organismes doivent veiller à ce que la politique mise en place reste efficace et pertinente pour faire face aux conflits d'intérêts qui surviennent et à ceux qui sont susceptibles de se produire dans un environnement qui ne cesse d'évoluer, en modifiant ou en réaménageant cette politique si besoin est.

## 2.2. Créer un partenariat avec les agents : sensibilisation, anticipation et prévention

### 2.2.1. Bien faire connaître et faire comprendre la politique de gestion des conflits d'intérêts.

a) Faire connaître la politique de gestion des conflits d'intérêts -- Remettre à tous les nouveaux agents publics, lors de leur nomination et à chaque changement de poste ou de fonctions, une description claire et concise de la politique de gestion des conflits d'intérêts.

b) Procéder à des rappels périodiques -- Rappeler périodiquement aux agents publics que la politique de gestion des conflits d'intérêts s'applique quelles que soient les circonstances, et veiller en particulier à ce que les agents publics sachent comment les règles s'appliquent dans leur organisme et quelles sont leurs responsabilités. Par exemple, le Code de conduite d'un organisme peut être conçu comme un moyen pratique de fixer et diffuser les normes en matière de conflits d'intérêts à l'intention des agents publics et du grand public.

- c) Assurer l'accessibilité des règles et des procédures -- Diffuser des informations à jour sur la politique du service, ses règles et ses procédures concernant les conflits d'intérêts, et préciser clairement quelles sont les obligations supplémentaires propres au service.
- d) Fournir des conseils -- Aider les agents publics, sous forme d'informations et de conseils, en illustrant par des exemples réels et des commentaires concrets comment des situations de conflit d'intérêts ont été traitées dans le passé et comment elles devraient l'être à l'avenir. Il faut en particulier se concerter avec le personnel sur l'application de la politique et s'assurer qu'il en comprend et accepte la logique.
- e) Offrir une aide -- Repérer les sources aptes à fournir une aide appropriée aux agents publics qui se posent des questions quant à l'application de la politique de gestion des conflits d'intérêts, et faire largement connaître la manière d'obtenir ces conseils. Offrir de tels conseils aux clients de l'organisme ainsi qu'aux autres parties concernées, notamment les fournisseurs, les mandataires et les organismes partenaires, de façon à ce que tous les acteurs soient pleinement informés. Ces conseils seront particulièrement utiles à tous ceux qui peuvent avoir le sentiment que la politique suivie par l'organisme en matière de conflits d'intérêts n'est pas vraiment efficace, mais hésitent à s'en plaindre officiellement auprès de lui.

#### 2.2.2. Rechercher dans les domaines « à risque » les situations potentielles de conflit d'intérêts.

- a) Emploi parallèle -- Déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation les agents publics peuvent avoir un emploi « extérieur » tout en conservant leur poste officiel.
- b) Informations privilégiées -- S'assurer que les informations ne relevant pas du domaine public ou les informations revêtant un caractère confidentiel obtenues dans le cadre de fonctions publiques qui sont recueillies ou détenues par un organisme soient considérées comme privilégiées et protégées contre toute utilisation ou divulgation irrégulière.
- c) Contrats -- Examiner dans quelles circonstances la préparation, la négociation, la gestion ou l'exécution d'un contrat auquel l'organisme public est partie peuvent être compromises par un conflit d'intérêts de la part d'un agent public de cet organisme.
- d) Cadeaux et autres formes d'avantages -- Examiner si la politique actuelle de l'organisme prend bien en compte les conflits d'intérêts suscités par les formes traditionnelles ou nouvelles de cadeaux ou d'avantages.
- e) Attentes familiales et communautaristes -- Examiner si la politique actuelle de l'administration prend bien en compte les conflits d'intérêts suscités par les attentes que leur famille et leur communauté nourrissent à l'égard des agents publics, notamment dans un contexte multiculturel.

f) Nominations extérieures -- Déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation requise un agent public peut accepter d'être nommé au conseil d'administration ou à l'organe directeur notamment d'une association communautaire, d'une ONG, d'un organisme professionnel ou politique, d'une autre entité administrative, d'une entreprise ou d'un organisme à caractère commercial ayant une relation contractuelle, réglementaire, partenariale ou de parrainage avec l'organisme public qui l'emploie.

g) Activité postérieure à la sortie de l'administration -- Déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation requise un agent public sur le point de quitter ses fonctions officielles peut négocier une nomination, un emploi ou une autre activité lorsqu'il existe une possibilité de conflit d'intérêts par rapport à l'organisme public.

### 2.2.3. Identifier les mesures préventives à appliquer pour éviter les situations de conflit d'intérêts

a) Procédures applicables aux réunions -- Faire en sorte que les participants à des décisions officielles puissent prévoir les conflits potentiels, par exemple en diffusant à l'avance l'ordre du jour de la réunion, ou en notant au procès-verbal de la réunion les conflits qui sont apparus et les mesures qui ont été prises pour les résoudre.

b) Récusation -- Fixer des règles claires et des procédures efficaces (par exemple un registre des intérêts des membres du conseil d'administration, des conseillers et des gestionnaires de haut rang) pour mettre en évidence le conflit d'intérêts afin de ne pas affecter la prise de décision.

c) Mécanismes de filtrage -- Dans le cadre des procédures de sélection, exiger qu'on identifie à l'avance les intérêts en cause et examiner les stratégies possibles pour résoudre les conflits ainsi identifiés ; obtenir les attestations (par exemple les attestations de paiement d'impôts), les déclarations ou engagements qui conviennent, de façon à pouvoir identifier et régler à un stade précoce les situations potentielles de conflit d'intérêts.

d) Évaluation périodique du système -- Revoir périodiquement la politique et les procédures et mettre à jour régulièrement les dispositifs de façon qu'ils restent adaptés à un contexte en constante évolution. Examiner le bien-fondé des hypothèses retenues, par exemple en ce qui concerne l'impact des nouvelles technologies -- le fait qu'elles ouvrent la possibilité de transactions intrajournalières sur actions par Internet pourrait exiger une divulgation quotidienne des intérêts pécuniaires de l'agent public. Utiliser le cas échéant les études de risques des organismes clients et partenaires, à la fois pour bénéficier d'une expérience plus large et pour démontrer une volonté constante de gestion du risque et de protection de l'intégrité de l'administration.

#### 2.2.4. Favoriser l'instauration dans l'administration d'une culture ouverte où le traitement des conflits d'intérêts peut être librement évoqué et débattu.

- a) Impliquer les agents, leurs représentants et les autres parties concernées dans l'examen de la politique en vigueur de gestion des conflits d'intérêts. L'opinion qu'ils se font, en tant qu'utilisateurs, des problèmes rencontrés quotidiennement dans l'application de cette politique peut grandement contribuer à améliorer les mesures en place.
- b) Procéder à des consultations sur les mesures futures de prévention pour conférer une dimension pratique à la procédure décisionnelle et pour dégager une identité de vues absolument indispensable à la mise en œuvre de la politique convenue.
- c) Faciliter la compréhension du dispositif par une formation des agents publics qui leur permettra de bien comprendre les principes généraux et les règles particulières et les aidera à prendre de meilleures décisions dans les cas concrets.
- d) Prévoir des mécanismes de soutien grâce auxquels les gestionnaires pourront mieux examiner ou améliorer leur capacité d'identifier, de résoudre ou de gérer les conflits dans leur travail quotidien.

### 2.3 Faire appliquer la politique relative aux conflits d'intérêts

#### 2.3.1. Mettre en place des procédures sanctionnant le délit de conflit d'intérêts et proportionner les sanctions (notamment disciplinaires) à la gravité de la faute

- a) Conséquences personnelles -- Le non-respect de la politique en vigueur en matière de conflits d'intérêts est généralement considéré, au minimum, comme une question disciplinaire, les cas plus graves d'inobservation lorsqu'il y a effectivement conflit pouvant entraîner des sanctions pour abus de fonctions ou des poursuites pour délit de corruption. D'autres sanctions peuvent être infligées à l'agent public compte tenu de la gravité de l'infraction -- par exemple une simple absence de déclaration d'un intérêt qui aurait dû être signalé, à rapprocher du cas plus grave, d'un refus de résoudre un conflit d'intérêts effectif dont l'agent public a connaissance. Les sanctions prévues doivent être exécutoires, pouvant aller jusqu'à remettre en cause si besoin est la nomination ou la carrière de l'agent public concerné.
- b) Mesures de gestion -- Des mesures positives de gestion peuvent compléter efficacement l'action contre les infractions à la politique en matière de conflits d'intérêts et contribuer efficacement à dissuader ceux qui chercheraient à retirer un avantage direct ou indirect de telles infractions. Parmi ces mesures, on peut citer l'annulation rétroactive des décisions concernées et des contrats entachés d'irrégularité, ainsi que l'exclusion des bénéficiaires -- sociétés, personnes physiques, associations, etc. -- de certaines procédures futures. Ces exclusions peuvent être

valables pour une certaine durée, pour des contrats d'un certain montant ou pour certains types d'activités.

2.3.2. Élaborer des mécanismes de surveillance pour déceler les infractions à la politique adoptée et pour prendre en compte les gains ou les avantages retirés du conflit d'intérêts.

a) Contrôles -- Veiller à ce que les organes de gestion et de contrôle interne, tout comme les institutions de contrôle externe -- du type auditeur indépendant ou médiateur -- travaillent de concert pour déceler les cas d'inobservation des normes applicables. Une information adéquate des institutions de contrôle indépendantes et la publication de comptes rendus périodiques sur la mise en œuvre des mesures de gestion de l'intégrité et sur l'état d'avancement des éventuelles investigations peuvent grandement contribuer au respect de la politique adoptée et décourager les infractions aux procédures de gestion de l'intégrité.

b) Traitement des plaintes -- Mettre en place des mécanismes de plainte en cas d'allégation de non-conformité et concevoir des moyens efficaces pour inciter à les utiliser. Instaurer des règles et des procédures claires pour la dénonciation d'actes répréhensibles et prendre des mesures pour protéger de représailles ceux qui signalent des infractions en se conformant aux règles établies et pour faire en sorte que les mécanismes de plainte ne donnent pas lieu à des abus.

2.3.3. Coordonner les mesures de prévention et d'exécution et les intégrer dans un cadre institutionnel cohérent.

a) Instance responsable -- Identifier une fonction centrale, qui ne soit pas nécessairement une administration ou une agence, à laquelle incombera la responsabilité d'élaborer et d'appliquer la politique relative aux conflits d'intérêts et les procédures qui s'y rapportent ; Cette fonction permettrait d'évaluer et de conseiller les autorités publiques en ce qui concerne la façon dont elles gèrent la politique et les procédures relatives aux conflits d'intérêts, distinguer les plus performantes d'entre elles et diffuser leurs pratiques exemplaires.

b) Synergies -- Envisager l'emploi combiné d'instruments complémentaires pour la réalisation d'objectifs interdépendants ; par exemple, des systèmes de divulgation imposant la déclaration périodique d'intérêts financiers et autres peuvent prévenir des conflits d'intérêts potentiels, aider à déceler les cas d'enrichissement illicite d'agents publics et contribuer également à décourager les pratiques de corruption.

c) Cohérence du dispositif législatif -- Harmoniser les lois en vigueur avec la politique en matière de conflits d'intérêts afin d'éliminer les contradictions et d'assurer la bonne application de la politique en vigueur, notamment pour ce qui est des divulgations obligatoires et des sanctions.

## 2.4 Instaurer un nouveau partenariat avec les entreprises et le secteur à but non lucratif.

19. Les mécanismes propres à régler les situations de conflit d'intérêts doivent être actualisés pour tenir compte de la coopération en croissance entre les administrations, les entreprises et le secteur à but non lucratif. Cela est primordial lorsqu'on nomme à des organismes publics des représentants d'autres secteurs pour bénéficier de leur expérience, de leurs connaissances et de leurs contacts.

### 2.4.1. Créer des partenariats pour l'intégrité avec les entreprises et le secteur à but non lucratif en les faisant participer à l'élaboration et l'exécution de la politique en matière de conflits d'intérêts applicable aux agents publics.

a) Implication des partenaires -- Associer des représentants d'entreprises et d'organismes à but non lucratif à l'examen de la politique suivie afin de recueillir leurs vues sur les problèmes de mise en œuvre et sur les applications possibles de cette politique.

b) Consultation -- S'assurer que les normes proposées reflètent les véritables attentes du public en faisant participer les entreprises et les organismes à but non lucratif à la conception des nouvelles mesures d'intégrité. La consultation pourra être utilisée pour identifier et négocier des solutions mutuellement acceptables et pour favoriser la coopération au stade de la mise en œuvre.

### 2.4.2. Anticiper les situations potentielles de conflit d'intérêts lorsque les organismes publics font appel à la participation de personnes représentant les entreprises et le secteur à but non lucratif.

a) Problèmes potentiels -- Anticiper les problèmes potentiels pour tirer profit au maximum de la participation de représentants d'autres secteurs aux travaux d'instances publiques (par exemple dans le cadre d'un conseil d'administration ou d'un comité consultatif) en cherchant à identifier les situations où la participation de ces représentants pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts.

b) Mesures de sauvegarde -- Mettre en place des mécanismes empêchant que des informations confidentielles, ou bien une autorité ou une influence acquise à l'occasion de la participation aux activités d'un organisme public, soient utilisées en vue d'un gain personnel ou profitent indûment à d'autres entreprises ou à d'autres organismes du secteur à but non lucratif. Comme exemples de mécanismes de prévention pouvant être efficaces, on citera ceux consistant à restreindre l'accès d'un individu en particulier à certaines informations, à acter formellement qu'un individu a eu accès à certaines

informations confidentielles, ou à imposer l'identification obligatoire des intérêts pertinents, d'ordre privé ou d'ordre industriel ou commercial, des personnes nommées en provenance du secteur des entreprises ou du secteur à but non lucratif.

2.4.3. Faire mieux connaître la politique relative aux conflits d'intérêts dans les rapports avec d'autres secteurs, et prévoir des mesures de protection contre les situations potentielles de conflit d'intérêts en cas de coopération avec les entreprises ou les organismes à but non lucratif.

a) Informer -- Sensibiliser les autres organismes aux conséquences potentielles de la non-conformité (notamment la résiliation ou la résolution d'un contrat, l'inscription et la publication dans un registre d'une infraction avérée, ou les poursuites pénales pour des délits tels que la corruption). Aider les organismes partenaires, en donnant par exemple aux fournisseurs une formation concernant la mise en conformité avec les normes fixées et leur application.

b) Examen en commun des domaines à haut risque -- Recenser les domaines à conflits d'intérêts potentiels et élaborer des mécanismes de prévention appropriés, de façon à ce que dans une situation de conflit potentiel les deux parties soient protégées. S'assurer, par exemple, que les organismes partenaires et les entreprises acceptent que les intérêts privés pertinents soient divulgués de manière transparente dans le cadre d'activités de lobbying et qu'on fasse la lumière sur les infractions ou les tentatives d'infraction à la politique suivie, afin de pouvoir les traiter. De même, faire en sorte que les organismes publics partenaires et les entreprises connaissent les exigences de l'organisme en ce qui concerne les informations privilégiées ne relevant pas du domaine public, que les informations soumises au « secret des affaires » soient correctement protégées par des mécanismes contrôlables et que les procédures décisionnelles puissent faire l'objet à tous les stades d'un audit d'intégrité et soient justifiées.

## ANNEXE VII

### **LES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Les instruments de lutte contre la corruption, tels que préconisés par les conventions internationales ratifiées par la Suisse, peuvent être regroupés dans les catégories suivantes :

- les instruments de prévention
- la formation et la sensibilisation
- les instruments de détection
- les sanctions.

Ils constituent les critères de référence utilisés dans le cadre de cet audit pour évaluer la situation au sein de l'administration cantonale vaudoise.

### **Les instruments de prévention**

Contrairement à la fraude comptable qui peut être détectée le plus souvent par des moyens d'investigation relevant de l'audit financier, les preuves de corruption sont plus volatiles et un moyen efficace pour limiter les actes de corruption consiste à mettre en place une politique de transparence et éviter autant que faire se peut les situations de conflits d'intérêts.

Ainsi, les organisations publiques devraient élaborer une politique de lutte contre la corruption, y compris la mise en place de mesures efficaces visant à prévenir la corruption et l'évaluation périodique de ces instruments. Les mesures suivantes doivent être envisagées :

- l'application de code de conduite et charte éthique ou de normes réglementaires, voire légales, pour l'exercice correct de la fonction publique, en respect des principes de bonne gestion des deniers publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité
- des processus décisionnels transparents et basés sur des critères objectifs pour la prise de décision ; en particulier une procédure relative aux marchés publics fondée sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise de décision
- des systèmes efficaces de gestion des risques et de contrôle interne
- des procédures d'engagement et d'évaluation du personnel, interne et externe, basées sur la transparence et des critères objectifs comme le mérite, l'équité et l'aptitude, qui favorisent une rémunération adéquate et des traitements équitables, qui tiennent compte des conflits d'intérêts et s'assurent de l'intégrité des collaborateurs (extrait du casier judiciaire par exemple)
- une réglementation sur la problématique des cadeaux et des frais d'hospitalité
- une déclaration et un contrôle continu des activités accessoires
- des déclarations générales et ponctuelles des conflits d'intérêts et la procédure à appliquer en cas de conflit potentiel ou réel (mécanisme de récusation par exemple)
- la réglementation du pantouflage.

## La formation et la sensibilisation

La sensibilisation et la formation du personnel et des autres parties liées constituent en soi des éléments indissociables de la prévention et de la détection de la corruption. Elles peuvent prendre les formes suivantes :

- des procédures d'engagement et d'évaluation du personnel, interne et externe, qui intègrent le respect du code de bonne conduite et la promotion des valeurs éthiques de l'organisation
- une information claire et périodique, tant à l'interne qu'à l'externe, sur les moyens de lutte contre la corruption mis en place dans l'organisation
- une formation ciblée et adaptée selon le niveau de responsabilité dans l'organisation sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention : une formation de base sur les comportements à risque (signaux d'alerte) et sur les éléments légaux existants pour tous les employés, une formation plus poussée pour les cadres.
- la tenue d'un registre qui informe sur les cas avérés de corruption. L'examen des cas contribue à la formation par l'amélioration continue.

Par ailleurs, l'introduction systématique de la notion de corruption dans les filières professionnelles (école des douanes, carrière diplomatique ou consulaire, experts fiscaux...) serait souhaitable à terme.

## Les instruments de détection

Les instruments de détection dans le domaine de la corruption sont le plus souvent :

- un système de contrôle interne et un contrôle externe indépendant qui s'assurent notamment de la surveillance des programmes de lutte anti-corruption
- un système de « whistleblowing » qui permet le signalement interne et, dans la mesure du possible, confidentiel, de soupçons de corruption ou de comportements contraires à l'éthique, ainsi que la protection du lanceur d'alerte.

La Confédération ou la Poste suisse ont mis en place des systèmes de whistleblowing. C'est le cas également des toutes les entreprises américaines cotées en Bourse (elles en ont l'obligation selon la Loi Sarbanes-Oxley) et de pratiquement toutes les sociétés suisses de l'indice boursier Swiss Market Index (SMI)<sup>74</sup>.

## Les sanctions

Outre le fait que la corruption active et passive constitue une infraction pénale, il est nécessaire que les organisations prévoient des procédures disciplinaires appropriées pour répondre, entre autres, aux violations à tous les niveaux de l'entreprise des lois, règlements, programmes et autres mesures de lutte contre la corruption.

---

<sup>74</sup> Lutte anti-corruption en Suisse, étude sur l'état des lieux légal et les pratiques des sociétés cotées, Transparency International et Ethos, décembre 2011, p. 34.

## ANNEXE VIII

### QUESTIONNAIRES

#### Questionnaire qualitatif visant à évaluer l'environnement interne dans lequel évolue le service

1. Vous sentez-vous concerné par les problématiques des conflits d'intérêts et de la corruption au sein de votre service (tone from the top) ?

*Avez-vous été confronté à des cas de conflits d'intérêts ou de corruption par le passé ? Si oui, comment l'avez-vous réglé ?*

*Comment réagiriez-vous si vous aviez connaissance d'un cas de corruption ou de conflits d'intérêt au sein de l'organisation ?*

*A votre avis, votre service/division a-t-il des activités qui l'exposent à des risques de corruption ou de conflits d'intérêt ? Quels sont les points sensibles dans votre organisation ?*

*Quelles seraient les conséquences pour votre service / vous-même d'un cas de corruption ?*

*Etes-vous pour améliorer les mesures de lutte contre la corruption dans votre service ou estimez-vous que le coût administratif qui peut en découler n'en vaut pas la chandelle ?*

2. Comment définiriez-vous l'attitude de votre service/division par rapport aux risques de corruption et de conflits d'intérêt ?

*Avez-vous abordé cette problématique avec vos supérieurs / vos collaborateurs / vos partenaires tiers ?*

*Votre service est-il sensible à l'existence de tels risques ?*

*Avez-vous le sentiment que votre service n'a pas suffisamment conscience des risques qu'il encourt ?*

*Considérez-vous que ces risques sont inévitables (il faut « faire avec ») ?*

3. Avez-vous des objectifs en matière de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans l'année qui vient ?

*Si oui, ont-ils été fixés par le directeur, par le collège de direction ou par un autre cercle ?*

*Sont-ils consignés par écrit ?*

*Des indicateurs de performance ont-ils été définis ?*

*Le personnel (ou ses délégués) est-il informé ? Si oui, par quel biais (circulaire, mail, réunions...) ? A-t-il pu faire valoir son point de vue ?*

*Quels domaines sont concernés (conflits d'intérêts, transparence de l'organisation, responsabilisation) ?*

4. Comment définiriez-vous le degré d'intégrité et les valeurs éthiques au sein de votre service/division ?

*Le service a-t-il un programme spécifique de lutte contre la corruption et la fraude ?*

*Existe-t-il un document interne (code éthique, politique d'intégrité...) informant de ces valeurs ?*

*Qu'en est-il des sanctions encourues ?*

*Le personnel, interne et externe, est-il informé ? Comment et quand (à l'engagement, à l'évaluation...)?*

*Le personnel a-t-il participé au processus de rédaction des valeurs éthiques ?*

*Diriez-vous que les valeurs éthiques sont fortement ancrées et partagées par l'ensemble du service / de la division ?*

5. Comment qualifieriez-vous l'organisation de votre service/division ?

*Les collaborateurs ont-ils une large indépendance ? Les relations sont-elles surtout basées sur la confiance ?*

*Le service mène-t-il une gestion par objectifs ? Comment ceux-ci sont-ils fixés ?*

*Les activités sont-elles très règlementées et contrôlées ?*

*Avez-vous un SCI certifié ?*

*Avez-vous un règlement des compétences ?*

*Les activités et les processus sont-ils transparents, en particulier les processus décisionnels (en particulier, processus clairs, décision basée sur des critères objectifs connus de tous, pas de décision qui relève d'une personne seule)?*

*Comment évaluez-vous l'état actuel de votre service (ressources, compétences, relations avec les autres services et/ou le département, etc.).*

6. Comment évalueriez-vous votre service du point de vue de la politique des ressources humaines ?

*Avez-vous un processus de recrutement du personnel basé sur la transparence et des critères objectifs ?*

*Vous assurez-vous des conflits d'intérêts potentiels et de l'intégrité des nouveaux collaborateurs (par exemple en demandant un extrait du casier judiciaire) ?*

*Les cahiers des charges sont-ils adaptés et incluent-ils des recommandations sur l'éthique et l'intégrité ?*

*Des possibilités de développement sont-elles proposées aux collaborateurs ?*

*Une attention particulière est-elle portée sur des comportements immoraux ou malhonnêtes ?*

*Avez-vous un processus d'évaluation des collaborateurs ? Inclut-il le respect des valeurs éthiques et de l'intégrité ?*

7. Votre service/division a-t-il un système de gestion des risques ?

*Votre service a-t-il identifié et évalué formellement ses risques (de manière générale) et, plus particulièrement les risques de corruption et de conflits d'intérêts ?*

*Le service a-t-il prévu de traiter systématiquement ces risques ?*

*L'analyse des risques est-elle communiquée à l'ensemble du personnel ?*

## Questionnaire quantitatif visant à évaluer les mesures de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts

1. Les mesures de prévention							
N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
1.1	MARCHES PUBLICS ET FOURNISSEURS						
1.1.1.	L'organisation a défini clairement les procédures relatives aux marchés publics.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.1.2.	L'organisation a défini clairement les procédures relatives au choix des fournisseurs.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.1.3.	L'établissement du cahier des charges pour une soumission est confié à une seule personne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.1.4	Le processus de choix d'un fournisseur et les critères de sélection sont traçables.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.1.5.	Le processus de choix d'un fournisseur et les critères de sélection sont à la disposition des soumissionnaires.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.1.6.	Les procédures relatives aux marchés publics et/ou aux fournisseurs sont connues et respectées par l'ensemble du personnel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
1.2	<b>REGLEMENTATION DES CADEAUX ET LIBERALITES</b>						
1.2.1	L'organisation a défini une politique en matière de cadeaux et avantages.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.2.2.	En cas de cadeaux, ceux-ci sont remis à l'organisation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.2.3.	L'organisation a défini une politique en matière d'invitation à des repas, colloques, séminaires ou autres.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3	<b>REGLEMENTATION DES CONFLITS D'INTERET</b>						
1.3.1	L'organisation a défini une politique en matière de conflits d'intérêts.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3.2.	L'existence de conflits d'intérêt est vérifiée lors de l'engagement des collaborateurs :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- vérification par le service (recherche internet, registre du commerce, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- déclaration de conflits d'intérêt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3.3.	L'existence de conflits d'intérêt est vérifiée lors de l'engagement de personnel externe :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- vérification par le service (recherche internet, registre du commerce, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- déclaration de conflits d'intérêt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
1.3.4.	L'existence de conflits d'intérêt est vérifiée lors du choix d'un fournisseur :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- vérification par le service (recherche internet, registre du commerce, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- déclaration de conflits d'intérêt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3.5.	La liste des conflits d'intérêts potentiels sont documentés.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3.6.	Les conflits d'intérêt font l'objet d'un suivi régulier :						
	- périodiquement (entretien annuel)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	- ponctuellement (par mandat ou par activité)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3.7.	La notion de conflits d'intérêt est étendue à la famille proche.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.3.8.	Des mesures sont prévues en cas de conflits d'intérêt potentiels (récusation).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.4	<b>REGLEMENTATION DES ACTIVITES ACCESSOIRES</b>						
1.4.1.	L'organisation a défini une politique en matière d'activités accessoires.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.4.2.	Les activités accessoires sont déclarées d'office.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
1.4.3.	Les activités accessoires sont déclarées uniquement si elles sont susceptibles de créer un conflit d'intérêt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.4.4.	La liste des activités accessoires est documentée.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.4.5.	Les activités accessoires font l'objet d'un suivi régulier.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.4.6.	Il existe une procédure d'interdiction.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>1.5 PANTOUFLAGE</b>							
1.5.1.	L'organisation a défini une politique en matière de pantouflage.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.5.2.	Il existe des dispositions réglementaires.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1.5.3.	En cas de pantouflage, il existe un examen des décisions prises antérieurement dans la fonction occupée en lien avec le nouvel employeur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

2 La formation							
N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
2.1	L'organisation a un programme de sensibilisation sur la politique d'intégrité / les valeurs éthiques pour l'ensemble des collaborateurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2.2	L'organisation a un programme de sensibilisation à la corruption et aux conflits d'intérêt, notamment sur les comportements à risque et sur les mesures de lutte contre la corruption, adapté aux différents niveaux d'exposition des collaborateurs et parties prenantes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2.3	Les cadres bénéficient d'une formation spécifique.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2.4	L'ensemble des collaborateurs a été formé.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2.4	Il existe un registre qui recense les cas avérés de corruption.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

3 Les mesures de détection							
N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
3.1 SYSTEME D'ALERTE							
3.1.1.	L'organisation dispose d'un système d'alerte accessible à tous les collaborateurs.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3.1.2.	L'organisation garantit la confidentialité des données recueillies.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3.1.3.	L'organisation garantit une protection de ceux qui dénoncent un cas de corruption.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3.1.4.	L'organisation informe les collaborateurs sur les signaux d'alerte (red flags).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3.2 CONTROLES							
3.2.1.	L'organisation a mis en place des mesures de contrôle interne spécifiques à la lutte contre la corruption.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3.2.2.	L'organisation s'assure de la traçabilité des contrôles.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

4 Les sanctions							
N°	Éléments à évaluer	Oui	Informel ou incomplet	Non	N/A	Commentaires	Documents probants
4.1	L'organisation a mis en place un dispositif pour mener des investigations et prendre des sanctions en cas de manquement au code d'intégrité / d'éthique et aux diverses réglementation de lutte contre la corruption.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4.2	Les sanctions et mesures prises (si cas avérés) sont conformes à la procédure.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4.3	En cas d'infraction à caractère pénal, il y a systématiquement dénonciation au juge.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

## ANNEXE IX

### **EXEMPLE DE DIRECTIVE SUR LES CADEAUX ET INVITATIONS**

#### **Directive sur les Cadeaux et Invitations**

Les cadeaux, invitations ou autres prestations offertes à un membre de la fonction publique ou à une personne qui lui est proche appellent une attention particulière, car ils sont susceptibles d'influencer le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Il convient d'éviter à cet égard même la seule apparence d'une influence.

#### Cadeaux

Les cadeaux d'une valeur inférieure ou égale à XX Frs. peuvent être acceptés s'ils s'inscrivent dans les usages sociaux, car ils ne sont en principe pas susceptibles d'influencer un fonctionnaire; ils doivent toutefois être refusés quel que soit leur montant si une procédure est en cours dans laquelle le fonctionnaire est appelé à se prononcer à l'égard du donateur ou d'une personne qui lui est proche.

Le montant ci-dessus s'entend par donateur et par année.

Si un cadeau est offert dans des circonstances exceptionnelles où son refus est difficile, p.ex. parce qu'il pourrait être perçu comme vexatoire pour le donateur, il peut être accepté même s'il dépasse la valeur ci-dessus mais il devra être remis sans délai à ..... et deviendra la propriété de l'Etat .

L'acceptation de cadeaux en numéraire est strictement interdite.

Les remises offertes par des commerçants peuvent être acceptées si elles sont offertes à tous les membres de la fonction publique vaudoise.

Tout offre de cadeau refusée en vertu des règles ci-dessus, quelle que soit sa valeur, doit être annoncée à qui décidera de la suite à y donner.

#### Invitations

Les invitations aux frais d'un tiers notamment pour des repas, des événements culturels ou sportifs, des séminaires de formation ou des voyages d'étude doivent être en principe refusées. Font exception :

- les invitations à un repas dans les limites de ce qui est communément accepté par les usages sociaux ;
- les invitations à des événements culturels ou sportifs si la présence du fonctionnaire est dictée par ses fonctions ;
- les invitations à des séminaires de formation offerts par des fournisseurs de la fonction publique en relation avec des produits ou services fournis à l'Etat.

La valeur des invitations remplissant les conditions ci-dessus ne doit en outre pas dépasser le montant de Fr. XX par personne ou organisme invitant et par année.

Toute invitation doit être refusée, quelle que soit sa valeur, si une procédure est en cours dans laquelle son bénéficiaire est appelé à se prononcer à l'égard de la personne ou de l'organisme invitant ou d'une personne qui leur est proche

Des dérogations aux règles ci-dessus peuvent être accordées dans des cas exceptionnels avec l'accord préalable de .....

Toute invitation refusée en vertu des règles ci-dessus, quelle que soit sa valeur, doit être annoncée à ..... qui décidera de la suite à y donner.

### Administration

La surveillance de la mise en œuvre de cette directive incombe à ....., qui tiendra un registre des décisions prises et diligentera des enquêtes en cas d'infraction.

## ANNEXE X

### **EXEMPLE-TYPE DE THÈMES À ABORDER DANS LE CADRE D'UNE FORMATION DANS LE DOMAINE DE LA CORRUPTION**

#### **I. Approche de la corruption**

##### 1.1. Définition de la corruption

- grande et petite corruption
- corruption dans le secteur public
- corruption dans le secteur privé

##### 1.2. La corruption dans le monde :

- indice de perception de la corruption
- indice de corruption des pays exportateurs
- baromètre mondial de la corruption

##### 1.3. La corruption par secteur

- La corruption dans les secteurs de l'économie
- La corruption dans les institutions et le système national d'intégrité

##### 1.4. La corruption au quotidien – Exemples de cas de corruption

#### **II. Les risques liés à la corruption**

##### 2.1. Le risque juridique

###### *2.1.1. Les conventions internationales ratifiées par la Suisse*

- La convention OCDE
- La convention pénale du Conseil de l'Europe
- La convention des Nations-Unies

###### *2.1.2. L'adaptation du droit suisse*

- La corruption d'agents publics suisses

Corruption active

Corruption passive

Octroi d'un avantage

Acceptation d'un avantage

- La corruption d'agents publics étrangers

  - Corruption active

  - Corruption passive

- La corruption privée
- La responsabilité pénale des entreprises

#### *2.1.3. Aperçu de jurisprudence*

### 2.2. Le risque pour l'image

- Le risque d'exposition médiatique
- Le risque propre aux institutions

### 2.3. Le risque éthique

- La diffusion d'une culture non éthique

### 2.4. Les domaines à risque

- Les marchés publics
- L'octroi d'autorisations
- Le pantouflage
- Les conflits d'intérêts
- Le favoritisme et le népotisme
- L'outsourcing

## **III. Les instruments de lutte contre la corruption**

### 3.1. Engagement de la hiérarchie

### 3.2. Code de conduite et directives

- Prohibition de toute forme de corruption
- Conflits d'intérêts et favoritisme
- Relations avec les tiers (fournisseurs, sous-traitants)
- Observation des règles comptables
- Cadeaux et invitations
- Activités accessoires

### 3.3. Formation des cadres et du personnel

### 3.4. Canaux confidentiels pour donneurs d'alerte

3.5. Conduite d'enquêtes internes

3.6. Contrôle par les auditeurs internes et externes

3.7. Ressources anti-corruption à disposition du personnel

**IV. Cas pratiques**

- 4 à 5 mises en situation à définir séparément pour les différents services afin de refléter la réalité quotidienne.
- 1 ou 2 jeux de rôle.

**V. Test**

15 à 20 courtes questions pour auto-vérification de la compréhension de la formation.

## **ANNEXE XI**

### ***RECOMMANDATIONS DU GRECO TRAITÉES DANS LE CADRE DU PRÉSENT AUDIT (RAPPORT D'ÉVALUATION SUR LA SUISSE, 1<sup>ER</sup> ET 2<sup>ÈME</sup> CYCLE D'ÉVALUATION CONJOINTS, 4 AVRIL 2008)***

ix. i) renforcer l'offre de formation pour les agents fédéraux, sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention ; ii) améliorer la gestion des conflits d'intérêts et de réglementer le pantouflage; iii) inviter les cantons à soutenir ces divers efforts à leur niveau (paragraphe 150) ;

x. i) préciser les règles en matière de dons et cadeaux pour tous les agents publics fédéraux et renforcer la sensibilisation aux codes d'éthique et leur importance en pratique ; ii) inviter les autorités cantonales à considérer l'instauration de telles mesures (paragraphe 153) ;

xi. 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 (paragraphe 156) ;

## ANNEXE XII

### ***RECOMMANDATION N° R (2000) 10 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ETATS-MEMBRES SUR LES CODES DE CONDUITE POUR LES AGENTS PUBLICS, ADOPTÉE PAR LE COMITÉ DES MINISTRES LE 11 MAI 2000, CONSEIL DE L'EUROPE***

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une plus grande unité entre ses membres ;

Considérant que les administrations publiques jouent un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques et qu'elles doivent avoir à leur disposition un personnel approprié pour accomplir convenablement les tâches qui leur sont confiées ;

Considérant que les agents publics sont l'élément clé de l'administration publique, qu'ils ont des devoirs et des obligations spécifiques, et qu'ils doivent avoir les qualifications nécessaires et un environnement juridique et matériel approprié pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches d'une manière adéquate ;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse contre l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale ; qu'elle entrave le développement économique, met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondations morales de la société ;

Vu les recommandations des 19e et 21e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement) ;

Vu le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996 ;

Vu la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° R (81) 19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques ;

Vu la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n° R (2000) 6 sur le statut des agents publics en Europe ;

Conformément à la Déclaration finale et au Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors de leur 2<sup>e</sup> Sommet qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997 ;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption ;

Tenant compte de la Résolution (97) 24 portant sur vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

Vu les Résolutions (98) 7 et (99) 5 portant autorisation et adoption respectivement de l'Accord partiel élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la Corruption – GRECO», institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine ;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique et la promotion des valeurs éthiques constituent des moyens importants pour prévenir la corruption,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de promouvoir, dans le respect de la législation nationale et des principes régissant l'administration publique, l'adoption de codes nationaux de conduite pour les agents publics en s'inspirant du Code modèle de conduite pour les agents publics annexé à la présente Recommandation ; et

Charge le « Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO » de suivre la mise en œuvre de cette Recommandation.

## **Annexe à la Recommandation n° R (2000) 10**

### **Code modèle de conduite pour les agents publics**

#### **Interprétation et application**

##### *Article 1*

1. Le présent code s'applique à tous les agents publics.
2. Aux fins du présent code, le terme « agent public » signifie toute personne employée par une autorité publique.
3. Les dispositions du présent code peuvent aussi être appliquées à toute personne employée par une entité privée chargée d'une mission de service public.
4. Les dispositions du présent code ne concernent pas les représentants publics élus, les membres du gouvernement ni les personnes exerçant des fonctions judiciaires.

##### *Article 2*

1. Dès l'entrée en vigueur de ce code, l'administration publique a le devoir d'informer les agents publics sur ses dispositions.
2. Ce code fera partie des conditions de travail des agents publics à partir du moment où ils ont certifié qu'ils en ont pris connaissance.
3. Chaque agent public se doit de prendre toutes les mesures nécessaires afin de se conformer aux dispositions du présent code.

### *Article 3 – Objet du Code*

La finalité de ce code est de préciser les règles en matière d'intégrité et de conduite que les agents publics doivent observer, de les aider à respecter ces normes et à informer le public de la conduite à laquelle il est en droit de s'attendre de la part des agents publics.

### **Principes généraux**

#### *Article 4*

1. L'agent public doit s'acquitter de ses devoirs dans le respect de la loi, des instructions légitimes et des règles déontologiques relatives à ses fonctions.
2. L'agent public doit agir d'une manière politiquement neutre et ne pas tenter de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actions légitimes des autorités publiques.

#### *Article 5*

1. L'agent public a le devoir de servir loyalement l'autorité nationale, locale ou régionale constituée conformément à la loi.
2. L'agent public est appelé à être honnête, impartial et efficace, et à remplir ses devoirs au mieux de ses capacités, avec compétence, équité et compréhension, en ne prenant en compte que l'intérêt public et les circonstances pertinentes de l'affaire.
3. L'agent public est tenu à la courtoisie dans ses relations avec les citoyens qu'il ou elle sert, ainsi que dans ses relations avec ses supérieurs, collègues et subordonnés.

#### *Article 6*

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne doit pas agir de façon arbitraire au détriment de quelque personne, groupe de personnes ou entité que ce soit, et doit tenir dûment compte des droits, des obligations et des intérêts légitimes d'autrui.

#### *Article 7*

Dans le processus de prise de décision, l'agent public doit agir conformément à la loi et exercer son pouvoir d'appréciation d'une manière impartiale, en tenant compte uniquement des circonstances pertinentes.

#### *Article 8*

1. L'agent public doit éviter que ses intérêts privés entrent en conflit avec ses fonctions publiques. Il est de sa responsabilité d'éviter de tels conflits, qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels.
2. En aucun cas, l'agent public ne doit tirer un avantage indu de sa position officielle pour son intérêt personnel.

#### *Article 9*

L'agent public a le devoir de se conduire toujours de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des pouvoirs publics.

#### *Article 10*

L'agent public est responsable auprès de son supérieur hiérarchique immédiat, sauf disposition contraire de la loi.

#### *Article 11*

En tenant dûment compte du droit d'accès aux informations officielles, l'agent public doit traiter de manière adéquate, avec toute la confidentialité nécessaire, toutes les informations et tous les documents acquis dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice, de ses fonctions.

#### *Article 12 – Faire rapport*

1. L'agent public qui estime qu'on lui demande d'agir d'une manière illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique, pouvant relever de la forfaiture ou en contradiction de toute autre manière avec le présent code, doit le signaler conformément à la loi.
2. L'agent public doit signaler conformément à la loi aux autorités compétentes toute violation du présent code par d'autres agents publics dont il ou elle a connaissance.
3. L'agent public qui a signalé, conformément à la loi, un cas prévu ci-dessus, et qui estime que la réponse n'est pas satisfaisante, peut en informer par écrit le chef compétent de la fonction publique.
4. Lorsqu'un cas ne peut être réglé de manière acceptable pour l'agent concerné par les procédures et voies de recours prévues dans la législation sur la fonction publique, l'agent doit exécuter les instructions légales qu'il ou elle a reçues.
5. L'agent public doit signaler aux autorités compétentes toute preuve, allégation ou soupçon d'activité illégale ou criminelle concernant la fonction publique dont il ou elle a connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. L'enquête sur les faits rapportés incombe aux autorités compétentes.
6. L'administration publique doit veiller à ce que l'agent public qui signale un cas prévu ci-dessus sur la base de soupçons raisonnables et de bonne foi ne subisse aucun préjudice.

#### *Article 13 – Conflit d'intérêts*

1. Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles.
2. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou

organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti.

3. Etant donné que l'agent est généralement seul à savoir s'il ou elle se trouve dans cette situation, il est personnellement tenu:
  - d'être attentif à tout conflit d'intérêts réel ou potentiel ;
  - de prendre des mesures pour éviter un tel conflit ;
  - d'informer son supérieur hiérarchique de tout conflit d'intérêts dès qu'il ou elle en a connaissance ;
  - de se conformer à toute décision finale lui enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle il ou elle se trouve ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit.
4. Lorsqu'on le lui demande, l'agent public doit déclarer s'il ou elle a ou non un conflit d'intérêts.
5. Tout conflit d'intérêts déclaré par un candidat à l'administration ou à un nouveau poste dans la fonction publique doit être résolu avant la nomination.

#### *Article 14 – Déclaration d'intérêts*

L'agent public qui occupe un poste dans lequel ses intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par ses fonctions officielles doit déclarer, conformément à la loi, lors de sa nomination, puis à intervalles réguliers et lors de tout changement de situation la nature et l'étendue de ces intérêts.

#### *Article 15 – Intérêts extérieurs incompatibles*

1. L'agent public ne doit se livrer à aucune activité ou transaction ni occuper aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de ses fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci. Lorsqu'il n'est pas clair qu'une activité soit compatible, il ou elle doit demander l'avis de son supérieur.
2. Sous réserve de la législation applicable, l'agent public est tenu d'informer et d'obtenir l'approbation de son employeur dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités, rémunérées ou non, ou d'accepter certains postes ou fonctions quels qu'ils soient, extérieurs à son emploi dans la fonction publique.
3. L'agent public doit se conformer à toute obligation légale de déclarer, son affiliation ou son appartenance à des organisations susceptibles de nuire à sa fonction ou au bon exercice de ses fonctions en tant qu'agent public.

#### *Article 16 – Activité politique ou publique*

1. Sous réserve du respect des droits fondamentaux et constitutionnels, l'agent public doit veiller à ce que sa participation dans des activités politiques ou son implication dans des

débats publics ou politiques n'altère pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté.

2. Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne doit pas se prêter à sa propre utilisation à des fins politiques partisans.
3. L'agent public doit se conformer à toute restriction imposée conformément à la loi à certaines catégories d'agents publics en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique en raison de leur position ou de la nature de leurs fonctions.

#### *Article 17 – Protection de la vie privée de l'agent public*

Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour s'assurer que la vie privée de l'agent public est respectée de manière appropriée; par conséquent, les déclarations prévues au présent code doivent demeurer confidentielles, sauf disposition contraire de la loi.

#### *Article 18 – Cadeaux*

1. L'agent public ne doit ni solliciter ni accepter de cadeaux, faveurs, invitations ou tout autre avantage lui étant destinés, ou destinés à sa famille, à ses parents ou amis proches, ou à des personnes ou organisations avec lesquels l'agent public a ou a eu des relations d'affaires ou politiques, qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle il ou elle exerce ses fonctions ou peuvent constituer ou paraître constituer une récompense en rapport avec ses fonctions. Cela n'inclut pas l'hospitalité conventionnelle ni les cadeaux mineurs.
2. Lorsque l'agent public ne sait pas s'il ou elle peut accepter un cadeau ou l'hospitalité, il ou elle doit demander l'avis de son supérieur hiérarchique.

#### *Article 19 – Réaction face aux offres d'avantages indus*

Si l'agent public se voit proposer un avantage indu, il ou elle doit prendre les mesures suivantes afin d'assurer sa protection :

- refuser l'avantage indu ; il n'est pas nécessaire de l'accepter en vue de s'en servir comme preuve ;
- tenter d'identifier la personne qui a fait l'offre ;
- éviter des contacts prolongés, bien que la connaissance du motif de l'offre puisse être utile dans une déposition ;
- dans le cas où le cadeau ne peut être ni refusé ni retourné à son expéditeur, il doit être conservé en le manipulant aussi peu que possible ;
- essayer d'avoir des témoins, par exemple des collègues travaillant à proximité ;
- rédiger dans les meilleurs délais un compte rendu écrit sur cette tentative, de préférence dans un registre officiel ;

- signaler dès que possible la tentative à son supérieur hiérarchique ou directement à l'autorité compétente en matière d'application de la loi ;
- continuer à travailler normalement, en particulier sur l'affaire à propos de laquelle l'avantage indu a été offert.

#### *Article 20 – Vulnérabilité à l'influence d'autrui*

L'agent public ne doit pas se laisser placer ou paraître être placé dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité quelle qu'elle soit. De même, sa conduite, tant publique que privée, ne doit pas le ou la rendre vulnérable à l'influence induite d'autrui.

#### *Article 21 – Abus de la position officielle*

1. L'agent public ne doit pas offrir d'avantages liés d'une quelconque manière à sa situation d'agent public, à moins d'y avoir été autorisé légalement.
2. L'agent public ne doit pas essayer d'influencer à des fins privées quelque personne ou entité que ce soit, y compris d'autres agents publics, en se servant de sa position officielle, ou en leur proposant des avantages personnels.

#### *Article 22 – Informations détenues par les autorités publiques*

1. Eu égard au cadre général du droit national en matière d'accès aux informations détenues par les autorités publiques, l'agent public ne doit communiquer des informations que dans le respect des règles et exigences applicables à l'autorité qui l'emploie.
2. L'agent public doit prendre les mesures appropriées pour garantir la sécurité et la confidentialité des informations dont il ou elle est responsable ou dont il ou elle a connaissance.
3. L'agent public ne doit pas chercher à avoir accès aux informations qu'il serait inapproprié pour lui ou elle d'avoir. L'agent public ne doit pas faire un usage inadéquat des informations qu'il ou elle peut obtenir dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.
4. De même, l'agent public ne doit pas procéder à la rétention d'informations officielles qui peuvent ou devraient être légitimement rendues publiques, ni diffuser des informations dont il ou elle sait ou a des motifs raisonnables pour croire qu'elles sont inexacts ou trompeuses.

#### *Article 23 – Ressources publiques et officielles*

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'agent public doit veiller à ce que, d'une part, le personnel et, d'autre part, les biens, installations, services et ressources financières qui lui sont confiés soient gérés et employés de façon utile, efficace et économique. Ils ne doivent pas être employés à des fins privées, sauf autorisation accordée conformément à la loi.

#### *Article 24 – Vérification de l'intégrité*

1. L'agent public ayant des responsabilités en matière de recrutement, de promotion ou de nomination doit veiller à ce que les vérifications appropriées de l'intégrité du candidat soient effectuées conformément à la loi.
2. Si, à la suite de cette vérification, il n'est pas sûr quant à la manière de procéder, il ou elle doit rechercher des conseils appropriés.

#### *Article 25 – Responsabilité des supérieurs hiérarchiques*

1. L'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics doit le faire conformément aux politiques et objectifs de l'autorité publique dont il ou elle dépend. Il ou elle devra répondre des actes et omissions de son personnel contraires à ces politiques et objectifs s'il ou elle n'a pas pris les mesures que la diligence normale exigeait d'une personne dans sa position pour empêcher de tels actes ou omissions.
2. L'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics doit prendre les mesures nécessaires pour empêcher son personnel de se livrer à des actes de corruption ayant trait à son emploi. Ces mesures peuvent être : d'attirer l'attention et d'appliquer les lois et règlements, d'assurer une formation adéquate contre la corruption, d'être attentif aux difficultés financières ou autres que peut rencontrer son personnel et de donner, grâce à sa conduite personnelle, un exemple d'intégrité.

#### *Article 26 – Cessation de fonctions publiques*

1. L'agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique.
2. L'agent public ne doit pas laisser la perspective d'un autre emploi lui créer un conflit d'intérêts réel, potentiel ou susceptible d'apparaître comme tel. Il ou elle doit immédiatement signaler à son supérieur hiérarchique toute offre d'emploi concrète susceptible de créer un tel conflit. Il ou elle doit également signaler à son supérieur son acceptation de toute offre d'emploi.
3. Conformément à la loi, pendant une période appropriée, l'ancien agent public ne doit pas non plus agir pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle il ou elle était intervenu(e) au nom de la fonction publique ou avait conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité.
4. L'ancien agent public ne doit pas utiliser ou divulguer d'informations confidentielles obtenues par lui ou elle en sa qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisé(e) à le faire conformément à la loi.
5. L'agent public doit se conformer à toutes les règles établies en conformité avec la loi qui s'appliquent à lui ou elle en ce qui concerne l'acceptation d'engagements lorsqu'il ou elle cesse ses fonctions publiques.

#### *Article 27 – Relations avec les anciens agents publics*

L'agent public ne doit pas donner un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration aux anciens agents publics.

*Article 28 – Respect du Code et sanctions*

1. Le présent code est publié sous l'autorité du ministre ou du chef de la fonction publique. L'agent public est tenu de se conduire conformément au code et doit, par conséquent, prendre connaissance de ses dispositions et de toute modification. Lorsqu'il ou elle n'est pas sûr(e) quant à la manière de procéder, il ou elle doit demander l'avis d'une personne compétente.
2. Sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, les dispositions du présent code font partie du contrat d'emploi de l'agent public. Leur violation peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.
3. L'agent public qui négocie les conditions d'emploi d'autres agents publics doit y inclure une disposition précisant que le présent code doit être respecté et qu'il fait partie de ces conditions.
4. Il appartient à l'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics de veiller à ce que ces derniers respectent le présent code et de prendre ou de proposer des mesures disciplinaires appropriées pour sanctionner toute violation de ses dispositions.
5. L'administration publique reconsidérera à des intervalles réguliers les dispositions de ce code.

## ANNEXE XIII

### ***CODE DE COMPORTEMENT DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE VISANT À PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS NON RENDUES PUBLIQUES (CODE DE COMPORTEMENT DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE) DU 15 AOÛT 2012***

Le Conseil fédéral suisse arrête le code de comportement suivant:

#### **1. Introduction**

La bonne réputation de la Confédération dépend pour l'essentiel de la confiance que le public, les autorités et les clients lui témoignent. Or, cette confiance présuppose que tous les employés ont un comportement intègre et correct, en tout temps et en tout lieu.

Le code de comportement de l'administration fédérale présente les principaux principes et règles qu'il y a lieu d'observer pour préserver et renforcer la bonne réputation, la crédibilité et le prestige de la Confédération.

Il s'applique aux employés de l'administration fédérale centrale et décrit le comportement que ceux-ci doivent adopter pour prévenir les conflits d'intérêts réels ou supposés ainsi que l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques.

Les employés doivent s'assurer de bien connaître les règles valant pour eux et pour leur travail. S'ils doutent qu'un comportement soit correct, ils sont tenus de demander conseil à leur supérieur ou auprès du service du personnel.

Le code de comportement de l'administration fédérale ne remplace aucune disposition du droit du travail ou clause de contrat de travail selon la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers) et l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers), ni aucune directive des départements ou des unités administratives. En cas de contradiction, ces dispositions, clauses et directives priment.

#### **2. Principe** (Art. 20 LPers)

Les employés exercent leur activité professionnelle de manière responsable, intègre et loyale. Ils veillent dans leur vie privée également à ne pas nuire à la bonne réputation, au prestige et à la crédibilité de la Confédération.

#### **3. Défense des intérêts de la Confédération** (Art. 20 et 23 LPers, art. 91 et 94a OPers)

Dans l'exercice de leur activité professionnelle, les employés défendent les intérêts de la Confédération.

Les employés remplissent leurs tâches en faisant abstraction de leurs intérêts personnels. Ils évitent tout conflit entre leurs intérêts privés et ceux de la Confédération et ne font rien qui puisse restreindre leur indépendance ou leur liberté d'action. Si un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un tel conflit est inévitable, ils doivent en informer leur supérieur.

Les employés informent leur supérieur des charges publiques et des activités accessoires rémunérées qu'ils exercent. Celles-ci ne doivent pas porter atteinte aux prestations et à

l'indépendance des employés, ni léser les intérêts de la Confédération. Les activités accessoires non rémunérées doivent être annoncées si le risque de conflit d'intérêts ne peut pas être exclu.

S'il y a partialité ou apparence de partialité d'un employé dans une affaire (p. ex. intérêts personnels, lien de parenté, amitié ou inimitié, relation de dépendance), l'employé doit se récuser.

#### **4. Utilisation d'informations non rendues publiques** (Art. 22 LPers, art. 94 et 94c\_OPers)

Les employés sont soumis au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fonction. Ils ne transmettent des informations sur les affaires de service non rendues publiques que dans la mesure où l'exécution de leurs tâches le permet et l'exige. Ce faisant, ils respectent les prescriptions de l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations.

Ils sont tenus de garder le secret même après la fin de leurs rapports de travail au sein de l'administration fédérale.

Les employés ne se servent jamais d'informations non rendues publiques pour en tirer des avantages personnels (opération pour compte propre), ni pour eux-mêmes ni pour des tiers, et ne font ou ne donnent à personne des recommandations ou des indications fondées sur ces informations. Cette règle s'applique en particulier lorsque la divulgation d'informations non rendues publiques peut influencer le cours de valeurs mobilières et de devises de manière prévisible.

#### **5. Dons et invitations** (Art. 21, al. 3, LPers, art. 93 et 93a\_OPers)

Les employés ne doivent accepter aucun don ni autre avantage dans l'exercice de leur activité professionnelle. Font exception à cette règle les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux. On entend par avantage de faible importance les dons en nature dont la valeur marchande n'excède pas 200 francs.

Les dons qui vont au-delà des avantages de faible importance conformes aux usages sociaux mais ne peuvent pas être refusés pour des raisons de politesse (p. ex. dans les affaires consulaires ou diplomatiques) doivent être remis par les employés à l'autorité compétente.

L'acceptation d'avantages ou d'invitations ne doit ni restreindre l'indépendance, l'objectivité et la liberté d'action des employés dans l'exercice de leur activité professionnelle, ni éveiller la moindre suspicion de vénalité ou de partialité des employés. Les invitations à l'étranger sont à décliner, sauf autorisation écrite du supérieur. Les employés qui participent à un processus d'achat ou de décision (p. ex. décisions dans les domaines de l'adjudication, de la surveillance, de la taxation ou des subventions, ou décisions de portée comparable) sont tenus de refuser même les avantages de faible importance conformes aux usages sociaux et de décliner les invitations qui sont en relation avec le processus. En cas de doute, les employés examinent avec leur supérieur si un avantage ou une invitation peut être accepté ou non.

#### **6. Comportement pénalement répréhensible ou contraire aux règles** (Art. 22a LPers)

L'administration fédérale ne tolère pas de comportement pénalement répréhensible (p. ex. pot-de-vin, escroquerie) ou contraire aux règles (p. ex. infraction aux règles de la bonne gouvernance), ni de la part de ses employés ni de celle de tiers avec qui elle est en relation.

Les employés sont tenus de dénoncer les comportements pénalement répréhensibles à l'autorité compétente (supérieur, Contrôle fédéral des finances ou autorité de poursuite pénale). Les irrégularités peuvent être signalées en tout temps au Contrôle fédéral des finances (whistleblowing). Quiconque dénonce un comportement pénalement répréhensible ou signale une irrégularité dans ces conditions n'a aucune conséquence négative à craindre.

### **7. Application du code de comportement**

Les employés sont responsables du respect du code de comportement de l'administration fédérale.

Les employés qui exercent une fonction de supérieur ont notamment pour tâches de conduite d'observer le code de comportement de l'administration fédérale de façon exemplaire et de veiller à son respect par tous leurs collaborateurs.

Les départements et les unités administratives peuvent arrêter des directives complémentaires s'inscrivant dans le cadre de la Lpers et de l'Opers et régler plus strictement ou même interdire l'acceptation d'avantages de faible importance conformes aux usages sociaux et d'invitations ainsi que les opérations pour compte propre.

### **8. Infractions aux principes de comportement**

Les infractions aux principes arrêtés dans le présent code de comportement peuvent avoir des suites dépendant de leur gravité. Il peut s'agir de mesures relevant du droit du travail (p. ex. avertissement, mesure disciplinaire, licenciement), mais aussi de conséquences pécuniaires et pénales (p. ex. sanction pour violation du secret de fonction ou du secret d'affaires ou encore pour délit d'initié).

### **9. Information**

Tous les employés de l'administration fédérale reçoivent un exemplaire du code de comportement de l'administration fédérale.

Le code de comportement fait également l'objet de mesures de communication interne et externe appropriées.

### **10. Entrée en vigueur**

Le code de comportement de l'administration fédérale entre en vigueur le 15 septembre 2012. Il remplace le code de comportement de l'administration générale de la Confédération du 19 avril 2000.

15 août 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

## ANNEXE XIV

### ***GUIDE DES BONNES PRATIQUES POUR LES CONTRÔLES INTERNES, LA DÉONTOLOGIE ET LA CONFORMITÉ, OCDE, ADOPTÉ LE 18 FÉVRIER 2010***

Le présent Guide de bonnes pratiques tient compte des conclusions et recommandations pertinentes formulées par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, dans le cadre de son programme de suivi systématique en vue de surveiller et promouvoir la pleine application de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après « Convention anti-corruption de l'OCDE ») ; des contributions du secteur privé et de la société civile lors des consultations menées par le Groupe de travail sur la corruption, dans le cadre du réexamen des instruments anti-corruption de l'OCDE ; et des travaux sur la prévention et la détection de la corruption dans les entreprises réalisés antérieurement par l'OCDE, ainsi que des organismes internationaux du secteur privé et de la société civile.

#### **Introduction**

Le présent Guide de bonnes pratiques (ci-après « Guide ») s'adresse aux entreprises en vue d'établir et de veiller à l'efficacité des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité pour prévenir et détecter la corruption d'agents publics étrangers dans leurs transactions commerciales internationales (ci-après « corruption transnationale »), et aux organisations patronales et associations professionnelles, qui contribuent de façon déterminante à aider les entreprises dans ces efforts. Il reconnaît que, pour être efficaces, ces programmes ou mesures doivent être liés au cadre général de conformité de l'entreprise. Il a pour objet de servir de guide juridiquement non contraignant aux entreprises dans l'élaboration de leurs programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité pour prévenir et détecter la corruption transnationale.

Le présent Guide est flexible et peut être adapté par les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (ci-après « PME »), en fonction des circonstances propres à chacune d'elles, y compris leur taille, leur forme, leur structure juridique et leur secteur d'exploitation géographique et industriel, ainsi que les principes en matière de compétence et autres principes juridiques fondamentaux dans le cadre desquels elles opèrent.

#### **A) Guide de bonnes pratiques pour les entreprises**

Pour être efficaces, les programmes ou les mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité aux fins de prévention et de détection de la corruption transnationale devraient être mis au point sur la base d'une évaluation des risques tenant compte des circonstances propres à chaque entreprise, notamment les risques de corruption transnationale auxquels elle est confrontée (en raison, par exemple, de son secteur géographique et industriel d'exploitation. Ces circonstances et ces risques devraient être régulièrement surveillés, réévalués et adaptés en tant que de besoin pour garantir l'efficacité continue des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité de l'entreprise.

Les entreprises devraient examiner, entre autres, les bonnes pratiques suivantes afin d'assurer l'efficacité des programmes ou des mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité aux fins de prévention et de détection de la corruption transnationale :

1. un soutien et un engagement solides, explicites et visibles, au plus haut niveau de la direction, concernant les programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité aux fins de prévention et de détection de la corruption transnationale ;
2. une politique interne clairement formulée et visible interdisant la corruption transnationale ;
3. le respect de cette interdiction et des programmes ou mesures correspondants de contrôle interne, de déontologie et de conformité est de la responsabilité de chaque individu à tous les niveaux de l'entreprise ;
4. la surveillance des programmes ou mesures de déontologie et de conformité concernant la corruption transnationale, y compris le pouvoir de rendre compte directement à des organes de contrôle indépendants, tels que les comités d'audit internes des conseils d'administration ou des conseils de surveillance, est de la responsabilité d'un ou plusieurs hauts responsables, disposant d'un degré d'autonomie adéquat par rapport aux dirigeants, de ressources et de prérogatives appropriées ;
5. des programmes ou des mesures de déontologie et de conformité élaborés aux fins de prévenir et détecter la corruption transnationale, applicables à tous les directeurs, cadres et employés ainsi qu'à toutes les entités sur lesquelles une entreprise exerce un contrôle effectif, notamment les filiales, entre autres dans les domaines suivants :
  - i. cadeaux ;
  - ii. frais d'hébergement, de divertissement et autres dépenses ;
  - iii. voyages des clients ;
  - iv. contributions politiques ;
  - v. dons à des organismes caritatifs et parrainages ;
  - vi. paiements de facilitation ; et
  - vii. sollicitations et extorsions ;
6. des programmes ou des mesures de déontologie et de conformité destinés à prévenir et à détecter la corruption transnationale applicables, en tant que de besoin et sous réserve de dispositions contractuelles, aux tiers, tels que les agents et autres intermédiaires, les consultants, les représentants, les distributeurs, les contractants et les fournisseurs, les partenaires au sein des consortiums et des co-entreprises, (ci après « les partenaires commerciaux ») incluant, entre autres, les éléments essentiels suivants :
  - viii. des vérifications préalables (« due diligence ») fondées sur les risques et documentées de façon adéquate, relatives à l'engagement et l'exercice d'une surveillance appropriée et régulière des partenaires commerciaux ;

- ix. l'information des partenaires commerciaux sur les engagements pris par l'entreprise de respecter les lois sur l'interdiction de la corruption transnationale, et sur le programme ou les mesures de l'entreprise en matière de déontologie et de conformité visant à prévenir et détecter cette corruption ; et
  - x. la recherche d'un engagement réciproque de la part des partenaires commerciaux ;
7. un système de procédures financières et comptables, notamment des contrôles comptables internes, élaboré de façon adéquate pour assurer la tenue de livres, registres et comptes justes et exacts, afin de faire en sorte qu'ils ne puissent être utilisés à des fins de corruption transnationale ou pour masquer cette corruption ;
8. des mesures élaborées en vue d'assurer une communication périodique et des formations documentées à tous les niveaux de l'entreprise, relatives au programme ou aux mesures de déontologie et de conformité de l'entreprise concernant la corruption transnationale, ainsi que, en tant que de besoin, aux filiales ;
9. des mesures appropriées en vue d'encourager et d'offrir un soutien positif au respect des programmes ou mesures de déontologie et de conformité concernant la corruption transnationale, à tous les niveaux de l'entreprise ;
10. des procédures disciplinaires appropriées pour répondre, entre autres, aux violations, à tous les niveaux de l'entreprise, des lois contre la corruption transnationale et du programme ou des mesures de déontologie et de conformité de l'entreprise concernant la corruption transnationale ;
11. des mesures efficaces en vue de :
  - xi. fournir des lignes directrices et des conseils aux directeurs, cadres, employés et, en tant que de besoin, aux partenaires commerciaux, sur le respect du programme ou des mesures de déontologie et de conformité de l'entreprise, notamment lorsque ceux-ci ont besoin d'un avis urgent en cas de situations difficiles dans des pays étrangers ;
  - xii. permettre le signalement interne et si possible confidentiel, ainsi que la protection des directeurs, cadres, employés et, en tant que de besoin, des partenaires commerciaux qui ne veulent pas commettre une infraction à la déontologie et aux normes professionnelles sur les instructions ou sous la pression de leurs supérieurs hiérarchiques, ainsi que des directeurs, cadres, employés et, en tant que de besoin, des partenaires commerciaux voulant signaler de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables des manquements à la loi, à la déontologie ou aux normes professionnelles se produisant au sein de l'entreprise ; et
  - xiii. prendre les mesures appropriées sur la base de tels signalements ;
12. des examens périodiques des programmes ou des mesures de déontologie et de conformité, afin d'évaluer et d'améliorer leur efficacité dans la prévention et la détection

de la corruption transnationale, en tenant compte des développements pertinents survenus dans ce domaine et de l'évolution des normes internationales et sectorielles.

## **B) Actions des organisations patronales et des associations professionnelles**

Les organisations patronales et les associations professionnelles peuvent contribuer de façon déterminante à aider les entreprises, en particulier les PME, à mettre au point des programmes ou des mesures efficaces de contrôle interne, de déontologie et de conformité aux fins de prévention et de détection de la corruption transnationale. Cette aide peut revêtir notamment les formes suivantes :

1. la diffusion d'informations sur les questions de corruption transnationale, y compris concernant les évolutions intervenues à cet égard dans les forums internationaux et régionaux, et l'accès aux banques de données pertinentes ;
2. la mise à disposition d'outils de formation, de prévention, de vérification préalable et d'autres instruments de conformité ;
3. des conseils d'ordre général concernant la réalisation des vérifications préalables ; et,
4. des conseils et un soutien d'ordre général sur les moyens de résister aux tentatives d'extorsion et aux sollicitations.

## ANNEXE XV

### **LA COUR DES COMPTES EN BREF**

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

**Sont soumis au contrôle** de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

**Les rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)