

Rapport « Système National d'Intégrité »

Suisse

Transparency International Suisse
Schanzeneckstrasse 25
Case postale
3001 Berne
Tél. +41 31 382 35 50
www.transparency.ch

© 2012 Transparency International Suisse

Table des Matières

Information sur le Système National d'Intégrité	3
Le rapport du Système National d'Intégrité	3
Le concept de Système National d'Intégrité	4
La procédure du rapport SNI en Suisse	6
Résumé	8
Méthodologie ainsi qu'objectifs et limites du rapport	8
Mesures pour réduire le risque de corruption	9
Fédéralisme et système de milice	10
Les bases politiques, sociales, économiques et culturelles du SNI	11
L'évaluation des différents domaines du SNI	12
Le rôle insuffisant dans le soutien du système d'intégrité et l'influence mutuelle des faiblesses du SNI	18
Caractéristiques de la corruption en Suisse	20
Propositions de réforme	21

Information sur le Système National d'Intégrité

Le rapport du Système National d'Intégrité

Un certain nombre de gros cas de corruption dans le secteur privé de même que dans le secteur public a montré combien il est important qu'il y ait un débat sur le thème de la corruption en Europe et également en Suisse. Transparency International entend par corruption l'abus du pouvoir confié à des fins privés. Ceci regroupe un certain nombre d'infractions pénales telles que la corruption, le détournement ou l'abus de pouvoir. Mais cette définition s'applique aussi au népotisme ou au favoritisme qui, en eux-mêmes, ne constituent pas une infraction criminelle. Contrairement à la corruption, Transparency International définit le favoritisme ou le népotisme comme une forme d'avantage qui est fondée sur les connaissances et/ou les relations familiales. Une personne occupant une position officielle abuse alors de son pouvoir et de son autorité par exemple pour procurer un emploi à un membre de sa famille ou à un ami alors que la personne avantagée n'est pas qualifiée ou pour faire une faveur à quelqu'un qui n'y a aucun droit.

La corruption nuit aux objectifs de la bonne gouvernance, à l'Etat de droit et aux principes fondamentaux des Droits de l'Homme. Ceci conduit au gaspillage des ressources, fausse le marché financier et fait du tort aux citoyens ainsi qu'au secteur privé. Selon l'Eurobaromètre 2009, 87 % des Européens estiment que la corruption est l'un des problèmes les plus préoccupants dans leur pays.

Dans le cadre d'un projet multilatéral de l'Union Européenne, Transparency International (TI) mène le projet du Système National d'Intégrité (SNI) de 2010 à 2012. Les rapports européens du SNI font partie du programme anti-corruption pan-européen qui est soutenu par la Direction générale des Affaires Intérieures de la Commission européenne. La Suisse en tant que pays hors UE n'a pas pu bénéficier des fonds de la Commission européenne et a financé le projet autrement. Plusieurs entreprises suisses ainsi que la fondation AVINA ont généreusement soutenu le projet.

Qu'est-ce qu'un système national d'intégrité (SNI) pour TI ? Un SNI comprend toutes les institutions nationales clés, les lois et les processus qui contribuent à l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans la société. Le bon fonctionnement d'un système national d'intégrité offre des mécanismes de sécurité efficaces contre la corruption, comme la lutte contre l'abus de pouvoir, le comportement illégal et le détournement de fonds sous toutes ses formes. Pour le projet, les 25 systèmes nationaux d'intégrité de pays européens – y compris la Suisse – ont été

examinés de manière systématique, les domaines sujets à la corruption identifiés et en même temps des recommandations de résolution de problèmes qui s'y rapportent proposées.

Le concept de Système National d'Intégrité

Le concept de « système national d'intégrité » a été développé par Transparency International dans les années 1990, et depuis lors, plus de 80 rapports ont été publiés.¹

La méthodologie appliquée dans le rapport SNI fournit un cadre pour analyser l'efficacité des institutions nationales dans la lutte contre la corruption et la prévention. De nombreux acteurs clés en Suisse dans la lutte contre la corruption que ce soit du secteur public, de la société civile, du secteur privé ou du monde universitaire, ont été interrogés ou bien la possibilité leur a été offerte d'exprimer leurs points de vue sur divers aspects du SNI en Suisse. La forte composante consultative du rapport SNI doit largement étayer les résultats et ouvrir la voie à des réformes possibles.

Les principales institutions qui sont responsables de l'amélioration de l'intégrité et de la lutte contre la corruption en Suisse ont été évaluées. Ces établissements forment les 12 piliers nationaux de l'intégrité suivants :

Le pouvoir législatif	Le bureau de médiation
Le pouvoir exécutif	L'autorité suprême de contrôle des comptes
Le pouvoir judiciaire	Les partis politiques
L'administration fédérale	Les médias
Les autorités chargées d'assurer le respect de la loi	La société civile
L'administration des élections nationales	Les entreprises

Dans le rapport, le cadre formel ainsi que la pratique actuelle de chaque pilier sont examinés au moyen de questions clés définies. Chaque pilier est examiné sur la base de trois dimensions : la capacité, la gouvernance et le rôle dans l'ensemble du système. Les dimensions englobent à leur tour des indicateurs uniformes :

<i>Dimension</i>	<i>Indicateurs (cadre légal, pratique)</i>
Capacité	Ressources Indépendance
Gouvernance	Transparence Responsabilité Intégrité
Rôle dans l'ensemble du système	1–3 indicateurs spécifiques à chaque pilier (ex. efforts dans la lutte contre la corruption)

¹ http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country [6 septembre 2011].

Pour prendre en compte les liens importants, l'évaluation des institutions est intégrée dans l'analyse de l'environnement politique, social, économique et culturel dans lesquelles opèrent les institutions respectives. De plus, le rapport vise à une vision globale de la prévention de la corruption, dans lequel l'accent est mis sur les institutions concernées et leurs relations les unes avec les autres.

L'approche méthodologique comporte deux étapes : dans la première étape, la propre recherche est complétée par les experts au moyen d'entretiens avec les acteurs clés et les organisations et est structurée sur la base des indicateurs pour chaque pilier. Dans la deuxième étape, les indicateurs sont évalués sur la base des renseignements recueillis sur une échelle de 5 points (0, 25, 50, 75, 100), pour obtenir une analyse quantitative de l'information.² La valeur de 100 correspond à un cadre juridique complet ou une mise en œuvre et application optimale dans la pratique. Un 0 signifie par contre qu'aucune disposition juridique dans ce domaine n'est disponible, ou que les dispositions existantes restent sans effet.

La valeur totale d'un pilier est obtenue par la moyenne des trois dimensions (capacité, gouvernance et rôle). Ce total indique à quel point ce domaine peut assumer son rôle dans la prévention et la lutte contre la corruption au sein du système national d'intégrité.

100–80	très fort
80–60	fort
60–40	moyen
40–20	faible
20–0	très faible

La « trousse d'outils » complète, c'est-à-dire le questionnaire complet pour toutes les dimensions et les indicateurs est disponible sur le site www.transparency.ch.

Ainsi en termes de contenu, l'étude se focalise en premier lieu sur les institutions nationales, alors que l'analyse des institutions cantonales et communales sort du cadre du projet – tant du point de vue des moyens financiers et des ressources humaines qu'en termes de temps. Là où cela est possible et indispensable, les caractéristiques cantonales et communales et des exemples ont été indiqués, comme dans les domaines des institutions chargées d'assurer le respect de la loi, le judiciaire ou le bureau de médiation. Le rapport SNI contient donc clairement une analyse en largeur mais pas en profondeur. La force de ce concept réside dans le fait qu'une foule d'institutions sont mises en lumière et avec elles des aspects positifs et critiques sous une forme relativement condensée. Mais on peut considérer comme une faiblesse du rapport le fait que ce ne sont pas tous les niveaux de l'Etat fédéral suisse et donc le système dans son ensemble qui sont analysés. TI Suisse en a conscience : l'analyse des institutions cruciales cantonales et/ou communales pourrait être abordée dans la prochaine étape du système d'intégrité pour compléter l'analyse du SNI suisse.

² Pour de plus amples informations concernant le projet SNI, voir http://www.transparency.org/policy_research/nis/methodology [20 juin 2011].

Dans un SNI, les institutions individuelles ne sont pas à considérer comme un acteur unique et isolé. Les différents acteurs interagissent entre eux et sont dans une interaction mutuelle. Un manque d'intégrité dans une seule institution peut conduire à une menace sérieuse pour l'ensemble du système d'intégrité. Il s'ensuit que le rapport SNI essaye principalement de saisir tous les piliers importants et d'étudier leurs liens et connexions avec les autres piliers, au lieu d'aller en profondeur pour tous les piliers.

Les résultats servent en autres à formuler des recommandations constructives pour le renforcement de l'ensemble du système d'intégrité et à identifier de meilleures pratiques éventuelles. Ils sont aussi considérés comme des points de référence pour les futures évaluations afin de mesurer les développements au sein de chaque domaine.

La procédure du rapport SNI en Suisse

La réalisation du projet SNI en Suisse s'est faite en plusieurs étapes :

Dans une première phase, on a cherché des donateurs et des partisans du projet. En décembre 2010, Reto Locher a été assigné comme directeur d'études du projet SNI. Daniela Christen de Transparency International Suisse s'est chargée de la coordination du projet en interne. Dans le même temps, un conseil consultatif pour le projet a été institué avec les représentants du monde universitaire, du secteur privé, de la société civile et du secteur public. Les membres du conseil consultatif ont mis à disposition leurs connaissances d'experts afin d'assurer que les questions les plus importantes dans le rapport soient prises en compte. En outre, les conseillers ont proposé des experts possibles pour les entretiens et mentionné des sources et publications importantes.

Dès janvier 2011, l'équipe du projet a commencé avec la collecte de données, les entretiens d'experts et la préparation du rapport de projet. Chaque pilier comprend au minimum un entretien avec une personne qui a travaillé au moins cinq ans en tant que cadre supérieur dans une institution du pilier (appelée expert interne) et une personne qui est connue des institutions comme un expert externe (par exemple du monde universitaire ou un représentant d'une organisation de la société civile).³

L'ébauche finale des rapports de tous les pays a été envoyée au secrétariat de Transparency International à Berlin pour examen. Ceci a garanti une application uniforme de la méthodologie dans tous les rapports SNI. Les évaluations en points de chaque pays n'ont pas été coordonnées à un niveau supérieur ni vérifiées quant à l'utilisation uniforme des informations et paramètres d'évaluation. Pour cette raison, aucun classement de pays n'est fait par TI et il n'est pas non plus recommandé d'utiliser les points pour des comparaisons transfrontalières entre pays.

³ Dans les domaines « société civile » et « entreprises » plusieurs experts internes et externes ont été consultés en raison de la diversité thématique de ces piliers. Par ailleurs, les experts ont été choisis dans différentes universités et dans différentes parties du pays.

Ensuite, le rapport a été soumis à des conseillers consultatifs pour commentaires. La première réunion du conseil consultatif a eu lieu le 10 mars 2011 et à la deuxième réunion du 1^{er} septembre 2011, tout le projet du rapport a été discuté et des propositions complémentaires ont été soumises.

Le 12 septembre 2011 a eu finalement lieu un atelier d'experts auquel ont été invités tous les experts et conseils consultatifs, ainsi que d'autres professionnels de tous les domaines couverts par le rapport SNI. Ils ont discuté les résultats et recommandations du rapport SNI et élaboré des suggestions pour plus de réformes anti-corruption.

Pour assurer encore la qualité du rapport, un expert externe a été consulté. Idéalement, celui-ci devait être un spécialiste du pays vivant à l'étranger. Le rapport suisse a été examiné et commenté par le Prof. Dr. Gerald Schneider de l'Université de Constance.

Méthodologie ainsi qu'objectifs et limites du rapport

Le rapport du Système National d'Intégrité présente une analyse des douze « piliers » les plus importants de la société qui jouent un rôle crucial dans la prévention et la lutte contre la corruption. Les domaines suivants ont été analysés : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, l'administration fédérale, les institutions chargées d'assurer le respect de la loi, l'administration nationale des élections, le bureau de médiation, les partis politiques, les médias, la société civile et l'entreprise. Le rapport SNI indique les forces et les faiblesses ainsi que l'influence mutuelle de chaque domaine. A partir de là, des conclusions ont pu être tirées sur la tendance à la corruption des institutions nationales.

Transparency International entend par corruption l'abus du pouvoir confié à des fins privées. Cette définition regroupe un certain nombre de délits punissables tels que la corruption, l'octroi d'avantage ou l'abus de pouvoir. Mais cette définition s'applique aussi au népotisme ou au favoritisme, qui, en soi, ne constituent pas d'infraction criminelle. Transparency International définit le favoritisme ou le népotisme comme une forme d'avantage qui est fondée sur les connaissances et/ou les relations familiales. Une personne occupant une position officielle abuse alors de son pouvoir et de son autorité par exemple pour procurer un emploi à un membre de sa famille ou à un ami alors que la personne avantagée n'est pas qualifiée ou pour faire une faveur à quelqu'un qui n'y a aucun droit.

L'examen de ces différents domaines résulte des fondements politiques, économiques, sociaux et culturels de la Suisse. Il ne s'agit pas d'une analyse approfondie des domaines individuels, mais plutôt d'établir une vue d'ensemble d'indicateurs clés en termes relatifs, qui caractérisent les différents domaines. De plus, le rapport révèle comment fonctionnent la collaboration et l'interaction mutuelle des principales institutions qui influencent le système de gouvernance et remet cela en question de manière critique.

La méthodologie du SNI a été développée par Transparency International et adaptée en tant que de besoin à la situation en Suisse. En premier lieu, les institutions nationales de la Suisse ont été analysées. Dans les domaines où cela était essentiel pour l'examen des institutions nationales ou pour rendre leur fonctionnement plus compréhensible, des bases juridiques et des exemples pratiques cantonaux et communaux ont été inclus ponctuellement dans l'analyse, en particulier dans les domaines du judiciaire, des institutions chargées d'assurer le respect de la loi et du bureau de médiation.

Le rapport SNI couvre principalement la période de janvier 2009 à juillet 2011. L'analyse des activités anti-corruption et le profil du pays incluent la période de 2005 à 2011. Dans le rapport sont inclus l'étude des bases juridiques et de la littérature, ainsi que des entretiens d'experts avec les acteurs clés des différents domaines. Les conclusions du rapport ont été examinées par le secrétariat de Transparency International, le comité de projet et un expert extérieur. Les résultats issus du rapport ont également été examinés et discutés dans le cadre d'un atelier d'experts. Le but de cet atelier était en particulier d'élaborer des recommandations devant améliorer le système national d'intégrité et corriger les faiblesses actuelles de manière durable.

Le rapport ne prétend pas être exhaustif. En outre, le but du rapport SNI ne consiste pas à réaliser une analyse scientifique du système national d'intégrité. L'objectif est plutôt de présenter à travers une analyse détaillée et compréhensible de chaque domaine des preuves solides, qui doivent servir comme base de revendications politiques et de travail de plaidoyer pour TI Suisse. Une prochaine étape pourrait consister à analyser les systèmes d'intégrité cantonaux et communaux et de rédiger des recommandations d'amélioration. Par ces « projets consécutifs » au rapport SNI, d'autres niveaux fédéraux pouvaient être inclus dans l'examen du système national d'intégrité suisse, car TI Suisse a conscience qu'à travers l'analyse du système national d'intégrité, la Suisse en tant qu'État fédéral ne peut être que partiellement représentée. L'examen des 26 cantons et de plus de 2 500 communes de Suisse n'était pas le but de ce rapport et aurait dépassé les ressources financières et humaines de TI Suisse.

Mesures pour réduire le risque de corruption

Au cours de ces dernières années, diverses bases juridiques ont été améliorées et des mesures supplémentaires prises pour réduire le risque de corruption en Suisse. Sur le plan juridique, la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la Convention de l'OCDE contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe sont à mentionner. La mise en œuvre de la dernière Convention mentionnée est vérifiée par le groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Conformément au rapport de conformité du 26 mars 2010, la Suisse a mis en place pratiquement toutes les recommandations du GRECO en 2008 d'une manière satisfaisante. Le droit suisse incrimine la corruption active et passive, l'octroi d'avantages et le trafic d'influence ainsi que la corruption privée. En outre, les différents acteurs prennent des mesures de prévention et de lutte contre la corruption. L'office fédéral du personnel (OFPER) a adopté, par exemple, des clauses de garantie pour assurer l'intégrité des employés de l'administration fédérale, y compris donc des règles pour la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que l'acceptation de cadeaux et d'un code de conduite pour les employés de l'administration fédérale. D'autres unités se sont engagées dans le domaine de la corruption et ont été établies au sein du Secrétariat d'Etat à

l'économie (SECO), de la Direction pour le développement et la coopération (DDC), de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour le domaine des marchés publics et dans l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) concernant le commerce extérieur. En outre, de nouvelles dispositions de protection des donneurs d'alerte ont été adoptées par l'administration fédérale au début 2011. En avril 2011, le Groupe de Travail Interdépartemental (GTID) a publié un rapport sur la lutte contre la corruption (ci-après lutte anti-corruption IDAG), qui fait un inventaire de toutes les activités nationales et internationales de la Suisse dans la lutte contre la corruption.

Fédéralisme et système de milice

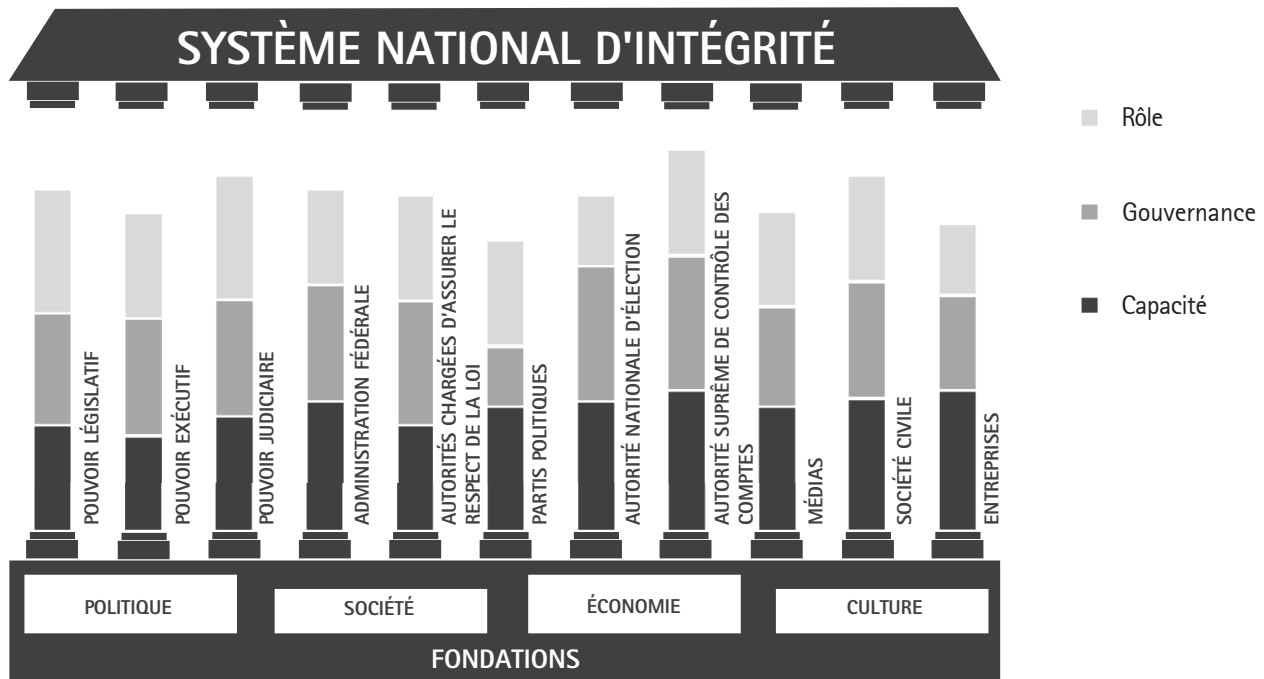
Le système politique fédéraliste de la Suisse a pour conséquence que l'on rencontre de nombreuses petites entités qui disposent d'un pouvoir politique et de ressources et qui prennent des décisions politiques. Particulièrement au niveau communal et cantonal, des liens étroits et personnels entre politiciens, fonctionnaires et certaines personnes du secteur privé ne sont pas rares. Ces connexions peuvent promouvoir un contrôle informel et mutuel et ainsi empêcher les comportements corrompus (c'est le cas en particulier si une forte concurrence politique assure la rotation des politiciens). Dans le même temps, cette même familiarité peut créer un climat de confiance qui favorise le népotisme et permet l'institutionnalisation de prises d'influence peu éthiques ou illégales. Ce risque existe particulièrement dans les cantons qui sont dominés depuis une longue période par le même parti et les mêmes personnalités politiques. Problématique est en outre en comparaison internationale la représentation politique très inégale en Suisse entre grands et petits cantons. Cette position de départ a pour conséquence que des groupes d'intérêts bien organisés tels que les associations professionnelles peuvent acquérir la voix d'un conseiller aux États qui, dans un cas extrême, représente 33 fois moins d'électeurs mais a autant de pouvoir de décision que son collègue d'un canton plus peuplé.

Le système de milice pratiqué en politique en Suisse abrite en termes de corruption autant des structures préventives contre la corruption que des attrait incitatifs en sa faveur. Comme de nombreux hommes politiques poursuivent une activité professionnelle régulière à côté de leur mandat politique, ils ne sont pas entièrement dépendants de leurs revenus par ex. d'indemnités qui découlent de leur activité politique. Leur bien-être n'est pas non plus liée à leur réélection, ce qui réduit les incitations à se laisser séduire par la corruption et à assumer les risques qui y sont associés afin d'assurer sa réélection. En outre, le système de milice doit empêcher la formation d'une « classe politique » supérieure, structurée et stable depuis longtemps, qui pourrait servir de réseau pour une corruption systématique. En revanche, le système de milice court le risque de conflit entre le privé (économique) et les intérêts politiques. La prémisse que tout homme politique dans sa fonction rend ses décisions uniquement et seulement dans l'intérêt de sa circonscription n'est pas réaliste et ne peut être garantie dans ce système.

En particulier en ce qui concerne des relations d'intérêts, cela est problématique parce que les relations personnelles par exemple sont toujours un facteur important dans la passation des marchés publics ou parce que les intérêts privés peuvent influencer la législation.

Les bases politiques, sociales, économiques et culturelles du SNI

Le graphique ci-dessous – appelé le temple du SNI – montre que le système d'intégrité de la Suisse repose sur de solides fondations. La Suisse dispose d'un système politique stable qui trouve une acceptation élevée dans la population. La société est multiculturelle et la protection des minorités est d'une haute importance autant dans la Constitution que dans la vie réelle, bien qu'il y ait encore place à amélioration à cet égard. En outre, les partis, les associations et les organisations non gouvernementales (ONG) sont fortement impliquées dans la formation de l'opinion et dans le processus législatif et peuvent y participer activement et avec succès. Mais en Suisse aussi l'inégalité de revenus et de fortune continue d'augmenter. En termes économiques, la Suisse est au premier rang dans le classement international dans différents domaines, soit en ce qui concerne le revenu national, la compétitivité, le bas taux de chômage et la moindre pauvreté en comparaison internationale. La Suisse dispose d'un système de sécurité sociale qui fonctionne et d'institutions de retraite intactes. Enfin en ce qui concerne l'éthique, le niveau de vie et les valeurs de la société, la Suisse se démarque, ce qui vient appuyer le SNI dans le bon sens : la Suisse est perçue comme un pays sécuritaire et fiable, où la plupart des gens se font confiance mutuellement. Cependant, la confiance au sein de la famille est inférieure à la moyenne internationale. En outre, les habitants de la Suisse considèrent comme importantes l'égalité de traitement et l'égalité des chances. La participation moyenne aux élections et aux votes en Suisse par exemple est plutôt faible en comparaison internationale.



Les bases du SNI (Politique, Société, Économie et Culture) contribuent essentiellement à une bonne moyenne des divers domaines analysés dans le cadre du rapport. Le système politique stable, auquel la grande majorité des forces sociales et classes sociales peut participer, un secteur économique extrêmement prospère en comparaison internationale et les normes et valeurs positives vécues dans la société constituent en Suisse le fondement des piliers bien établis du système d'intégrité.

L'évaluation des différents domaines du SNI

a) Résumé

La Suisse peut généralement être décrite comme un pays avec un bon fonctionnement du SNI. La moyenne globale de notation dans tous les domaines a atteint la valeur maximum de 79 sur 100 points en termes quantitatifs – la Suisse obtient ainsi un très bon résultat dans l'analyse. L'autorité suprême de contrôle, le pouvoir judiciaire et les secteurs de la société civile ont été jugés excellents. Les domaines de l'administration fédérale, le pouvoir législatif, et les autorités nationales d'élection ainsi que les institutions chargées d'assurer le respect de la loi ont obtenu un résultat moyen sur l'échelle d'évaluation. Les plus mauvais résultats ont été finalement obtenus dans le domaine du pouvoir exécutif, des médias, des entreprises et des partis politiques.

Quantitativement, le bureau de médiation n'a pas été évalué car au niveau national il n'existe pas. L'analyse de ce domaine consiste plutôt à illustrer les efforts pour la création d'un bureau national de médiation. On a retenu aussi quels

bureaux de médiation existent au niveau cantonal et communal et quelles caractéristiques ils ont en commun. Enfin, l'enquête dans ce domaine donne un aperçu des secteurs spécifiques de médiation les plus importants de la Suisse.

b) L'évaluation de chaque domaine en bref

Dans le rapport SNI, la Suisse a obtenu les meilleurs résultats comme **autorité suprême de contrôle** par le Contrôle fédéral des Finances (CDF). Celui-ci dispose en principe de ressources suffisantes pour accomplir ses tâches et est indépendant. De plus, il travaille de manière transparente, peut être tenu responsable de ses activités et mène des audits financiers efficaces.

Pour l'indicateur « Découvrir et sanctionner les comportements illégaux », il serait bénéfique à travers le CDF que le Conseil fédéral étende les dispositions à l'obligation de divulgation, au droit de déclaration et à la protection des donneurs d'alerte aux unités décentralisées de l'administration fédérale. En outre, le bureau de déclaration pour les donneurs d'alerte n'est pas connu du grand public. Toutefois, les dispositions de la loi sur le personnel de confédération pour la protection des donneurs d'alerte et le point de contact pour les donneurs d'alerte n'existent que depuis peu. Le gouvernement fédéral s'efforce de faire connaître le bureau de déclaration pour les donneurs d'alerte mais a besoin d'un peu de temps. Contrairement à un médiateur parlementaire, le CDF peut obtenir officieusement et discrètement des informations car l'échange d'informations s'effectue régulièrement et il n'entreprend pas d'examen seulement sur la foi d'une déclaration.

En ce qui concerne le **domaine judiciaire**, aucune action urgente ne peut être déterminée : les ressources financières et structurelles sont généralement suffisantes tant au niveau fédéral que cantonal, même si des différences significatives entre les différents cantons existent. Les autorités judiciaires travaillent en outre de manière transparente, elles peuvent être tenues responsables de leurs activités et leurs structures internes sont régulièrement examinées par l'extérieur.

En revanche, l'indépendance insuffisante des juges pose un problème mais ceci est dû à leur choix politique. La politisation de l'élection des juges a des conséquences négatives sur l'intégrité et l'indépendance de la justice. De plus, des règles claires concernant les relations d'intérêts et l'implication des juges doivent être élaborées et appliquées, en particulier en ce qui concerne l'activité judiciaire partielle des avocats. Finalement, les autorités judiciaires sont capables et désireuses de punir les pratiques de corruption. Cependant, elles ne se voient que rarement transférer des cas à juger par le Procureur, ce qui est dû notamment au manque de ressources dans les unités responsables pour la lutte contre la corruption et la prévention.

L'analyse du domaine de la **société civile** a montré que les conditions cadres sont favorables à la création et au fonctionnement des organisations de la société civile en Suisse. Les organisations de la société civile sont bien ancrées dans la popula-

tion et la politique et représentent un facteur économique important. De plus, elles disposent de ressources suffisantes et travaillent de façon transparente. Enfin, l'intégrité est fondamentalement garantie là où le respect des divers décrets réglementaires est contrôlé par plusieurs organisations. Comme la plupart des organisations de la société civile en Suisse ne sont pas confrontées à la corruption, ce sujet n'est pas un problème urgent dans leur travail.

Même si les récentes affaires de corruption des membres du comité exécutif de la FIFA en relation avec l'attribution de la Coupe du monde de football de 2018 et 2022 ne sont en aucune façon représentative du comportement de la plupart des fédérations sportives en Suisse, ces incidents ont influencé négativement en particulier les indicateurs de l'indépendance, de transparence et d'intégrité dans la pratique de même que l'engagement en faveur de la lutte contre la corruption. Comme les efforts internes anti corruption des grosses fédérations sportives (FIFA, CIO) ne sont manifestement pas efficaces, ces organisations devraient être soumises aux dispositions sur la corruption privée. Afin de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption, les organisations de la société civile devraient également être habilitées par la loi à pouvoir porter plainte dans les procédures relatives à la corruption.

L'administration fédérale fonctionne fondamentalement bien selon les résultats obtenus dans le rapport SNI. Sauf dans le domaine de la prévention et la lutte contre la corruption, elle dispose de ressources suffisantes, elle est indépendante et il existe de vastes bases juridiques relatives à la transparence, la responsabilité et l'intégrité.

Pour la prévention et la lutte contre la corruption, le Conseil Fédéral ne met pas de ressources personnelles et financières suffisantes à la disposition de l'IDAG et des membres du groupe principal de ce groupe de travail – par exemple de l'office fédéral du personnel (OFPER) ou de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Cela se répercute en particulier négativement sur l'exécution des conventions de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse. Le processus de passation des marchés publics a un besoin évident d'amélioration : les dispositions selon lesquelles le pouvoir adjudicateur peut négocier avec des fournisseurs dans certaines conditions sont problématiques. La possibilité juridique de négociations de prix (appelées cycles de vente aux enchères) peut conduire à favoriser les fournisseurs individuels et augmente le risque d'abus et de corruption. A l'avenir, les personnes qui n'attribuent pas les marchés selon les principes du droit de passation des marchés publics devraient être sanctionnées pour leur comportement. En outre, les employés de l'administration fédérale qui ont compétence pour conclure des marchés publics doivent être sensibilisés et formés dans le cadre de formations continues sur le fondement juridique des marchés publics.

Le pouvoir législatif n'accuse fondamentalement aucun manque structurel grave. Le pouvoir législatif est indépendant de l'influence d'autres acteurs étatiques autant selon les bases légales que dans la pratique. Il travaille de manière transparente et

peut être tenu responsable de ses actions. Avec les médias, il assure une surveillance suffisante sur l'activité du gouvernement.

Les ressources financières insuffisantes des membres du Parlement ont pour effet que les lobbyistes rédigent plusieurs prises de position et initiatives des parlementaires. Ces pratiques sapent l'indépendance et l'intégrité des parlementaires. Un sérieux problème est l'enchevêtrement d'intérêts des parlementaires. Il existe certes un registre dans lequel les intérêts sont divulgués mais cet instrument n'est pas suffisant pour assurer l'intégrité des membres du Conseil, parce qu'il n'y a aucun contrôle sur l'exactitude et l'exhaustivité de l'information tenue. En outre, il n'apparaît pas comment les parlementaires sont rétribués pour leurs activités respectives. Pour corriger l'action du pouvoir législatif, une juridiction constitutionnelle serait enfin souhaitable afin que les lois fédérales puissent aussi être accessibles à un examen juridique.

Dans le système suisse, le rôle de l'autorité nationale d'élection est de fait tenu par la section des droits politiques de la Chancellerie fédérale responsable de l'organisation et la mise en œuvre des élections du Conseil national. Le système électoral suisse fonctionne généralement bien. Les autorités qui travaillent dans ce domaine jouissent d'une grande confiance chez les électeurs. En outre, elles disposent de ressources suffisantes pour accomplir leurs tâches. Les domaines de la transparence, la responsabilité et l'intégrité peuvent être évalués fondamentalement comme positifs.

Un risque de manipulation existe dans les votes écrits où le secret du vote ne peut pas être garanti. Un sérieux problème réside dans l'absence de réglementation des campagnes électorales et des partis qui ne sont soumis à aucune directive. Le manque d'interdiction des connexions des sous-listes et listes déposées spontanément (Comité ad hoc) est problématique. Enfin l'exercice du droit de vote par les Suisses de l'étranger ne peut être assuré pleinement en raison de la remise parfois irrégulière et le retour non ponctuel de documents électoraux par les bureaux de poste étrangers.

La situation générale des institutions chargées d'assurer le respect de la loi peut être évaluée globalement comme bonne. Les autorités opérant dans ce secteur, c'est-à-dire en particulier le parquet fédéral et la police criminelle fédérale disposent de bonnes ressources financières et d'une infrastructure solide. En outre, ils sont fondamentalement indépendants, exposent leurs activités ouvertement et peuvent être tenus responsables de leurs actions. En principe, leur intégrité est assurée et ils ont des techniques d'enquête adéquates et des instruments procéduraux pour la poursuite pénale de la corruption.

Le problème de sous-effectif du personnel du bureau du Procureur et de la police tant au niveau fédéral que cantonal est problématique. Ce qui fait que parfois, les cas importants ne font pas l'objet d'une enquête (problème du « too big to investigate »). Le système de choix politique du bureau du Procureur et l'obligation

d'appartenance à un parti est contestable au niveau cantonal. Il en naît une possibilité d'influence des partis sur les procureurs, ce qui peut compromettre leur indépendance. En outre, l'intégrité a été critiquée car il n'existe généralement pas de codes d'éthique et de conduite applicable pour les agents de police. Fait négatif : la poursuite pénale de la corruption par les autorités chargées d'assurer le respect de la loi est plutôt modeste en termes quantitatifs. Ceci est dû en particulier au manque de protection des donneurs d'alerte dans le secteur privé et à l'insuffisance des ressources de personnel.

L'analyse du domaine du **pouvoir exécutif** a révélé qu'il n'y a fondamentalement aucune lacune structurelle. Le gouvernement dispose de ressources suffisantes pour l'exercice de ses fonctions, il est indépendant des autres institutions étatiques et il doit rendre compte de ses activités. La surveillance du gouvernement, ainsi que l'intégrité des membres du gouvernement sont fondamentalement garanties. Selon la loi fédérale sur le personnel, il existe des clauses relatives à la protection des donneurs d'alertes pour les fonctionnaires.

Des lacunes importantes subsistent en pratique dans l'indépendance du Conseil fédéral, qui est sapée par la forte influence des associations économiques (économiesuisse, secteur bancaire). En outre, le Conseil fédéral a dans un passé récent agi à plusieurs reprises de manière opaque, notamment la destruction de documents dans l'affaire Tinner ou l'approbation des vols de la CIA au-dessus du territoire suisse. Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption, le Conseil fédéral a en effet ratifié les conventions internationales pertinentes contre la corruption, les a ancrées dans le droit national et mis en œuvre la plupart des recommandations du GRECO. Mais les ressources humaines et financières nécessaires à l'exécution de leurs tâches ne sont pas mises à la disposition des unités d'organisation actives dans la prévention et la lutte contre la corruption – par exemple l'IDAG pour la lutte contre la corruption et les unités administratives opérant dans le groupe central de l'IDAG (p. ex., l'OFPER ou l'OFJ). En outre, le gouvernement retarde depuis des années des initiatives du Parlement pour une meilleure protection des donneurs d'alerte dans le secteur privé.

Dans le secteur public, les mécanismes de protection des donneurs d'alerte stipulés dans la Loi fédérale sur le Personnel devraient être étendus à toutes les unités administratives décentralisées. En résumé, l'absence de suivi de l'engagement par le Conseil fédéral sur la prévention et la lutte contre la corruption a pour conséquence la déficience de la mise en œuvre des conventions ratifiées par la Suisse. Dans le processus de passation des marchés publics, le Conseil fédéral devrait prévoir des sanctions pour les personnes, qui attribuent des marchés soumis à appel d'offres contraire aux principes du droit des marchés publics.

L'enquête dans le domaine des **médias** a révélé qu'il existe en Suisse un paysage diversifié de médias, même si ces dernières années un processus de concentration a eu lieu. En outre, l'intégrité, la responsabilité de même que les informations sur les activités du gouvernement sont satisfaisantes.

La transparence doit être améliorée en ce qui concerne la propriété des entreprises médiatiques, les directives éditoriales, ainsi que les principes de reportage. De plus, l'indépendance des médias dépend fortement des ressources et est d'autant plus vulnérable que la situation macroéconomique se détériore. En Suisse, peu de cas de corruption ont été révélés par les médias. Dans ce contexte, on tend à constater que l'importance de la corruption et de ses effets sont plutôt sous-estimés en Suisse. Il y a un potentiel évident d'amélioration en ce qui concerne les rapports pertinents par les médias.

Le secteur des entreprises suisses se distingue par un ordre juridique très libéral qui est complété par l'autoréglementation des branches de l'industrie. La création et la direction d'entreprises est très bien garantie par le droit et la pratique. Les entreprises suisses bénéficient d'une grande protection juridique contre des interférences injustifiées de l'État et du privé. Le droit strict de responsabilité, le bon fonctionnement de l'action en justice par exemple, les mécanismes d'application et la sécurité juridique qui en découle conduisent à ce que la corruption dans le secteur des entreprises suisses est en général peu répandue.

Dans le domaine de la transparence les entreprises non cotées sont soumises à des règles comptables relativement faibles – contrairement aux sociétés cotées. Actuellement, une révision du droit sur l'établissement des comptes annuels est en cours qui doit corriger ces lacunes. Dans le domaine de l'intégrité, l'absence de règles spécifiques pour la protection des donneurs d'alerte représente un des plus grands problèmes du SNI. Il existe des départements de conformité ou des mesures à ce sujet surtout dans les grandes entreprises mais pas dans les PME, qui constituent plus de 99 % des entreprises suisses et emploient environ les deux tiers des employés du secteur privé. Fait négatif supplémentaire : l'engagement de l'entreprise suisse contre la corruption est modeste. Les entreprises suisses et leurs représentants au Parlement sont sceptiques face aux lois contre la corruption qui pourraient conduire, par exemple, à la création d'une administration anti-corruption d'État et préconisent des mesures d'autoréglementation. Enfin, la collaboration du secteur de l'entreprise avec la société civile dans le domaine de la lutte contre la corruption s'avère modeste – dans ce domaine, il existe très peu d'entreprises engagées.

L'examen du domaine des partis politiques a montré qu'ils sont bien ancrés dans la population. Leur rôle est limité dans la pratique par l'influence traditionnellement forte des groupes de pression de même que la démocratie directe. De plus, peu d'exigences juridiques sont en vigueur pour la création et la conduite des partis politiques, le droit d'association prévalant à cet égard. Les partis politiques sont démocratiquement organisés et indépendants du gouvernement.

Le revers de l'ordre libéral des partis politiques est le grand manque de transparence. En Suisse, le manque de transparence dans les finances prévaut, à savoir qu'il n'y a pas de règles sur la divulgation du financement des partis politiques ni sur le financement des Comité de vote et d'élection. La Suisse représente une

exception dans la comparaison internationale, puisque presque toutes les démocraties occidentales ont légalement réglementé le financement des partis politiques et des Commissions électorales. La situation de non transparence rend plus difficile l'évaluation de l'efficacité de la concurrence politique et de l'intérêt des partis politiques ainsi que des Comités de vote et d'élection pour les électeurs. Les moyens inégaux dont disposent les partis politiques ont pour conséquence que surtout les plus gros partis financièrement forts seront entendus. Les petits partis ont du mal à communiquer leur message politique à une large population. Les différences dans les ressources financières réduisent la qualité et l'intégrité de la concurrence politique. Le manque de règles de transparence signifie qu'il n'existe en Suisse aucune vérification indépendante des finances des partis puisque les partis ne doivent pas faire contrôler leurs finances par un réviseur de comptes ordinaire. Enfin, le manque d'engagement des partis politiques pour la lutte contre la corruption est problématique. La lutte contre la corruption n'a pas été un objectif des programmes des partis politiques jusqu'à présent.

Le rôle insuffisant dans le soutien du système d'intégrité et l'influence mutuelle des faiblesses du SNI

Les domaines analysés ont en termes de capacité, c'est-à-dire des ressources disponibles aux institutions et de leur indépendance, remporté le meilleur résultat en moyenne, à savoir avec une valeur de 87/100. Les différents domaines ont fait un peu moins bien, soit 79/100 points dans l'évaluation « Gouvernance », c'est-à-dire la transparence, la responsabilité et les mécanismes d'intégrité qui existent dans les différentes institutions. Finalement, la plus mauvaise évaluation est celle du rôle des différentes institutions qu'elles jouent dans le renforcement du système d'intégrité dans son ensemble ; elles atteignent à cet égard « seulement » une valeur de 71/100. Cet aperçu des résultats quantitatifs des trois dimensions du SNI donne une image exacte de l'état du système d'intégrité suisse : la situation concernant la capacité et la gouvernance est très bonne, en ce qui concerne le rôle des mesures concrètes dans chaque domaine, les plus grandes faiblesses demeurent dans l'amélioration de la situation de la corruption en Suisse. Ce résultat reflète une des plus importantes conclusions du rapport, à savoir de manière générale en Suisse, la sous-estimation et le manque de prise de conscience de la corruption et ses conséquences. Ces travaux révèlent que les faiblesses des différents domaines s'influencent mutuellement.

Le manque de règles dans le financement politique est entre autres une conséquence du manque d'engagement des partis politiques pour la lutte contre la corruption voire du peu d'importance accordé à la question, ce qui a des conséquences négatives dans le cadre de l'établissement du programme du pouvoir législatif dans ce domaine.

Dans le secteur privé, il n'y a aucune protection particulière pour les donneurs d'alerte : dans ce domaine donc, sont appliquées des normes de droit du travail pour des licenciements abusifs voire illégaux qui prévoient une indemnité de six mois de salaire maximum.⁴ Actuellement, une révision des dites dispositions est en cours selon laquelle l'indemnité maximale doit être portée à 12 mois de salaire – les préconisateurs d'un système de protection effectif dans le secteur privé doutent pourtant que ce changement de loi suffise à assurer une protection adéquate.

Les conséquences de cette protection insuffisante des donneurs d'alerte résident en particulier dans le manque de mise en œuvre des conventions de lutte contre la corruption ratifiées par la Suisse. Pour les institutions chargées d'assurer le respect de la loi, il est très difficile d'identifier les pratiques de corruption présumées et d'enquêter dans ce contexte. En conséquence, seulement quelques cas peuvent être transférés pour jugement à la justice, si bien qu'il n'y a pratiquement pas de condamnations pour des pratiques corrompues.

Un bureau de déclaration pour les donneurs d'alerte connu du large public serait important pour la révélation de cas de corruption, leur enquête par les institutions chargées d'assurer le respect de la loi et leur condamnation par la justice. Le CDF est un bureau de ce genre mais pratiquement inconnu jusqu'à aujourd'hui des fonctionnaires d'État et du grand public. La Fédération s'efforce d'améliorer cette situation. Le bureau n'existe en outre que depuis peu de temps. On peut se demander si un bureau de médiation national (encore à créer) en tant que bureau de déclaration pour les donneurs d'alerte ne serait pas mieux approprié que l'CDF : comme le montre le travail des bureaux de médiation au niveau cantonal et communal, ces bureaux contribuent largement à prévenir et à lutter contre les abus et la corruption dans l'administration. Ils sont notamment faciles d'accès et orientés sur le traitement de cas individuels. Les médias devraient aussi jouer un rôle central dans la révélation de cas de corruption. L'analyse de ce domaine a cependant révélé que les médias en Suisse ne recherchent voire ne révèlent que très peu de cas de corruption et n'informent qu'insuffisamment le grand public sur la corruption et ses conséquences. Ceci se répercute négativement sur l'enquête de cas importants en matière de droit sur la corruption par les institutions chargées d'assurer le respect de la loi et sur la condamnation par la justice de personnes corrompues. Le manque d'explication des médias sur la corruption et ses effets a aussi un effet négatif sur la sensibilisation générale de toute la population sur le sujet. Ce manque d'information a quant à lui des répercussions sur les autres domaines sociaux centraux, par exemple les organisations de la société civile qui, en cas d'information suffisante se pencheraient certainement plus sur la corruption et s'engageraient plus pour la prévention et la lutte contre la corruption.

Le manque de soutien de l'économie pour l'introduction de règles plus strictes dans la lutte contre la corruption a enfin un impact négatif sur le processus législatif dans le domaine de la corruption car les représentants de l'économie disposent d'une influence importante au Parlement. En outre, l'analyse a montré que le soutien et la coopération des entreprises avec la société civile sont modestes –

⁴ Dans le secteur public il y a depuis le 1er janvier 2011 des règles relatives à la protection des donneurs d'alerte pour le personnel de l'administration fédérale centrale, mais leur effet à ce stade ne peut pas être évalué.

à cet égard, beaucoup plus pourrait être fait pour exploiter les synergies potentielles entre ces domaines car la corruption est un fléau pour l'économie nationale et la société dans son ensemble.

Enfin, le **manque d'engagement du Conseil fédéral** en ce qui concerne la prévention et la lutte contre la corruption est l'une des raisons importantes du fait que la société est peu sensibilisée et ne prend pas vraiment conscience du problème de la corruption. Cela vaut autant pour l'insuffisante mise à disposition de ressources dans le domaine de la prévention et la lutte contre la corruption des unités d'organisation que pour le manque de sanctions de comportements incorrects des employés de l'administration fédérale lors de violations contre la passation des marchés publics.

Caractéristiques de la corruption en Suisse

Les explications jusqu'ici ont montré que la Suisse dispose foncièrement d'un système d'intégrité national solide avec des institutions bien établies qui fonctionnent. Au bas de l'échelle, le rôle des institutions dans le soutien de tout le système d'intégrité. C'est là une conséquence du **manque d'intérêt général** et de **prise de conscience envers la signification de la corruption** (ce qui est permis et ce qui est déjà considéré comme corrompu) et ses conséquences. Un bon exemple en est le fonctionnement politique suisse et le **système de milice** pratiqué ici en politique : la frontière entre intérêts personnels (économiques) et politiques est perméable, il existe peu de transparence et les conflits d'intérêts ne sont pas perçus en tant que tels. Le registre des formations d'intérêts existant pour les membres du Parlement ne renseigne pas sur les rémunérations des parlementaires pour leurs activités et l'exactitude des mentions faites n'est pas vérifiée. Les liaisons d'intérêts existantes avant des votes au Parlement ne sont en outre pas révélées ouvertement et le comportement de vote des membres des conseils est opaque. Le **financement politique** est lui aussi totalement opaque. Le citoyen n'a donc pas la possibilité de discerner quelles forces économiques se cachent derrière les intérêts des partis et des hommes politiques.

En outre, le **travail hors fonction officielle des juges** peut mener à des conflits d'intérêts. Sur la base de leurs fonctions juridiques, les avocats peuvent se procurer des avantages qui peuvent leur être bénéfique dans le cadre de leur activité juridique, par exemple l'accès aux décisions non publiques des tribunaux. Cela peut avoir pour conséquence non seulement des distorsions de concurrence, mais mettre également en danger l'intégrité juridique et l'indépendance.

Il faut critiquer en outre le choix de membres des autorités chargée d'assurer le respect de la loi et de juges par les organes politiques parce que l'appartenance au « bon » parti est parfois plus décisive que la compétence nécessaire du fonctionnaire. C'est extrêmement préoccupant en regard de l'importance de ces fonctions dans le système d'intégrité.

En résumé, il est établi que la corruption au sens du code pénal en Suisse est plutôt l'exception. Par contre la corruption dans le sens du favoritisme et du népotisme est typique ; elle est favorisée par la petite taille des cantons, les contacts personnels étroits des importants décideurs dans les affaires et la politique, de même que par le système de milice dans lequel la sensibilité aux conflits d'intérêts et la transparence sont très faibles.

Propositions de réforme

Sur la base de l'analyse précédente, TI Suisse a élaboré des propositions de réforme qui devraient contribuer à l'amélioration durable du système d'intégrité suisse.

A) Financement politique

Création de transparence dans le financement politique

Le manque de transparence dans le financement politique, c'est-à-dire dans le financement des partis politiques et des Commissions électorales et de vote, est une grande lacune du SNI. La régulation dans ce domaine doit rendre le financement de la politique visible aux électeurs et permettre que la libre volonté politique et le vote puissent être exercés sans entrave. Les règles à adopter devraient se fonder sur les recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres concernant les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.⁵ Ces recommandations prévoient essentiellement que les dons aux partis politiques qui dépassent un certain montant doivent être publiés. En outre, la possibilité d'une limite supérieure des dons doit être prévue. Les règles applicables aux partis doivent être appliquées en substance également aux campagnes électorales et aux activités des membres élus du Parlement. Enfin, les recommandations prévoient que toutes les dépenses directes et indirectes de chaque parti politique, des listes de candidats et de tous les candidats aux élections doivent être publiées. En raison de l'importance du vote en Suisse, ces règles doivent en substance s'appliquer aux comités de vote.

B) Le pouvoir législatif

1. Divulgence des relations d'intérêts des parlementaires

La divulgation des relations d'intérêts des membres du Parlement doit créer la transparence dans la politique et permettre aux électeurs de voir quels d'intérêts les hommes politiques au Parlement représentent effectivement. Les informations pertinentes doivent contenir l'indemnité pour les mandats réalisés. Contrairement à aujourd'hui, les informations sur les membres du Parlement doivent être aussi complètes et à jour et être systématiquement vérifiées par un organisme indépendant. Une initiative populaire dans cette direction a été lancée en juin

⁵ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies).

2011.⁶ En outre, le comportement de vote du Conseil des États – comme celui du Conseil National – devrait être transparent. En l'occurrence, le gouvernement fédéral doit se préoccuper que les relations d'intérêts soient si possibles simples à obtenir et à consulter pour les personnes intéressées (relations d'intérêts, propositions et comportements de vote des membres individuels du Conseil devraient être illustrés sur un site Web).

2. Ressources suffisantes pour les parlementaires

En autres, des ressources suffisantes doivent être mises à la disposition des membres du Parlement pour l'emploi d'au moins un employé personnel. Cette mesure doit limiter l'influence des lobbyistes sur les parlementaires et assurer ainsi l'intégrité et l'indépendance des membres du Parlement. En plus, une acquisition indépendante de connaissances et une réflexion critique des membres du Parlement doit être permise.

C) La protection du donneur d'alerte

1. Introduction d'une protection légale suffisante des donneurs d'alerte pour le secteur privé

Une protection légale suffisante des donneurs d'alerte pour le secteur privé est absolument nécessaire afin de pouvoir révéler les pratiques abusives et pour que l'exécution des conventions ratifiées par la Suisse pour la lutte contre la corruption fonctionne mieux. Dans ce cas, un licenciement abusif en raison d'une dénonciation interne ou externe justifiée doit être nulle et attaquant. De plus, le donneur d'alerte licencié doit avoir au choix le droit de retrouver le même emploi ou un poste comparable chez le même employeur ou obtenir une indemnisation adéquate en tenant compte du dommage subi. L'indemnité maximum doit être d'au moins 36 mois de salaire afin d'accorder au juge dans des cas spéciaux de licenciement abusif un cadre de réflexion approprié. Enfin, l'employé ne doit subir aucun désavantage professionnel à cause d'une dénonciation interne ou externe justifiée. Les donneurs d'alerte doivent donc être protégés contre toute forme de discrimination, pas seulement contre le licenciement.

2. Extension de la protection des donneurs d'alerte aux unités décentralisées de l'administration fédérale

Le champ d'application des nouvelles dispositions sur l'obligation de divulgation, le droit de déclaration et en particulier la protection des donneurs d'alerte conformément aux dispositions de l'Article 22 bis de la Loi fédérale sur le personnel doit être étendu à toutes les entités décentralisées de l'administration fédérale, tel que requis par IDAG en matière de lutte contre la corruption. Il n'y a aucune raison valable de limiter ces dispositions uniquement aux fonctionnaires en vertu de la Loi sur le personnel de la Confédération.

⁶ « Transparenz-Initiative », voir <http://www.unbestechlich.ch/> [28 juin 2011].

D) La société civile

1. *Soumission des associations sportives (FIFA, CIO) aux dispositions de la corruption privée*

Les scandales de corruption de la FIFA mentionnés dans le domaine de la société civile ont clairement montré que les mesures d'autoréglementation qui ont été prises par les associations sportives dans le domaine de l'éthique et de la lutte contre la corruption ne suffisent pas en pratique pour prévenir les pratiques corrompues. C'est pourquoi, il faut une réglementation gouvernementale dans ce domaine. Cela suppose également de soumettre les fédérations sportives au domaine d'application de la corruption privée. Les autorités compétentes doivent examiner en détail si cela doit être fait dans le cadre de la Loi fédérale sur la concurrence déloyale ou par exemple à travers un article sur la corruption privée dans le Code Pénal suisse (CP).

2. *La légitimation des organisations de la société civile pour déposer plainte*

L'influence des organisations de la société civile qui travaillent contre la corruption doit être renforcée par l'introduction d'une légitimation de ces organisations pour déposer plainte. Ces plaintes pourraient par exemple être saisies contre les ordonnances de non-lieu du Procureur dans les cas de corruption. Ceci permettrait aux organisations légitimées – tels que TI Suisse, Basel Institute on Governance ou Aktion Finanzplatz Schweiz – d'agir aussi sur le plan juridique contre les pratiques de corruption ciblées, comme cela est déjà prévu par la loi en Suisse pour les associations de protection de l'environnement ou pour les organisations en France qui se sont engagées contre la corruption.

E) Justice et autorités chargées d'assurer le respect de la loi

1. *Meilleure considération des qualifications dans le choix des juges et procureurs*

L'élection des juges et des procureurs par les organes politiques a parfois pour conséquence que ce ne sont pas des critères de compétence qui sont décisifs pour la nomination mais que l'affiliation à un parti joue un rôle prépondérant pour la personne élue à un tel poste. L'appartenance à un parti est en soi un critère non pertinent et est susceptible de jouer un rôle dominant dans l'élection à une fonction importante pour le système d'intégrité. C'est pourquoi, il serait par exemple judicieux qu'un organe de spécialistes fasse une présélection afin d'assurer les qualifications professionnelles des juges et des procureurs. Au niveau fédéral, cela influe sur le choix des juges fédéraux ainsi que des procureurs fédéraux et des adjoints des procureurs (ceux-ci sont élus par le Parlement). Au niveau cantonal, la considération accrue des critères de compétence devraient être mis en valeur pour tous les juges et les procureurs qui sont élus par l'autorité politique. En outre, seules des personnes détenant un brevet d'avocat et disposant donc d'une forma-

tion professionnelle adéquate devraient être appelées à la fonction de juge ou de procureur.

2. Arrêt de règles plus claires sur les liens d'intérêts et la partialité des juges

Des règles claires, rigoureuses et contraignantes au niveau cantonal doivent être édictées sur la divulgation des liens d'intérêts et la partialité des juges. Cela concerne en particulier la problématique des activités judiciaires à temps partiel des avocats, ce qui peut compromettre l'intégrité judiciaire de même que l'indépendance et la réputation de l'autorité judiciaire.

F) L'administration fédérale

1. Les marchés publics

La Loi fédérale sur la passation des marchés publics devrait être modifiée afin que les négociations de prix ne puissent plus être possibles à l'avenir car elles augmentent le risque d'abus et de corruption. En outre, le Conseil fédéral en tant que comité exécutif suprême doit s'en occuper afin que les dispositions du droit des marchés publics soient observées. En outre, les employés de l'administration fédérale qui ont compétence pour conclure des marchés publics doivent être sensibilisés et formés dans le cadre de formations continues sur la réglementation juridique des marchés publics. En outre, les personnes qui n'attribuent pas les marchés selon les principes du droit de passation des marchés publics doivent pouvoir être sanctionnées pour leur mauvais comportement.

2. La création d'un bureau national de médiation

Comme le travail des bureaux de médiation le montre au niveau cantonal et communal, ils contribuent largement à la prévention et la lutte contre la mauvaise gestion et la corruption dans l'administration. Les bureaux de médiation sont d'accès aisé et sont indépendants de l'administration. Ils travaillent individuellement et gratuitement. En outre, un bureau de médiation national pourrait également servir de bureau de coordination indépendant pour les donneurs d'alerte.

L'évaluation de chaque domaine en bref

Domaine	Capacité	Gouvernance	Rôle	Score Total
Autorité suprême de contrôle des comptes	100	96	75	90
Pouvoir judiciaire	81	83	88	84
Société civile	94	83	75	84
Administration fédérale	92	83	67	81
Pouvoir législatif	75	79	88	81
Autorité nationale d'élection	92	96	50	79
Autorités chargées d'assurer le respect de la loi	75	88	75	79
Pouvoir exécutif	67	83	75	75
Médias	88	71	67	75
Entreprises	100	67	50	72
Partis politiques	88	42	75	68
Bureau de médiation	-	-	-	-
Total	87	79	71	79