



ad personam

Né en 1968, Bertrand Perrin a décroché une licence en économie, puis en droit de l'Université de Neuchâtel. Il est depuis 2001 responsable adjoint de l'Institut de lutte contre la criminalité économique à la Haute école Arc à Neuchâtel où il enseigne également le droit pénal et le droit HES. Bertrand Perrin a obtenu récemment son doctorat en droit de l'Université de Fribourg pour sa thèse intitulée «La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse».

Bertrand Perrin a obtenu récemment son doctorat en droit de l'Université de Fribourg pour sa thèse intitulée «La répression de la corruption d'agents publics étrangers en droit pénal suisse».

La lutte contre la corruption: bilan et perspectives

*Interview avec Bertrand Perrin, Institut de la
lutte contre la criminalité économique*

Comment peut-on définir les phénomènes de corruption?

D'une manière générale, il s'agit d'un comportement qui va amener l'autre partie à abuser de ses prérogatives. Concrètement, dans la corruption publique, quelqu'un va, par des avantages, induire un agent public à adopter un comportement qui le favorise, alors que l'agent public est censé agir dans l'indépendance et dans le respect de l'égalité de traitement. Juridiquement, la corruption publique au sens strict consiste à octroyer, offrir ou promettre un avantage indu à un agent public, suisse ou étranger, pour qu'il viole ses devoirs ou exerce son pouvoir d'appréciation.

Des avantages qui prennent toujours la forme de biens matériels?

On pense effectivement souvent à l'argent. Mais des vacances offertes seraient également de la corruption; ou bien cela peut être une promotion. La notion d'avantage est très large, ce que certains auteurs critiquent par ailleurs.

Donc le népotisme et le copinage, ce n'est pas véritablement de la corruption?

Pas forcément. Il s'agit plutôt, dans le premier cas, de favoriser une personne de son clan, de sa famille, de son entourage. Et ce qu'on entend par copinage, c'est l'attitude qui fait prévaloir, dans le processus d'octroi d'une place ou d'un marché, sur des critères objectifs, des critères personnels, de connivence, ce qui est éthiquement critiquable. Mais jusqu'à ce stade-là, ce n'est pas pénalement punissable. Néanmoins la frontière peut être assez ténue.

La Suisse fait jusqu'ici figure de bon élève puisqu'elle occupe le 5^e rang de l'indice de perception de la corruption 2008 tenu par Transparency International. Est-ce que cela reflète la réalité?

En partie oui. On a en Suisse un peu moins d'une quinzaine de cas de corruption publique par année, en moyenne, qui aboutissent à une condamnation devant les tribunaux. Cependant, de très bonnes études ont montré qu'il existe une part cachée, c'est-à-dire qu'entre les cas de corruption déclarés à la police qui aboutissent à une condamnation et la corruption réelle, il y a une différence qui reste importante. Mais ceci dit, on a aussi moins de corruption au sens strict tel que je vous l'ai défini auparavant. On aura plus sou-

vent affaire à des réseaux de copinage. Donc oui, la Suisse est plutôt bon élève mais avec un phénomène de corruption tout de même.

Mais cela signifie que les moyens ne sont pas mis en œuvre pour la débusquer?

Le manque de moyens joue très probablement un rôle. Les autorités judiciaires se plaignent à juste titre d'être sous-dotées, et c'est le cas sans aucun doute de l'Office fédéral de la police et du Ministère public de la Confédération, dont les effectifs prévus ont été revus à la baisse dans le cadre des restrictions budgétaires de la Confédération. Il y a aussi une question de priorité de politique criminelle: dans le cadre de budgets limités, les procureurs, au niveau de la Confédération mais aussi des cantons, doivent décider contre quelles infractions ils comptent diriger leurs efforts.

Y a-t-il des secteurs plus particulièrement touchés en Suisse?

Les études montrent que les secteurs les plus touchés sont la construction, les marchés publics et au niveau mondial les affaires d'armement, le pétrole aussi. On peut en voir actuellement un exemple avec une affaire concernant le groupe ALSTOM, dans laquelle un suspect vient d'être arrêté en Suisse sous l'accusation de corruption. Il convient toutefois de respecter la présomption d'innocence.

Les grosses affaires de corruption internationale ont souvent un volet suisse?

La Suisse est effectivement plus souvent utilisée comme plaque tournante pour le blanchiment d'argent qui peut provenir de la corruption. Mais contrairement à ce qu'on pourrait croire, le secret bancaire n'est pas véritablement en cause, car il peut être facilement levé par le juge en cas de soupçon. Par contre, il y a un véritable manque au niveau de la coopération internationale en matière judiciaire avec certains Etats. Il faut donc impérativement obtenir un renforcement de cette coopération, que ce soit par des traités multilatéraux ou bilatéraux. Il est illusoire de lutter chacun dans son coin.

Quelles ont été les avancées jusqu'à aujourd'hui?

Plusieurs traités internationaux ont été signés par les autorités de notre pays. Il y a eu la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers

dans les transactions commerciales internationales, puis la Convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption qui harmonise les infractions et prévoit des examens par les pairs, c'est-à-dire par les autres pays signataires du traité. Ce dernier point est assez important, surtout si les pays y sont sensibles. On n'apprécierait guère, par exemple en Suisse, de passer pour un pays qui favoriserait la corruption.

Comment se passent ces examens?

Il s'agit d'auditions de magistrats, de policiers, mais aussi de personnalités de la société civile (juristes, journalistes, etc.). J'ai par exemple été auditionné dans le cadre de l'étude menée sur la Suisse en septembre 2007 par le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe.

Mais de nombreux pays ne sont pas englobés dans ces conventions...

Il existe la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui est plus universelle. Elle est en cours de ratification en Suisse. Mais elle a justement comme point faible de ne pas prévoir d'examen par les pairs. Et de nombreux pays signeront probablement cette convention sans que cela ait une influence notable sur le niveau de corruption chez eux.

Au niveau mondial, on constate tout de même une grande différence entre le Nord et le Sud?

Il est vrai que comme on peut le voir sur l'index publié par Transparency International, qui est un indice de perception, c'est-à-dire le résultat d'un sondage, plusieurs Etats d'Afrique et les ex-républiques d'URSS font partie des pays les plus corrompus. D'une manière générale, en dehors de l'Europe, de l'Amérique du Nord et de l'Océanie, la corruption est assez étendue, bien qu'il existe de notables exceptions comme Singapour ou Hong Kong qui peuvent se prévaloir d'une situation plutôt enviable.

Mais il n'y avait pas forcément besoin d'un tel index pour savoir cela!

Cela apporte une confirmation plus scientifique d'une telle intuition, avec quelques nuances toutefois. Et une telle étude peut donner des indications intéressantes à toute entreprise qui souhaite, d'une manière ou d'une autre, collaborer avec tel ou tel pays et qui doit analyser les risques.

Peut-on dès lors établir une corrélation entre niveau de pauvreté et taux de corruption?

C'est plutôt vrai. Mais il faut nuancer. Par exemple, le Botswana a une relativement bonne réputation dans la résistance à la corruption, ce qui n'est pas le cas de beaucoup d'autres pays africains. L'Argentine semble beaucoup plus souffrir de ce fléau que son voisin chilien. Globalement, les sociétés les plus exposées sont celles dans lesquelles l'équilibre des pouvoirs n'existe pas ou ne fonctionne pas bien. Le phénomène est étroitement lié aux structures politico-bureaucratiques qui existent dans les différents pays.

L'OCDE chiffre à 1000 milliards d'euros, l'ensemble des dessous-de-table livrés dans le monde. Une plaie justement pour ces pays du Sud?

Par définition, une détermination exacte du phénomène en termes monétaires est impossible. Ce qui est certain, par contre, c'est que la corruption entrave le développement économique, au détriment des populations les plus pauvres.

Mais au final, la corruption part des pays riches, qui malgré le fait d'avoir signé la Convention de l'OCDE, ne luttent pas suffisamment contre cette activité illicite?

Je ne pense pas que l'on puisse dire que la corruption parte des pays riches. Il est vrai que le secteur privé des pays industrialisés endosse une part de responsabilité certaine en matière de corruption transnationale, puisque la plupart des pots-de-vin de la grande corruption provient d'entreprises qui y sont basées. Mais il serait faux de penser que les pays occidentaux ont exporté leur corruption vers les pays du tiers monde. La mondialisation a plutôt élargi le rayon d'action des entreprises en les confrontant davantage à d'autres usages, qui peuvent revêtir la forme de la corruption, voire de l'extorsion.

Et au niveau suisse, est-ce qu'on constate des divergences au niveau des cantons?

Le Code pénal est le même dans toute la Suisse. Par contre, les codes de procédure cantonaux offrent des pouvoirs d'opportunité plus ou moins grands aux procureurs. Les différences proviennent toutefois, je pense, plus des personnalités de ces derniers et de leur politique criminelle. Cependant, les cantons ne devraient en principe pas être

confrontés à de grandes affaires de corruption, car dès qu'il y a un élément transnational ou intercantonal, l'affaire est de la compétence de la Confédération.

Est-ce que le fait d'avoir un parlement de milice peut favoriser la corruption?

Je ne le pense pas. Le risque n'est pas plus grand qu'avec un parlement professionnel, dans lequel existe tout autant de lobbying. La corruption existera toujours plus au niveau des fonctionnaires que des parlementaires, car chacun de ces derniers n'est qu'un individu dans une autorité collégiale. Tandis qu'un fonctionnaire, ou un membre d'un exécutif, est plus souvent seul à décider. Et moins il y a de personnes impliquées dans la prise de décision, plus il y a de risque de corruption.

Que risque-t-on pour un cas de corruption?

Jusqu'à 5 ans de privation de liberté dans les cas de corruption publique au sens strict ou une peine pécuniaire. Rappelons que l'efficacité d'une sanction dépend de sa sévérité et du risque d'être pris. En outre, une entreprise qui n'aurait pas pris les mesures raisonnables et nécessaires pour empêcher qu'un acte de corruption se déroule en son sein risquerait jusqu'à 5 millions de francs d'amende.

Peut-on donc dire que la lutte contre la corruption est efficace en Suisse?

Elle se mesure par défaut. Combien de cas de plus aurions-nous si les normes n'avaient pas été adoptées? Un faible taux de condamnation indique soit que la lutte s'est montrée inefficace, soit qu'elle a joué son rôle de prévention. Pour la corruption, la réponse doit être nuancée. L'effet de prévention doit assurément être amélioré. Par contre, en ce qui concerne le blanchiment d'argent, je penche plutôt pour la deuxième solution. On peut supposer que pas mal de gens renoncent à utiliser la place financière suisse pour y blanchir leur argent.

Si l'on prend les différents points proposés par l'OCDE pour lutter contre la corruption, dans quel domaine la Suisse peut-elle encore s'améliorer?

Je pense que les esprits doivent évoluer, notamment dans la lutte contre la corruption transnationale. Trop d'entreprises exportatrices, notamment des PME, sous-estiment

ou ignorent le problème. Or, il est tout à fait possible de mettre sur pied des mesures préventives sans devoir y consacrer beaucoup de temps et d'énergie. Sur le plan législatif, la révision de la loi sur les marchés publics devrait être l'occasion de renforcer la lutte contre la corruption, notamment en prévoyant expressément que le soumissionnaire qui a influencé l'adjudication par la corruption est exclu de la passation du marché.

Il y a donc encore de la marge de manœuvre également en Suisse?

Oui, on pourrait faciliter la dénonciation («whistleblowing») de cas de corruption en garantissant une meilleure protection des employés, dans les secteurs public et privé. Un congé serait considéré comme abusif s'il était donné en raison de l'exercice d'un droit de dénoncer qui serait introduit. Mais d'un autre côté, il faut installer des garde-fous, trouver un système équilibré, pour éviter de tomber dans la délation.

Et que pensez-vous du débat autour du Ministère public de la Confédération?

Le MPC doit être le plus indépendant possible. Cela a par ailleurs été relevé lors de l'étude des pairs sur la Suisse. Je suis partisan d'une solution prévoyant un procureur général, avec ses suppléants, élus par l'Assemblée fédérale et surveillés par le Tribunal pénal fédéral. Mais, dans tous les cas, l'essentiel est d'avoir un(e) procureur(e) sachant motiver les membres de son ministère public!

Quel est le rôle d'une organisation comme Transparency International, dont vous faites partie?

Tout d'abord, grâce à elle, la société civile joue un rôle, donne son avis dans le cadre du processus législatif. Elle occupe le terrain, fait parler de la problématique dans les journaux, ce qui est tout aussi important. Car la question de la corruption n'est pas toujours au centre des préoccupations médiatiques. Il y a des pics lors d'affaires importantes, avec des articles qui tendent vers le sensationnalisme parfois. Pour nous il est important plutôt de garantir une constance et une qualité de l'information. Car c'est uniquement par le biais de la transparence qu'on peut aboutir à des succès à long terme contre la corruption.

Interview: Jacques-André Possa

Zusammenfassung

«Korruptionsbekämpfung: Nur Transparenz führt zum Ziel»

Bertrand Perrin ist Ökonom und Jurist und doziert am Institut zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in Neuenburg (www.ilce.ch). An der Universität Freiburg wurde vor kurzem seine Dissertation zum Thema «La répression de la corruption d'agents publics étranger en droit pénal suisse» publiziert.

Allgemein betrachtet handelt es sich bei Korruption um ein Verhalten, bei welchem eine andere Person, meist in öffentlicher Stellung, zum Missbrauch seiner Position verleitet wird. Das Thema Korruption wird im Schweizerischen Strafgesetzbuch StGB im 19. Titel unter dem Begriff «Bestechung» behandelt (Art. 322^{ter} ff.). Die Vorteile können monetär oder auch anderer Natur sein (Ferien usw.). Vetternwirtschaft kann auch in den Tatbestand der Bestechung kippen. Meistens stehe Vetternwirtschaft nur aus ethischen Gründen unter Kritik, erläutert Perrin. Juristisch sei sie nicht strafbar.

Die Schweiz nimmt mit Rang 5 von 180 Ländern in der Bekämpfung der Korruption (Ranking von Transparency International) eine beinahe mustergültige Stellung ein. Doch mit den gut Dutzend Fällen, welche in der Schweiz zur Verurteilung führten, so Perrin, sei die Korruption in der Schweiz nicht inexistent. Hinzuzufügen gelte es, dass die Differenz zwischen den Anklagen und Verurteilungen doch markant sei. Doch stünden der Justiz aus finanziellen Gründen nur beschränkt Personal zur Verfügung.

Die von Korruption am meisten betroffenen Bereiche sind die Baubranche, die öffentlichen Submissionen und weltweit die Rüstungsindustrie und das Erdöl. Grosse Korruptionsfälle gäbe es kaum in der Schweiz, hingegen könne der Finanzplatz Schweiz zum Waschen des aufgrund von Korruption erworbenen Geldes benutzt werden.

Hingegen mangle es an internationaler Kooperation in der Bekämpfung der Korruption. Die Schweiz hat die Konvention der OECD unterzeichnet, sowie die Strafbestimmungen des Europarats in Sachen Bekämpfung der Korruption. Letzteres Übereinkommen harmonisiere die Straftatbestände und sehe Länderexamen vor. Dabei werden Audits von Magistraten, Polizisten und Juristen durchgeführt. Auf globaler Ebene existiere noch die UNO-Konvention

gegen die Korruption. Die Schweiz ist zurzeit an der Ratifizierung. Diese Konvention habe den Schwachpunkt, dass keine Drittpflichten durch Mitglieder stattfinden.

In Sachen Korruptionsbekämpfung bestehe auch ein Gefälle zwischen Nord und Süd. Allgemein gesehen sei die Korruption ausserhalb von Europa, Nordamerika und Ozeanien ziemlich verbreitet, mit Ausnahmen von Singapur und Hongkong, erwähnt Perrin. Es falle auf, dass Korruption in ärmeren Ländern weit verbreitet sei. Weltweit sind vor allem jene Länder für Korruption anfällig, welche kein Gleichgewicht in den Machtverhältnissen aufweisen.

Auf die Frage, ob ein Milizparlament anfälliger für Korruption sei als ein Berufsparlament, meint Perrin, dass das Risiko bei einem Milizparlament nicht grösser sei. Auch in einem Milizparlament werde lobbyiert. Die Korruption sei eher bei den Beamten denn bei den Parlamentariern zu orten. Ob die Schweiz in der Korruptionsbekämpfung effizient sei, könne nur relativ beantwortet werden. Der Erfolg misst sich an den fehlenden Fällen. Eine tiefe Verurteilungsrate sagt, dass entweder die Bekämpfung erfolgreich ist oder die Prävention greife. Auf jeden Fall, so Perrin, müsse die Prävention verstärkt werden.

In der Schweiz wären Anstrengungen im transnationalen Bereich sicher erwünscht. In der Exportwirtschaft, insbesondere bei den KMU, würde das Problem vielfach unterschätzt. Auf gesetzlicher Ebene könne im öffentlichen Submissionswesen einiges erreicht werden, wenn beispielsweise der fehlbare Submittent vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen würde. Zudem könne man die Verzeigung begünstigen («whistleblowing») und die Mitarbeiter vor Entlassungen schützen.

Die Rolle von Transparency International sei wichtig, weil die Prävention von Korruption nicht medienwirksam sei. Die Medien greifen das Thema nur auf, wenn es grosse Aufdeckungen gibt, tendenziell eben Sensationsjournalismus. Aus unserer Sicht, betont Perrin, sei es jedoch wichtig, konstant gute Qualität zu liefern. Nur mit Transparenz gelangt man langfristig zum Ziel in Sachen Bekämpfung der Korruption.



Extrait du Code pénal Suisse

Art. 322^{ter}

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.

Art. 322^{quater}

Corruption passive

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

Art. 322^{quinquies}

Octroi d'un avantage

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

es