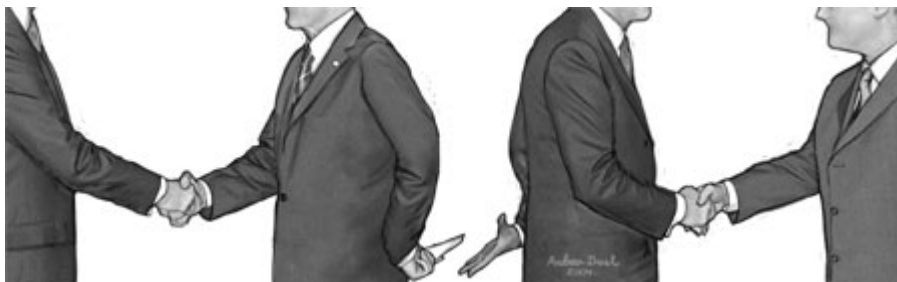

Guide de lutte contre la corruption au sein de l'OFROU



TABLE DES MATIÈRES

1.	Préambule	4
2.	Le contenu en un coup d'œil	5
3.	Mesures globales.....	6
3.1	Code de comportement de l'administration fédérale	6
3.2	Définitions	6
3.3	Explications et application à l'OFROU	7
3.3.1	L'acceptation d'avantages à l'OFROU.....	7
3.3.2	Obligations de déclarer.....	9
3.4	Code de conduite à l'OFROU	10
3.5	Contrôle des factures	11
3.5.1	Généralités	11
3.5.2	Contrôle des factures dans le domaine de la construction	12
3.6	Principe de la double vérification.....	12
3.7	Whistleblowing (dénonciation)	12
3.7.1	Les atouts de cette méthode	12
3.7.2	Les risques de cette méthode	13
3.7.3	Mise en œuvre au sein de l'OFROU	13
3.8	Activité accessoire.....	14
4.	Mesures relevant du droit des acquisitions	15
4.1	Audit du secteur des acquisitions.....	15
4.2	Feuille de route des projets d'acquisition	15
4.3	Clause d'intégrité obligatoire dans les contrats avec des tiers	15
4.4	Interdiction de négociations concernant exclusivement le prix	15
4.5	Rotation du personnel	16
4.6	Déclaration d'impartialité	16
4.7	Formation.....	17
5.	Dispositions relevant du droit pénal ainsi que du droit sur le personnel de la Confédération et prescriptions contre la concurrence déloyale... 18	18
5.1	Dispositions relevant du droit pénal	18
5.1.1	Corruption active et passive.....	18
5.1.2	Octroi et acceptation d'avantages	19
5.1.3	Dispositions communes	19
5.1.4	Gestion déloyale des intérêts publics	19
5.2	Dispositions relevant du droit sur le personnel de la Confédération.....	19
5.2.1	Extrait de la loi sur le personnel de la Confédération.....	20
5.2.2	Extraits de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération	21
5.3	Dispositions relevant de la loi sur la responsabilité	22
5.4	Loi fédérale contre la concurrence déloyale	22
6.	Annexes.....	23
	Annexe I : Lettre-type	24
	Annexe II : Cahier des charges du médiateur	25
	Annexe III : Dépliant sur le code de conduite.....	26

Annexe IV: Déclaration d'impartialité	29
Annexe V : Règles de récusation pour les externes.....	30



« La corruption est un savon permettant à une main d'en laver une autre aux dépens d'une troisième. »

P. Cerwenka

1. Préambule

Comme le démontrent diverses enquêtes nationales et internationales, la corruption constitue l'un des freins les plus importants pour l'économie d'un pays, ruinant la confiance que les individus placent en leurs autorités et institutions. D'où l'importance de la combattre à tout prix. Que ce soit en Suisse ou à l'échelle internationale, cette lutte occupe désormais les devants de la scène.

Même les petits cadeaux de politesse peuvent déjà éveiller des soupçons de corruption. Il n'est pas facile de distinguer un cadeau « d'usage » d'un cadeau qui ne l'est plus. Les « petits accessoires » offerts régulièrement peuvent atteindre des montants considérables sur une année. Les accepter peut compromettre la neutralité et l'indépendance exigées d'un employé de la Confédération. Dans de tels cas, la notion de corruption fait très vite son apparition.

On sait par expérience que le secteur des acquisitions est particulièrement exposé aux tentatives de corruption. L'OFROU est l'un des plus grands services d'achat du secteur public. C'est pour cette raison que la direction de l'OFROU a édicté le présent guide. Il serait toutefois erroné de vouloir réduire la thématique de la lutte contre la corruption au seul secteur des acquisitions. La population attend à juste titre que le secteur public, peu importe sous quelle forme il intervient, se comporte de manière entièrement neutre et indépendante. Le présent guide vaut donc pour tous les collaborateurs de l'OFROU, qu'ils soient actifs dans le domaine des acquisitions ou non.

Si l'on considère les divers scandales survenus ces derniers temps dans le monde de l'économie, il est important de ne pas seulement édicter des directives et prévoir des sanctions, mais également de lutter contre la corruption à la racine. L'objectif est de concevoir une culture d'entreprise qui se fonde sur des actes intègres et de convaincre les employés du bien-fondé des règles édictées. Et c'est précisément en ce sens que ces derniers sont appelés à contribuer de manière active à ce que la confiance placée en notre office soit justifiée.

De plus, le présent guide veut sensibiliser les collaborateurs à la thématique de la corruption et les soutenir en répondant à leurs questions.

2. Le contenu en un coup d'œil



Les mesures globales citées au chapitre 3 s'appliquent de la même manière à tous les collaborateurs de l'OFROU. Ce dernier comprend le renvoi au code de comportement de l'administration fédérale (ch. 3.1) assorti d'explications et d'indications sur la mise en oeuvre à l'OFROU (ch. 3.3), le code de conduite de l'OFROU (ch. 3.4), le déroulement du contrôle des factures (ch. 3.5), le principe de la double-vérification (ch. 3.6), le procédé appelé *whistleblowing* (ch. 3.7) et l'obligation d'annoncer une activité accessoire (ch. 3.8).

Des mesures supplémentaires relevant du droit des marchés publics sont expliquées au chapitre 4. Etant donné que les procédures d'acquisition doivent être transparentes et compréhensibles, les acquisitions devront désormais être contrôlées à l'aide d'un audit (ch. 4.1) et clairement documentées à ces fins (ch. 4.2). Quant aux fournisseurs, on attend bien évidemment d'eux qu'ils se conforment au droit. Ils y seront au besoin obligés, sous peine d'une pénalité contractuelle (chap. 4.3). L'interdiction des négociations portant exclusivement sur le prix (ch. 4.4) et la rotation du personnel au sein de l'équipe d'évaluation (ch. 4.5) doivent permettre d'éviter que certains soumissionnaires puissent être favorisés. Comme jusqu'à présent, on exige en outre de tous les collaborateurs qu'ils signent une déclaration d'impartialité et qu'ils renouvellent celle-ci tous les cinq ans. Les mandataires d'un projet d'acquisition sont tenus de signer le document « règles de récusation pour les externes » au moment de la conclusion du contrat (ch. 4.6). Enfin, le thème de la lutte contre la corruption devra occuper une place à part dans le cadre des formations liées aux acquisitions (ch. 4.7).

Le présent guide ne fait en fin de compte que compléter les dispositions légales portant sur la thématique de la corruption. Un comportement corrompu ne peut en effet pas seulement avoir une incidence en termes de droit pénal. De nombreuses sanctions sont ainsi également prévues sur le plan disciplinaire (droit du travail) et sur celui de la responsabilité civile : outre la prison ou une amende, l'employé jugé coupable risque par exemple de perdre sa place de travail ou, dans les cas moins graves, de subir une réduction de salaire, d'être muté à un autre poste, de se voir retirer certains domaines d'activité, etc. Il devra en outre indemniser la Confédération pour la totalité ou une partie des dommages éventuels qu'elle aura subis. Les principales dispositions légales relevant du droit pénal, du droit civil ainsi que du droit relatif au personnel sont citées et, au besoin, commentées au chapitre 5.

3. Mesures globales

3.1 Code de comportement de l'administration fédérale

Le 15 août 2012, le Conseil fédéral a édicté un code de comportement de l'administration fédérale qui a notamment pour vocation de contribuer à la lutte contre la corruption.¹ Par ailleurs, diverses dispositions du droit du personnel de la Confédération ont été révisées.

Ce code de comportement et les modifications légales ont force obligatoire. Le droit relatif au personnel fédéral interdit en particulier à tous les employés de la Confédération d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages, peu importe si ces derniers sont livrés à domicile ou au bureau. Les seuls avantages autorisés sont ceux de faible importance, conformes aux usages sociaux.

La réalité de la vie est si complexe que des dispositions de ce type – nécessairement concises – ne peuvent indiquer de manière absolue quel comportement adopter dans toutes les situations. Dans bien des cas, il est difficile de déterminer concrètement ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas ; les limites de la corruption sont souvent floues.

Les explications figurant au chapitre 3.3 visent à préciser les modalités d'application des prescriptions du Conseil fédéral aux activités de l'OFROU. Le but est de montrer à tout un chacun ce qu'il a le droit d'accepter ou non. Si des doutes subsistent ou si, dans un cas concret, il existe une certaine marge d'appréciation, il convient d'en discuter avec le supérieur hiérarchique.

Le code de comportement édicté par le Conseil fédéral est complété par le code de conduite applicable à l'OFROU (ch. 3.4). Celui-ci vous donne d'autres indications sur le comportement approprié dans des cas concrets.

3.2 Définitions

La corruption a deux faces : la corruption active (corrompre) et la corruption passive (être corrompu).

L'administration ne peut se contenter d'être incorruptible ; elle doit aussi veiller à ne pas donner l'impression qu'elle pourrait être corrompue :

- l'administration doit avoir une image irréprochable auprès de l'opinion publique ;
- il doit en aller de même des personnes et entreprises qui proposent leurs services à l'OFROU.

Le code de comportement de l'administration fédérale mentionne trois types d'avantages :

- les dons ;
- les invitations ;
- les autres avantages.

Un « don » est un transfert volontaire de propriété, par exemple d'une chose (marchandise) ou d'un droit (participation à une manifestation) à autrui sans exigence de contrepartie. Les dons peuvent être des prestations pécuniaires (argent liquide et argent de substitution), des prestations en nature, des rabais ou des invitations.

Le code mentionne aussi spécifiquement les dons en nature. Au sens habituel du terme, il peut s'agir de nourriture, de boissons ou de fleurs.

L'invitation à participer gratuitement à une manifestation doit être considérée comme un don. L'avantage obtenu est un mélange d'informations (appréciables en argent), de prestations en nature (nourriture et boissons), de petits accessoires (articles de papeterie, gadgets, alcool et tabac) et de divertissements gratuits (exposés, programmes-cadres, expositions).

¹ InfoPers, Confédération en tant qu'employeur, Prévention de la corruption, Code de comportement de l'administration fédérale, consultable sous : <[Prévention de la corruption \(admin.ch\)](#)>, (dernière visite le 07.03.2022).

La notion d'« autre avantage » englobe tout ce qui ne peut pas être désigné comme don ou invitation. Le cadre ainsi fixé est suffisamment large pour comprendre en principe tous les avantages.

Les employés de la Confédération 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, par exemple :

- les cafés/croissants proposés lors d'une séance ;
- les stylos/blocs de papier offerts dans le cadre d'une manifestation ;
- les souvenirs remis lors d'une inauguration.

Selon l'art. 7 du code de comportement de l'administration fédérale, les départements et les unités administratives peuvent prévoir des règles plus strictes pour l'acceptation de dons et d'invitations, dans le respect de la LPers (Loi sur le personnel de la Confédération du 24.3.2000 ; RS 172.220.1) et de l'OPers (Ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3.7.2011; RS 172.220.111.3).

3.3 Explications et application à l'OFROU

3.3.1 L'acceptation d'avantages à l'OFROU

Il n'y a pas que dans le secteur des acquisitions et des activités qui y sont liées que l'acceptation de dons et d'autres avantages est un acte délicat. Celui-ci peut remettre en question la neutralité et l'indépendance d'un agent de la Confédération, quelle que soit son activité. C'est pourquoi, afin de protéger les collaborateurs, les principes du code de comportement de l'administration fédérale ont été précisés pour l'OFROU par l'édition des règles suivantes en matière d'avantages pour son personnel :

Principe :

Les collaborateurs de l'OFROU sont tenus de ne pas susciter de **soupçon de partialité ni de vénalité**, et de toujours prendre en considération ce principe dans l'exercice de leur activité.

Dons et invitations :

Celui qui accepte un cadeau est l'obligé de celui qui l'offre. Il lui doit au minimum des remerciements, voire plus dans certaines circonstances. Ce type d'obligation est le ferment de la corruption. Afin d'offrir aux collaborateurs la sécurité nécessaire dans le déroulement de leur travail quotidien, **l'acceptation de dons et d'invitations est interdite à l'OFROU**, même s'ils sont de faible importance ou conformes aux usages sociaux.

Il en va de même pour tous les avantages qui sont envoyés à l'adresse privée des collaborateurs si cela intervient dans le cadre de l'activité professionnelle de ces derniers à l'OFROU.

Font exception les présents remis lors de manifestations et qui peuvent être acceptés dans la mesure où ils sont offerts à tous les participants et sont de faible valeur. Par exemple :

- calendriers annuels
- stylos
- bloc-notes
- clés USB
- dragées
- etc.

Si des collaborateurs de l'OFROU interviennent dans une manifestation, ils ne reçoivent en principe aucune indemnité pécuniaire ou autre. Si certains se voient offrir malgré tout un don en nature à titre

de remerciement pour une **activité de conférencier**, celui-ci peut être accepté à condition qu'il s'agisse d'un don de faible valeur et que l'intervention serve les intérêts de l'OFROU.

Si des dons ne peuvent être refusés pour des **raisons de politesse**, ils doivent être remis à l'autorité compétente conformément au code de comportement de l'administration fédérale. L'acceptation par politesse doit servir l'intérêt général de la Confédération. Compte tenu du fait que l'OFROU n'exerce pas d'activités diplomatiques et n'est donc pas concerné par cet aspect, ce paragraphe n'est pas commenté davantage. **Les exceptions éventuelles doivent être signalées immédiatement au domaine RD.**

L'invitation de tiers à prendre en charge les frais de repas principaux doit en principe être déclinée. Les dépenses engagées à ce titre par les collaborateurs peuvent faire l'objet d'une demande de remboursement conformément au règlement des dépenses en vigueur.

Font exception les invitations à de petites collations (café, croissants, etc.), apéritifs et repas principaux, pour autant qu'elles s'adressent **aux participants** et qu'elles interviennent dans le cadre de :

- manifestations (congrès, symposiums, etc.) auxquels les collaborateurs ont été autorisés au préalable à participer par la direction conformément à la liste des participations externes, ou
- séances de travail et de projet (avec des organes spécialisés², d'autres représentants des collectivités publiques, des mandataires).

Participation à des manifestations :

La **participation à une manifestation**³ est examinée suivant les principes suivants :

Elle peut constituer une obligation sociale si la manifestation en question a un rapport avec l'activité de l'office. À cet égard, le principe de la modicité s'applique. La participation à une manifestation sans rapport avec l'office ne peut donc aucunement être considérée comme conforme aux usages sociaux. L'acceptation d'invitations à des manifestations sans rapport avec l'activité de l'office, telles que des matchs de hockey sur glace ou de football ou des concerts, est par conséquent interdite.

Le rapport avec l'activité de l'office existe lorsqu'il y a un lien direct entre la manifestation et l'accomplissement des tâches de l'office. Exemples :

- inauguration d'un ouvrage à la réalisation duquel l'OFROU a participé ;
- congrès sur un thème dont s'occupe l'OFROU.

Ce rapport peut aussi résider dans le fait qu'en participant à la manifestation, les collaborateurs de l'OFROU peuvent établir et cultiver des relations qui facilitent l'accomplissement de leurs tâches au sein de l'office. C'est notamment le cas pour des **manifestations organisées par des cantons, des associations ou des entreprises** :

- Une entreprise de construction / une collectivité / une association organise dans ses entrepôts / ses locaux un anniversaire ou une fête pour sa clientèle et y invite ses principaux partenaires ainsi que quelques collaborateurs de l'OFROU. Dans ce cas de figure, la présence d'une délégation de l'OFROU peut se justifier par la nécessité de cultiver un bon réseau relationnel avec les entreprises du secteur de la construction.
- En revanche, la retransmission sur écran géant d'un match de la Coupe du monde de football sponsorisée par une grande entreprise ne serait de toute évidence pas une occasion appropriée pour cultiver les relations. Les collaborateurs de l'OFROU doivent donc refuser ce type d'invitation.
- Sont également exclues les invitations à des manifestations organisées exclusivement pour les collaborateurs de l'OFROU. Exemples :
 - Une entreprise / une collectivité / une association organise un concert auquel elle n'invite (hormis ses propres employés) que des collaborateurs de l'OFROU ;

² Par ex. KBOB, VSS, etc.

³ Par ex. salons professionnels, fêtes d'entreprises, ouvertures de chantiers, inaugurations d'ouvrages, etc.

- Une entreprise / une collectivité / une association achète tous les billets d'entrée à un concert et les offre en exclusivité à des collaborateurs de l'OFROU.
- Il est également interdit aux collaborateurs de l'OFROU de participer à des manifestations où ils bénéficieraient d'un traitement privilégié par rapport aux autres invités. Exemples :
 - places réservées dans une loge ;
 - services de transport de luxe ;
 - menus et divertissements d'exception.

Si les privilèges accordés sont déjà mentionnés dans l'invitation, les collaborateurs de l'OFROU ne doivent pas accepter l'invitation. S'ils découvrent seulement sur place qu'ils bénéficient d'un traitement VIP, ils déclinent le service proposé.

S'ils ne sont plus en mesure de rentrer à la maison après la participation à une manifestation, les collaborateurs de l'OFROU peuvent établir une note de frais comme pour un déplacement de service ordinaire. Il est interdit d'accepter l'offre éventuelle de l'organisateur de prendre en charge les frais d'hébergement pour la nuit.

3.3.2 Obligations de déclarer

Dons

Les collaborateurs refusent les avantages et renvoient les éventuels dons reçus par la poste à leur expéditeur en y joignant la lettre d'accompagnement contenue dans l'annexe I. Il en va de même pour les dons adressés au domicile des collaborateurs et qui doivent être immédiatement retournés à l'expéditeur. En pareil cas, il convient par ailleurs d'informer le domaine RD⁴ (courriel/téléphone) du don reçu de manière à ce que les mesures nécessaires puissent être prises sans délai.

Participation à des manifestations

Les invitations à participer à des manifestations doivent être déclarées au secrétariat de la division concernée avant d'être acceptées. Les secrétariats inscrivent les demandes sur la liste des participations externes de l'OFROU. La **direction de l'office tranche** à partir de cette liste lors de ses séances périodiques.

La direction examine les invitations à des manifestations en se référant aux principes définis pour l'OFROU au chapitre 3.3.1 et en considérant le degré d'importance de l'invitation.

La participation à des cours de perfectionnement financés par l'OFROU n'est pas soumise à l'obligation de déclarer, ni les invitations à des manifestations qui doivent impérativement être déclinées après examen des principes explicités au chapitre 3.3.1.

Comportement pénalement répréhensible ou contraire aux règles

Les employés sont tenus de dénoncer les comportements pénalement répréhensibles à l'autorité compétente. Le code de comportement désigne comme autorité compétente le supérieur, le Contrôle fédéral des finances ou les autorités de poursuite pénale. Au sein de l'OFROU, les faits peuvent être signalés au médiateur désigné par le directeur (cf. chap. 3.7). Ce faisant, les employés remplissent l'obligation de dénoncer qui leur est prescrite par l'art. 22a, al. 1 LPers.

⁴ karin.graber@astra.admin.ch, +41 58 465 38 12

3.4 Code de conduite à l'OFROU

La lutte contre la corruption débute dans la tête. L'attitude des collaborateurs, quel que soit leur niveau hiérarchique, joue un rôle fondamental. On exige d'eux qu'ils se comportent de manière réfléchie et professionnelle.

Afin d'adopter ce comportement et de l'avoir toujours en tête, un dépliant a été conçu en complément des règles de comportement et des conseils mentionnés ci-dessous (voir annexe III). Il résume les éléments les plus importants de notre philosophie de travail.

Destiné aux employés de l'OFROU, ce dépliant permettra également de communiquer la philosophie de travail de cet office à l'extérieur. Il est donc recommandé de le placer à proximité des guichets des filiales et de le joindre périodiquement aux documents de soumission.

Principaux conseils et règles de comportement :

1. Montrez par votre comportement que vous ne tolérez ni n'encouragez la corruption

On attend de vous que vous vous comportiez tels des employés des pouvoirs publics. Vos tâches sont exécutées avec impartialité et équité.

2. Rejetez les tentatives de corruption et informez-en immédiatement le domaine Service juridique

Lors de contacts avec l'extérieur, par exemple avec des soumissionnaires ou des requérants, établissez une relation claire dès le début et refusez toute tentative de corruption. Tenez-vous en strictement au droit et à la loi et respectez scrupuleusement le guide de lutte contre la corruption au sein de l'OFROU. Vous ne devez jamais donner l'impression que vous êtes disposé à recevoir des « petits cadeaux ». N'hésitez pas à refuser ou à retourner les cadeaux à leur expéditeur, en le priant de faire preuve de compréhension envers les règles que vous devez suivre en la matière.

Si vous travaillez dans un domaine qui procède à des acquisitions, veillez à ignorer toute tentative de tiers susceptible d'influencer votre décision.

Si un tiers vous prie de lui rendre un service qui vous paraît douteux, avisez-en immédiatement le domaine Service juridique. Votre démarche permettra, d'une part, d'éloigner tout soupçon de corruption qui pourrait éventuellement peser sur vous et, d'autre part, d'identifier les structures qui sont à l'origine de tentatives de corruption. Si vous rejetez une tentative de corruption et que vous n'en informez pas le domaine compétent, il est fort possible que la personne en question essaie auprès de vos collègues. En dénonçant les tentatives de corruption, c'est donc eux aussi que vous protégez.

3. Faites appel à un collègue si vous soupçonnez qu'une personne vous demande de lui accorder un avantage illicite

Parfois, vous prenez part à une conversation au cours de laquelle vous soupçonnez votre interlocuteur de vouloir vous demander un traitement de faveur. Dans de tels cas, la seule volonté de prendre ses distances ne suffit pas, il faut demander à un collègue de vous accompagner. La présence de deux personnes (témoins potentiels) est souvent plus intimidante.

4. Travaillez de manière à ce que votre travail puisse être vérifié à tout instant

Votre travail doit être transparent et compréhensible pour les autres. Si vous deviez un jour manquer de manière inattendue, vos processus de travail devraient être conçus de manière à ce que d'autres personnes puissent à tout moment s'y retrouver. Utilisez rigoureusement ActaNova et évitez les dossiers annexes, afin d'exclure toute impression de déloyauté et de dissimulation.

5. Séparez votre vie professionnelle de votre vie privée. Assurez-vous que vos intérêts privés ne sont pas en conflit avec vos devoirs de service

Les tentatives de corruption débutent souvent par la volonté de tiers d'élargir les liens professionnels à des contacts privés.

Il est bien connu qu'il est difficile de refuser une « faveur » lorsque l'on entretient d'excellents contacts privés et que l'on reçoit des avantages, voire des cadeaux pour soi ou sa propre famille. Précisez donc dès le début que vous séparez très clairement votre vie privée de votre vie professionnelle !

Si, lors de l'accomplissement d'une tâche, vous identifiez un éventuel conflit entre vos devoirs professionnels et vos intérêts privés, informez votre supérieur afin qu'il puisse au besoin vous retirer de l'affaire. Vous évitez ainsi d'être soupçonné de corruption.

Vous devez également faire une distinction très claire entre votre travail et les activités annexes que vous exercez. Les relations personnelles ne doivent en aucun cas influencer sur votre tâche professionnelle à l'OFROU. En cas de doute, renoncez à ces activités.

6. Soutenez l'OFROU dans sa lutte contre la corruption. En présence d'indices concrets, informez un médiateur (voir chap. 3.7)

Nous devons empêcher et combattre la corruption. Nous n'y parviendrons efficacement que si nous nous sentons responsables de notre secteur, division, office et que nous nous efforçons de le préserver de la corruption. A ce sujet, nous vous renvoyons également au chapitre 3.7 consacré au phénomène du whistleblowing (dénonciation).

7. Aidez l'OFROU à identifier les structures organisationnelles fautives et les processus favorisant la corruption

Si vous constatez que les étapes de travail ou les processus au sein de l'OFROU semblent être propices à la corruption, signalez-le au supérieur ou au responsable du processus en question.

3.5 Contrôle des factures⁵

3.5.1 Généralités

La législation relative au budget exige que les factures dont le montant dépasse 500 francs soient approuvées par au moins deux personnes. Par leur signature, les signataires attestent que la facture est conforme tant sur le fond que sur la forme et qu'elle correspond aux prestations contractuelles fournies.

Le contrôle des factures sert principalement à vérifier la conformité des prestations et des contre-prestations contractuelles, et à éviter d'éventuelles infractions telles que la fraude. Ce système permet par ailleurs d'identifier les délits de corruption (par ex. lorsqu'une facture est approuvée alors que la contre-prestation n'a pas été fournie ou seulement partiellement et que le signataire se voit par la suite gratifié d'une prestation).

Grâce au contrôle des factures, les opérations sont présentées de manière transparente, et les organes ainsi que les personnes qui ont contrôlé et approuvé la facture sont répertoriés.

Il est également fait référence au « système de contrôle interne (SCI) », lequel définit les contrôles clés dans le domaine comptable.

⁵ La description concerne la situation à l'OFROU après l'introduction du système BKM.

3.5.2 Contrôle des factures dans le domaine de la construction

En règle générale, les factures des entreprises de construction et des planificateurs sont contrôlées une première fois par des externes (par la direction des travaux et/ou le bureau d'appui au maître d'ouvrage), avant d'être revérifiées en interne. Les factures du bureau d'appui au maître d'ouvrage sont contrôlées uniquement par l'OFROU. Les contrôles internes sont effectués dans les filiales suivant le principe de la double vérification. La répartition des habilitations ad hoc entre les domaines Controlling des investissements, Gestion des projets et Gestion du patrimoine garantit le respect de ce principe.

La centrale de l'OFROU fixe les exigences et endosse des fonctions de coordination et de surveillance. Elle procède ponctuellement à des contrôles approfondis durant lesquels elle examine la procédure de contrôle des factures.

Outre le contrôle organisationnel des factures, il existe divers autres systèmes de contrôle et de vérification en matière de gestion des coûts de construction.

Le contrôle des factures garantit un traitement transparent et correct des factures. Le SCI prévoit également des contrôles clés pour les factures établies dans le domaine de la construction.

3.6 Principe de la double vérification

Les expériences montrent que le cumul des pouvoirs entre les mains d'une seule personne la rend particulièrement vulnérable à la corruption. Les décisions et documents importants doivent donc être visés par au moins deux personnes. Par leur visa, celles-ci attestent qu'elles ont pris connaissance du document et qu'elles sont d'accord avec son contenu.

Le principe de la double vérification est donc ancré aussi bien dans les procédures et les processus que dans la réglementation sur les signatures et les compétences (RSC) de l'OFROU. A titre d'exemple, citons la RSC de la division Infrastructure routière, en particulier les annexes 1 et 2 se rapportant au secteur des acquisitions.

3.7 Whistleblowing (dénonciation)

La méthode la plus connue pour lutter contre la corruption est celle dite du whistleblowing : Les employés dénoncent les pratiques illégales, amORALES ou illégitimes qu'ils constatent en s'appuyant sur les possibilités de contrôle autorisées par l'employeur. La notion de whistleblowing vient de l'expression idiomatique américaine « to blow the whistle », qui signifie « donner un coup de sifflet » et qui est interprétée ici dans le sens de « donner des informations sur ».

3.7.1 Les atouts de cette méthode

- a) Pour les collaborateurs, l'atout réside dans le fait qu'ils peuvent à tout moment confier librement leurs craintes et leurs soupçons à un médiateur indépendant ne faisant pas partie de la hiérarchie. Ils ne se sentent ainsi pas obligés de les garder pour eux par peur de sanctions internes.
- b) Pour les personnes externes, l'atout réside dans le fait qu'elles peuvent s'exprimer librement et en toute confidentialité auprès d'un médiateur indépendant si elles ont connaissance d'un acte déloyal ou d'un éventuel délit commis par un tiers au détriment de l'office ou d'un collaborateur. La protection de la personnalité de ces personnes est garantie dans la mesure du possible par l'office.
- c) Pour l'office, l'atout réside dans le fait qu'il peut identifier rapidement la corruption et d'autres irrégularités ou délits grâce à des informations précoces et prendre les mesures qui s'imposent. Il peut en outre mener sa propre enquête et ne déposer une plainte pénale que si les soupçons se confirment.
- d) Enfin, la personne concernée profite également de cette mesure, puisque l'acte illicite qui lui est reproché ne sera poursuivi officiellement et publiquement que si les soupçons se confirment. Elle

peut ainsi échapper à une condamnation prématurée, par exemple par les médias, si les soupçons s'avèrent injustifiés.

3.7.2. Les risques de cette méthode

- a) Pour l'office : un climat de méfiance peut s'instaurer au sein de l'office si des collègues risquent d'être accusés à la légère (« condamnation prématurée » de la personne soupçonnée).
- b) Pour les collaborateurs : les whistleblowers sont souvent considérés et traités comme des délateurs et des traîtres. Ce risque peut amener les employés à ne signaler un problème que dans des cas très exceptionnels.

Les expériences faites à l'étranger démontrent néanmoins que la plupart des délits de corruption sont découverts grâce à l'aide de whistleblowers. De nos jours, cette mesure fait pratiquement office de « state of the art ». En l'état actuel des connaissances en la matière, une série de mesures visant à prévenir la corruption qui ne préconiserait pas le whistleblowing devrait être qualifiée d'insuffisante.

Les collègues corrompus ne doivent pas être couverts pour des raisons liées à des notions de loyauté ou de solidarité mal interprétées. Chacun a l'obligation de contribuer à identifier les actes délictueux et de préserver l'office d'éventuels dommages. Le chiffre 6 du code de comportement de l'administration fédérale exige dès lors des collaborateurs qu'ils jouent un rôle actif dans la découverte et l'identification des tentatives de corruption.

3.7.3 Mise en œuvre au sein de l'OFROU

Conscient des risques liés au whistleblowing et désireux de les minimiser, l'OFROU a défini une procédure interne :

Les faits peuvent être signalés au **médiateur** désigné par le directeur.

Au sein de l'OFROU, c'est Madame Karin Graber qui est désignée pour assumer le rôle de médiatrice. Cette dernière agit en fonction d'un cahier des charges très strict (voir annexe II). Afin d'éviter que les accusations proférées à l'interne ne soient dévoilées à tout l'office, elle est notamment tenue à un devoir de maintien du secret très strict, même vis-à-vis du directeur. Elle doit traiter les accusations qui lui sont communiquées avec la plus grande confidentialité et procéder en premier lieu à des clarifications de son propre chef. Les accusations ne débouchent pas forcément sur une enquête. Une clarification des faits n'est effectuée que lorsque les soupçons sont suffisamment étayés ou lorsque plusieurs organes, indépendants les uns des autres, ont fait part de soupçons. La médiatrice est juridiquement formée de manière à pouvoir juger en toute autonomie si les éléments constitutifs d'un acte délictueux sont réunis ou non.

Ce n'est que lorsque la médiatrice dispose de suffisamment de preuves et/ou d'indices d'un acte punissable qu'elle contacte le Contrôle fédéral des finances et en informe le directeur.

La prise de contact avec la médiatrice se fait en principe par la voie normale, c'est-à-dire avec les moyens de communication usuels (en tête-à-tête, par courrier électronique ou téléphone). En principe, cette manière de faire présuppose donc que le whistleblower se fasse connaître, ce qui a le mérite de simplifier considérablement les éventuelles clarifications auxquelles devra procéder la médiatrice. Bien évidemment, cette dernière est soumise à l'obligation de garder le secret également vis-à-vis du whistleblower, si celui-ci le souhaite.

Sur le site intranet de l'OFROU <http://intranet.uvek.admin.ch> (OFROU → Organisation → Lutte contre la corruption) se trouve un lien conduisant à l'adresse e-mail mentionnées ci-dessus.

En communiquant un soupçon de corruption à la médiatrice de l'OFROU, le whistleblower répond à l'obligation de renseigner inscrite à l'art. 22a, al. 1 LPers. Les collaborateurs peuvent également s'adresser à la médiatrice lorsqu'ils ont connaissance, dans le cadre de leur activité, d'autres crimes ou délits qui doivent être poursuivis d'office.

Par ailleurs, il est toujours possible de signaler un cas de corruption au Contrôle fédéral des finances (www.whistleblowing.admin.ch).

Il est essentiel que vous n'exprimiez vos soupçons qu'en présence d'indices de corruption tangibles. N'accusez pas vos collègues de manière injustifiée !

3.8 Activité accessoire

Dans le but de lutter contre la corruption en particulier, le droit sur le personnel de la Confédération dispose que toutes les activités accessoires et les charges publiques rémunérées doivent être annoncées au supérieur hiérarchique. Celles-ci requièrent une autorisation si elles mobilisent l'employé dans une mesure susceptible de compromettre ses prestations dans l'activité exercée pour le compte de la Confédération ou si elles risquent de générer des conflits d'intérêts. En cas de conflits d'intérêts, l'autorisation ne sera pas accordée ou sera assortie d'une réserve selon le principe de proportionnalité. Ainsi, il sera par exemple possible de limiter une activité de consultant aux mandats dans lesquels la Confédération n'est pas engagée.

La procédure d'autorisation au sein de l'OFROU est la suivante : le collaborateur annonce toutes les activités accessoires et les charges publiques rémunérées qu'il exerce en remplissant le formulaire prévu à cet effet (cf. Système de gestion) qu'il donne à son supérieur hiérarchique direct. Ce dernier vérifie si l'activité requiert une autorisation et transmet le formulaire par la voie hiérarchique au chef de division. Enfin, le service Personnel contrôle une nouvelle fois l'obligation de requérir une autorisation. En cas de réponse positive, la demande est soumise au directeur qui prend la décision.

4. Mesures relevant du droit des acquisitions

4.1 Audit du secteur des acquisitions

Le manuel sur les marchés publics de l'OFROU fournit des prescriptions en matière de processus, de contenus et de procédures dont la mise en œuvre et l'efficacité sont régulièrement vérifiées au travers d'audits. L'objectif est de contrôler, dans le cadre d'un audit général ou ponctuel, 5 à 10 % de toutes les acquisitions et de vérifier notamment si elles ont été réalisées en échange d'un avantage indu. Cette mesure permet d'identifier rapidement et efficacement les points faibles et de réagir en mettant en œuvre des mesures correctives ou en introduisant d'autres mesures préventives. C'est de cette manière que les audits contribuent de manière décisive à lutter contre la corruption. Les grandes lignes ont été définies dans le concept d'audit de septembre 2013.

4.2 Feuille de route des projets d'acquisition

Le mandant (organe acquéreur) joint à chaque projet d'acquisition un dossier dont le contenu s'articule toujours selon un canevas formel identique qui simplifie autant que possible l'orientation et la recherche dans le dossier. Une feuille de route fait office de page de garde. Cette dernière fournit les données-clés de l'adjudication et permet à l'organe acquéreur de s'y retrouver dans le processus d'acquisition.

La feuille de route renseigne également sur les soumissionnaires, la composition de l'équipe d'évaluation et l'identité du soumissionnaire ayant remporté l'adjudication.

4.3 Clause d'intégrité obligatoire dans les contrats avec des tiers

Au cours d'une procédure d'adjudication, les soumissionnaires et les personnes de l'organe acquéreur sont inévitablement en contact. Vu sous l'angle de la corruption, ces contacts recèlent un potentiel de risque non négligeable, puisque chaque soumissionnaire cherche avant tout à remporter l'adjudication et pourrait ainsi être tenté d'influer de manière illicite sur certains représentants de l'organe acquéreur. Pour diminuer un tel risque, l'OFROU ajoute à pratiquement tous ses contrats une clause d'intégrité dont la teneur est la suivante :

« Le soumissionnaire et le mandant s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires visant à éviter la corruption, de telle sorte qu'aucun don ou autre avantage ne soit proposé ou accepté. En cas de violation de la clause d'intégrité, le soumissionnaire doit verser au mandant une pénalité d'une valeur de 10 % de la somme du contrat, mais au minimum de 3'000.00 francs par infraction.

Le soumissionnaire prend acte du fait qu'une violation de la clause d'intégrité entraîne généralement l'annulation de l'adjudication ainsi qu'une résiliation anticipée du contrat par le mandant pour des motifs importants. »

4.4 Interdiction de négociations concernant exclusivement le prix

Conformément à la LMP (Loi sur les marchés publics ; RS 172.056.1) et à l'OMP (Ordonnance sur les marchés publics ; RS 172.056.11), l'organe acquéreur est libre de mener les négociations comme il l'entend dans le cadre de la procédure d'acquisition : grâce à cet instrument, il est non seulement possible d'identifier les forces et les faiblesses des offres mais aussi de les optimiser. Selon la LMP révisée, toute négociation sur le prix est à présent également exclue au niveau de la Confédération. Une demande d'adaptation des prix est uniquement autorisée lorsqu'elle résulte de la rectification d'une offre ou de la nécessité d'une clarification objective de l'objet du marché.

4.5 Rotation du personnel

L'évaluation du contenu des offres reçues au cours de la procédure d'acquisition est faite par une équipe d'évaluation de l'organe acquéreur. Or, même si l'appréciation se fait sur la base de critères dits d'adjudication publiés précédemment, une certaine marge d'appréciation subsiste dans chaque acquisition. Il faut donc faire en sorte, grâce à des mesures appropriées, que cette marge ne profite pas à une seule offre ou à un seul soumissionnaire. D'où l'importance de veiller à ce que la composition de l'équipe d'évaluation soit modifiée d'un projet à l'autre.

L'équipe d'évaluation doit être composée d'au moins trois collaborateurs, à savoir le chef de projet et deux collaborateurs de l'OFROU en alternance, étant entendu que les supérieurs hiérarchiques ne devraient pas siéger régulièrement. Une personne externe peut aussi figurer parmi les trois membres de l'équipe.

Les membres de l'équipe d'évaluation, outre leurs connaissances techniques, doivent être impartiaux. Cette impartialité est garantie à l'aide d'une autre mesure relevant du droit des acquisitions et visant à lutter contre la corruption.

4.6 Déclaration d'impartialité

Les soumissionnaires sont en droit d'attendre que leur offre soit examinée par une équipe d'évaluation techniquement compétente et que la décision soit prise par un organe désintéressé, neutre et impartial.

Toute personne, collaborateur interne ou mandataire externe, impliquée au sein de l'OFROU dans les acquisitions doit déclarer son impartialité. En d'autres mots, chacun doit défendre uniquement les intérêts de l'OFROU et examiner dans chaque procédure si un quelconque obstacle entrave sa participation à la réalisation d'un acte administratif relevant du droit des acquisitions, et se récuser le cas échéant. Les différents motifs de récusation sont détaillés à l'art. 13 LMP⁶.

La déclaration d'impartialité est remise pour signature à chaque nouveau collaborateur par le domaine Personnel. Cette déclaration sera renouvelée tous les 5 ans lors de l'entretien annuel d'évaluation.

Les personnes qui travaillent ponctuellement pour l'OFROU doivent signer le document « règles de récusation pour les externes » à la conclusion de leur contrat. Celle-ci sera renouvelée pour chaque nouveau mandat. Le procès-verbal d'ouverture des offres sera également l'occasion de rappeler le caractère sensible de la question de l'impartialité aux membres externes de l'équipe d'évaluation. A ce moment-là, les entreprises soumissionnaires sont connues, et le chef de projet doit rappeler aux mandataires que l'impartialité est une condition qui doit être remplie tout au long d'une procédure d'acquisition et est exigée déjà dans le contrat qui les lie à l'OFROU.

La teneur exacte de la déclaration d'impartialité est précisée à l'annexe IV pour les collaborateurs de l'OFROU, respectivement à l'annexe V pour les externes.

⁶ **Art. 13 Récusation (LMP, RS 172.056.1)**

¹ Ne peuvent participer à la procédure d'adjudication, du côté de l'adjudicateur ou du jury, les personnes qui:

- a. ont un intérêt personnel dans le marché;
- b. sont liées par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou mènent de fait une vie de couple avec un soumissionnaire ou un membre de l'un de ses organes;
- c. sont parentes ou alliées, en ligne directe ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, d'un soumissionnaire ou d'un membre de l'un de ses organes;
- d. représentent un soumissionnaire ou ont agi dans la même affaire pour un soumissionnaire, ou
- e. ne disposent pas, pour toute autre raison, de l'indépendance nécessaire pour participer à la passation de marchés publics.

² La demande de récusation doit être déposée immédiatement après la prise de connaissance du motif de récusation.

³ L'adjudicateur ou le jury statue sur les demandes de récusation en l'absence de la personne concernée.

4.7 Formation

Le concept de formation de l'OFROU portant sur les acquisitions et les contrats accorde une place importante à la thématique de la corruption. Dans un premier temps, les cours abordent globalement les différents délits liés à la corruption avant d'expliquer en détail le concept de l'OFROU en matière de lutte contre la corruption et toutes les mesures prévues à cet effet.

L'objectif n'est pas seulement de sensibiliser les collaborateurs au thème en soi mais également de les familiariser à l'aide du présent guide, afin qu'ils sachent tous comment se comporter en différentes circonstances.

5. Dispositions relevant du droit pénal ainsi que du droit sur le personnel de la Confédération et prescriptions contre la concurrence déloyale

Le présent chapitre contient les principales dispositions relevant du droit pénal, du droit sur le personnel de la Confédération, de la loi fédérale sur la responsabilité ainsi que de la loi fédérale contre la concurrence déloyale, avec, au besoin, les commentaires qui s'y rapportent. Le domaine Service juridique (RD) de la division Affaires de la direction est à disposition pour de plus amples renseignements.

5.1 Dispositions relevant du droit pénal

Les dispositions qui font foi ici se trouvent au titre 19 du Code pénal suisse (RS 311.0).

5.1.1 Corruption active et passive

Art. 322ter

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à...un fonctionnaire..., 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.

et

Art. 322quater

Celui qui, ... en tant que fonctionnaire, ... 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.

Commentaire Les dispositions ci-dessus règlent autant les tentatives de corruption (= corruption active) que le « fait de se laisser corrompre » (= corruption passive). La condition préalable est que la prestation et la contre-prestation doivent s'opposer directement, l'octroi d'un avantage étant alors directement en lien avec une action de l'office.

La notion de « fonctionnaire » ne doit pas être une source d'irritation : bien que cette notion ne soit plus utilisée dans le droit relatif au personnel de la Confédération (mais en partie encore dans certains cantons), ces dispositions continuent bien évidemment de s'appliquer aux agents de la Confédération, comme le démontrent unanimement la pratique et la jurisprudence.

Il faut encore ajouter ici qu'il n'est pas absolument nécessaire que l'on profite soi-même de l'avantage en question. Il suffit en effet que ce dernier profite à un tiers (par ex. un membre de la famille). L'avantage en question n'est pas forcément pécuniaire. La concession d'autres avantages non financiers (par ex. une place d'apprentissage pour le fils) suffit déjà à se faire condamner.

5.1.2 Octroi et acceptation d'avantages

Art. 322^{quinquies}

Quiconque offre, promet ou octroie un avantage indu à... un fonctionnaire ... en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour qu'il accomplisse les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

et

Art. 322^{sexies}

Quiconque, en tant que ... fonctionnaire, ... sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Commentaire : Les dispositions ci-dessus, qui s'appliquent à nouveau à la corruption tant active que passive, vont encore plus loin, puisqu'une connexion entre prestation et contre-prestation n'est pas requise. Par cette disposition, le législateur a voulu réagir à la pratique selon laquelle des avantages sont octroyés sans contre-prestation mais dans l'optique d'influer sur la direction de l'office. Dans la pratique, on utilise souvent l'expression « graisser la patte ».

5.1.3 Dispositions communes

Art. 322^{decies}

¹ *Ne constituent pas des avantages indus*

- a. *les avantages autorisés par le règlement de service ou convenus par contrat;*
- b. *les avantages de faible importance qui sont conformes aux usages sociaux.*

²° ...

5.1.4 Gestion déloyale des intérêts publics

Art. 314^s

Les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, auront lésé dans un acte juridique les intérêts publics qu'ils avaient mission de défendre seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Commentaire : Outre les dispositions sur la corruption mentionnées au début, les collaborateurs peuvent être punis pour gestion déloyale des intérêts publics s'ils concluent intentionnellement, c'est-à-dire volontairement et en connaissance de cause, des contrats et d'autres engagements juridiques non pas dans l'intérêt de l'OFROU, mais dans le but de s'enrichir ou d'enrichir un tiers ou d'améliorer d'une autre manière leur situation économique. La seule condition est qu'il y ait un lien direct entre l'acte du collaborateur et l'avantage obtenu.

5.2 Dispositions relevant du droit sur le personnel de la Confédération

Outre les dispositions figurant dans le Code pénal suisse, des règles se rapportant à l'acceptation d'avantages sont également consignées dans le droit sur le personnel de la Confédération. En violant

le droit, l'employé s'expose ainsi non seulement à des poursuites pénales mais aussi à des mesures disciplinaires de la part de la Confédération.

5.2.1 Extrait de la loi sur le personnel de la Confédération

Art. 21 Obligations du personnel

...

³ L'employé ne doit ni accepter, ni solliciter ou se faire promettre des dons ou autres avantages pour lui-même ou pour d'autres personnes dans l'exercice d'activités procédant du contrat de travail.

Art. 22a Obligation de dénoncer, droit de dénoncer et protection

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

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

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

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

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

Art. 23 Activité accessoire

Les dispositions d'exécution peuvent subordonner à une autorisation l'exercice d'activités et de charges publiques déterminées dans la mesure où elles risquent de compromettre l'exécution des tâches.

Art. 25 Garantie de l'exécution correcte des tâches

¹ L'employeur prend les mesures nécessaires à l'exécution correcte des tâches.

² Il peut notamment prendre les mesures suivantes:

a. mesures de soutien ou de développement;

² avertissement, réduction du salaire, amende, suspension;

³ changement du domaine d'activité, du temps de travail ou du lieu de travail.

³ Si la mesure concerne le contrat de travail, l'employeur la définit par écrit en accord avec l'employé. En cas de désaccord, la procédure prévue aux art. 34 et 36 est applicable.

Concernant la résiliation, l'article 10 al. 3 lit. a LPers, la violation d'obligations légales ou contractuelles, est expressément considérée comme un motif de résiliation. Les dispositions relatives à l'acceptation des prestations sont sans aucun doute considérées comme des obligations légales importantes !

En outre, conformément à l'article 10 al. 3 lit. b, les manquements dans les prestations ou dans le comportement sont considérés comme un motif objectivement suffisant pour prononcer un licenciement. Un comportement corrompu peut être subsumé sous cette disposition et entraîner un licenciement. Un tel comportement peut également être vu comme juste motif pouvant entraîner la résiliation des rapports de travail à durée déterminée ou indéterminée sans préavis par les parties contractantes selon l'art. 10 al. 4 LPers).

En résumé, on constate donc que dans un cas de corruption avéré, la personne concernée doit s'attendre à une résiliation immédiate de son contrat de travail.

5.2.2 Extraits de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération

Art. 91 *Activité accessoire*

¹ Les employés annoncent à leur supérieur toutes les charges publiques et les activités rétribuées qu'ils exercent en dehors de leurs rapports de travail.

^{1bis} Les activités non rétribuées doivent être annoncées si le risque de conflit d'intérêts ne peut être exclu.

² Les charges et les activités au sens des al. 1 et 1bis requièrent une autorisation si elles :

a. mobilisent l'employé dans une mesure susceptible de compromettre ses prestations dans l'activité exercée pour le compte de la Confédération ;

b. risquent, de par leur nature, de générer un conflit avec les intérêts du service ;

³ L'autorisation est refusée, à moins que tout risque de conflit d'intérêt ne puisse être écarté dans le cas particulier. Des conflits d'intérêt peuvent notamment survenir avec les activités suivantes :

a. conseil ou représentation de tiers pour des affaires qui font partie des tâches de l'unité administrative à laquelle appartient l'employé ;

b. activités en rapport avec des mandats exécutés pour le compte de la Confédération ou que celle-ci doit attribuer à brève échéance.

Art. 93 *Acceptation de dons et d'autres avantages*

¹ L'acceptation d'avantages de faible importance conformes aux usages sociaux n'est pas considérée comme une acceptation de dons au sens de la loi. Par avantage de faible importance, on entend tout don en nature dont la valeur marchande n'excède pas 200 francs.

² Les employés participant à un processus d'achat ou de décision ont également l'interdiction d'accepter des avantages de faible importance conformes aux usages sociaux :

a. si l'avantage est offert par :

1. un soumissionnaire effectif ou potentiel,

2. une personne participant au processus de décision ou concernée par celui-ci ; ou

b. s'il est impossible d'exclure tout lien entre l'octroi de l'avantage et le processus d'achat ou de décision.

³ S'il ne peut pas refuser un don pour des raisons de politesse, l'employé le remet à l'autorité compétente selon l'art. 2. L'acceptation de dons par politesse doit servir l'intérêt général de la Confédération. L'acceptation et l'éventuelle réalisation de tels dons sont effectuées par l'autorité compétente selon l'art. 2 et ont lieu au profit de la Confédération.

⁴ En cas de doute, l'employé examine avec son supérieur si les avantages peuvent être acceptés ou non.

Art. 93a *Invitations*

¹ Les employés déclinent toute invitation susceptible de restreindre leur indépendance et leur liberté d'action. Sauf autorisation écrite de leur supérieur, ils refusent les invitations à l'étranger.

² Les employés participant à un processus d'achat ou de décision ont également l'interdiction d'accepter une invitation :

a. si l'invitation provient :

1. d'un soumissionnaire effectif ou potentiel,

2. d'une personne participant au processus de décision ou concernée par celui-ci, ou

b. s'il est impossible d'exclure tout lien entre l'invitation et le processus d'achat ou de décision.

³ En cas de doute, l'employé examine avec son supérieur si l'invitation peut être acceptée ou non.

Art. 99 *Mesures disciplinaires*

¹ Les mesures disciplinaires ne peuvent être prononcées qu'au terme d'une enquête.

² L'employé qui a manqué à ses obligations professionnelles par négligence s'expose aux mesures disciplinaires suivantes:

- a. avertissement;
- ⁴ ...
- ⁵ changement du domaine d'activité.

³ Outre les mesures définies à l'al. 2, les mesures disciplinaires ci-après peuvent être prises contre l'employé qui a manqué à ses obligations professionnelles intentionnellement ou par négligence grave:

- a. réduction du salaire de 10 % au maximum pendant 1 année au plus;
- b. amende jusqu'à 3000 francs;
- c. changement du temps de travail;
- d. changement du lieu de travail.

5.3 Dispositions relevant de la loi sur la responsabilité

En règle générale, la Confédération est victime d'une perte financière en cas de corruption. Cette perte doit dès lors lui être remboursée par le coupable :

Art. 8

Le fonctionnaire répond envers la Confédération du dommage qu'il lui cause directement en violant ses devoirs de service intentionnellement ou par négligence grave.

5.4 Loi fédérale contre la concurrence déloyale

Cette disposition n'est pas immédiatement applicable pour les collaborateurs de l'OFROU, puisqu'il s'agit ici d'une disposition relevant du droit civil. Par souci d'intégralité, nous avons pourtant décidé de la mentionner ici, puisqu'elle est (encore) inconnue en de nombreux endroits.

Art. 4a Corruption active et passive

¹ Agit de façon déloyale celui qui :

- a. aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un employé, un associé, un mandataire ou un autre auxiliaire d'un tiers du secteur privé, en faveur de cette personne ou en faveur d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation ;
- b. en tant qu'employé, en tant qu'associé, en tant que mandataire ou en tant qu'autre auxiliaire d'un tiers du secteur privé, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation.

² Ne constituent pas des avantages indus ceux qui sont convenus par contrat de même que ceux qui, de faible importance, sont conformes aux usages sociaux.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral des routes OFROU

6. Annexes



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Annexe I : Lettre-type

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral des routes OFROU

Adresse

Votre réf. :
Notre réf. :
Dossier traité par :

Madame, // Monsieur,

Nous avons bien reçu votre invitation à / votre don du et vous en remercions.

Les dispositions concernant le droit pénal et le droit sur le personnel de la Confédération ainsi que nos directives internes ne nous permettent pas d'accepter des invitations ou dons de ce genre.

Nous vous prions donc de renoncer dorénavant à adresser ce type d'envoi aux collaborateurs de notre office.

Nous regrettons de ne pouvoir accepter votre invitation / de devoir retourner votre don et vous remercions de votre compréhension.

Veillez agréer, Madame, // Monsieur, nos salutations les meilleures.

Copie :
- Supérieur/e

Cahier des charges du médiateur

Les tâches du médiateur sont les suivantes :

1. Être à la disposition de tous les collaborateurs pour les renseigner et réceptionner leur déclaration.
2. Contacter l'auteur du message dans un délai raisonnable.
3. Garantir à tout moment l'anonymat de l'auteur du message, si ce dernier le souhaite.
4. Collecter et analyser les déclarations, qu'elles soient anonymes ou non.
5. Procéder aux clarifications nécessaires si les informations convergentes s'accumulent et que les indices tout comme les soupçons portant sur un acte possiblement délictueux sont suffisants.
6. Veiller à faire preuve de discrétion dans ses démarches lors d'éventuelles clarifications. Toutes les personnes sont tenues de lui fournir des renseignements et de lui donner libre accès aux dossiers exigés.
7. Garder le secret sur tout ce qui permettrait de faire le rapprochement avec la personne concernée.
8. Informer la personne concernée sur les clarifications en cours, mais uniquement si les circonstances l'exigent ou si cette mesure est indispensable aux clarifications et qu'il est impossible d'établir l'identité de la personne ayant fourni l'information. Cette dernière doit être informée de cette démarche au préalable.
9. À l'aide des résultats de son enquête, examiner en toute autonomie si les raisons sont suffisantes pour engager une enquête approfondie de la part du Contrôle fédéral des finances ou des autorités pénales.
10. Le cas échéant, aviser le contrôle des finances et informer le directeur de ce signalement.

Dépliant sur le code de conduite

Le dépliant ci-après, consacré au code de conduite, illustre notre philosophie du travail et peut être imprimé isolément (recto/verso) ou remis à des tiers sous forme de brochure.



Code de conduite



Nous sommes à votre disposition pour répondre aux questions
que vous vous posez sur la corruption !

Office fédéral des routes OFROU
Karin Graber
Adresse postale : 3003 Berne
Emplacement : Pulverstrasse 13, 3063 Ittigen
Tél. +41 58 465 38 12, courriel : karin.graber@astra.admin.ch
www.astra.admin.ch

Généralités

Un rapport de l'administration fédérale constate qu'environ 40 condamnations « seulement » sont prononcées chaque année pour corruption à l'encontre d'agents de la fonction publique. Or, d'après une étude du professeur Nicolas Queloz de l'Université de Fribourg, seuls 1 à 5 % des cas éclatent au grand jour. Avec un indice de corruption de 85 points sur 100, la Suisse se retrouve ainsi au 7^e rang. D'où sa volonté de viser le maximum de 100 points (très honnête). La section suisse de Transparency international signale en outre que les entreprises qui baignent dans les économies gangrenées par la circulation d'argent sale présentent en moyenne un revenu plus bas d'environ 5 % et des montants contractuels plus élevés allant jusqu'à 10 %.

L'OFROU veut observer les préceptes suivants :

- Les employés de l'OFROU sont à l'écoute des clients et dénués de préjugés. Leur comportement transparent et professionnel permet ainsi à l'office d'être digne de confiance.
- L'OFROU doit être objectif et la confiance placée en lui justifiée.
- Les collaborateurs de l'OFROU respectent la protection dont doivent bénéficier les informations professionnelles confidentielles.

- Les employés de l'OFROU traitent les informations professionnelles avec discrétion et respectent naturellement leur confidentialité.
- Les collaborateurs de l'OFROU n'exercent aucune activité contraire à leurs tâches au sein de l'administration fédérale, que ce soit gratuitement ou contre indemnisation.
- Chaque collaborateur de l'OFROU travaille de manière équitable, impartiale et objective.
- Les collaborateurs n'usent pas de leur situation professionnelle à des fins privées.
- Pour chaque procédure dont il est responsable, l'OFROU vérifie si les intérêts privés de ses employés ou de leurs proches ne sont pas en conflit avec leurs engagements professionnels.
- Les employés doivent refuser toutes tentatives de corruption. Ils ne sont pas autorisés à accepter des avantages qui pourraient directement ou indirectement entraver leur capacité d'agir.
- Tous les employés de l'OFROU adoptent le comportement que l'on est en droit d'attendre d'un agent de la fonction publique. L'équité, l'impartialité et la rigueur sont des valeurs que les collaborateurs ne véhiculent pas

uniquement au travail mais également dans leur vie privée.

- L'information et les bonnes conditions de travail permettent d'instaurer un climat agréable et d'éviter que les collaborateurs se comportent mal.
- S'appuyant sur l'exemple de supérieurs désireux de vivre une éthique professionnelle moderne, les collaborateurs réalisent qu'ils sont tous responsables de l'observation du code de conduite. Les collaborateurs de l'OFROU profitent des offres de perfectionnement qui fournissent des informations sur les formes, les risques, la prévention ainsi que sur les conséquences de la corruption sur les plans disciplinaire et pénal.
- En œuvrant dans la transparence, on s'assure que le travail est vérifié à tout instant et que les comportements erronés sont découverts immédiatement.
- Grâce à des procédures de travail transparentes et modernes, l'OFROU fait en sorte de rendre la corruption presque impossible.
- Les indices de corruption sont immédiatement signalés au domaine Service juridique ou à la médiatrice de l'OFROU (Karin Graber).
- La boîte aux lettres créée sur l'Intranet de l'OFROU permet aux employés d'envoyer des

messages au médiateur : <http://intranet.uvek.admin.ch> (OFROU → Organisation → Lutte contre la corruption)

- Tout comportement punissable (tentatives de corruption selon les art. 322^{ter} à 322^{octies} du Code pénal) devra être signalé aux autorités de poursuite pénale.
- A travers la mise à jour continue des directives et des explications concernant la prévention de la corruption au sein de l'OFROU, les collaborateurs sont informés sur le sujet et disposent de connaissances actuelles.
- Si vous avez tout de même des problèmes ou si vous avez constaté quelque chose d'anormal et que vous êtes dans le doute, veuillez vous adresser à :

Office fédéral des routes OFROU
Karin Graber
Adresse postale : 3003 Berne
Emplacement : Pulverstrasse 13,
3063 Ittigen
Tél. : +41 58 465 38 12
karin.graber@astra.admin.ch



DÉCLARATION D'IMPARTIALITÉ

- 1. Si le soussigné / la soussignée est en relation directe avec un fournisseur ou un donneur d'ordres dans le cadre d'une procédure d'acquisition dans laquelle il / elle est impliqué(e), il / elle s'engage à le communiquer immédiatement par écrit à son supérieur.**

Sont considérées comme relations directes les relations d'affaires privées (relations fournisseur-client, partenariat stratégique, formes de participation, etc.), le partenariat (mariage, concubinage), la parenté, une relation économique ou toute autre relation de dépendance.

- 2. Le soussigné / La soussignée est informé/e du fait qu'un manquement à cet engagement peut entraîner une procédure disciplinaire conformément à l'art. 25 de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) et aux art. 98 ss de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers).**

L'employé qui s'est rendu coupable d'un manquement à cet engagement peut faire l'objet d'un avertissement, d'un blâme ou d'un changement du domaine d'activité. En cas de récidive, de négligence grave ou d'infraction intentionnelle, les dispositions d'exécution peuvent en outre imposer une amende jusqu'à 3'000 francs ou une réduction du salaire de 10 % au maximum pendant une année au plus.

Nom :

Prénom :

Date :

Signature :



DISPOSITIONS RÉGLANT LES MOTIFS DE RÉCUSATION DU MANDATAIRE ET LES OBLIGATIONS Y RELATIVES

Dans le cadre du mandat _____ et en signant le présent document, le mandataire confirme avoir pris connaissance des dispositions légales ci-après ainsi que des prescriptions internes de l'OFROU, qu'il accepte.

L'art. 10 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prévoit que les personnes doivent se récuser :

- si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire ;
- si elles sont le conjoint ou le partenaire enregistré d'une partie ou mènent de fait une vie de couple avec elle ;
- si elles sont parentes ou alliées d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale ;
- si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie ;
- si, pour d'autres raisons, elles pourraient avoir une opinion préconçue dans l'affaire.

L'art. 13 de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1) prévoit que les personnes doivent se récuser :

- si elles ont un intérêt personnel dans le marché ;
- si elles sont liées par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou mènent de fait une vie de couple avec un soumissionnaire ou un membre de l'un de ses organes ;
- si elles sont parentes ou alliées en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, d'un soumissionnaire ou d'un membre de l'un de ses organes ;
- si elles représentent un soumissionnaire ou ont agi dans la même affaire pour un soumissionnaire, ou
- ne disposent pas, pour une autre raison, de l'indépendance nécessaire pour participer à la passation de marchés publics.

Commentaires

Les dispositions relatives à la récusation visent à garantir la neutralité des décideurs. **Dans la pratique, le devoir de récusation s'impose dès lors que les circonstances favorisent une apparence de partialité, même si le parti pris n'est pas avéré.**

- Conformément à l'art. 10 al. 1 PA il y a **intérêt personnel** si l'affaire touche directement ou indirectement la personne qui s'en occupe. Celle-ci est réputée directement touchée lorsqu'elle a un intérêt personnel direct dans l'issue de la procédure, à savoir lorsque la décision entraîne pour elle un avantage ou un inconvénient direct. Lorsque la personne n'est touchée qu'indirectement, elle devra se récuser si l'issue de la procédure affecte sensiblement sa sphère d'influence personnelle.
- Citées à l'art. 10 al. 1 let. d, PA, les « **autres raisons** » seront déterminées selon les circonstances du cas d'espèce, notamment lorsque celles-ci justifient de manière objective le doute qui pèse sur la neutralité et, partant, l'impartialité du décideur ou du codécideur.

- Un concours de circonstances peut en outre légitimer le soupçon d'impartialité, même si chaque circonstance isolée n'est pas suffisamment significative pour justifier le devoir de récusation.*

Obligations du mandataire

Dans l'éventualité où une relation de proximité particulière avec un soumissionnaire suscite une apparence de partialité, j'ai le devoir de me récuser, faute de quoi la décision d'adjudication sera entachée d'un vice de forme et annulée par le tribunal, qu'elle soit ou non correcte par ailleurs.

- Par conséquent, si des soumissionnaires avec lesquels j'entretiens une relation de proximité particulière ou d'autres contacts, participent à une procédure d'acquisition, j'en informe immédiatement et par écrit mon supérieur hiérarchique et le chef de projet. Sont notamment réputés relations de proximité particulière les relations d'affaires étroites, passées ou présentes (par ex. relation client, partenariat stratégique, forme de participation, rapports de travail), le partenariat (mariage ou autres unions libres stables), les liens de parenté ou par alliance, les rapports de dépendance (économique ou autre) ou encore plusieurs années de camaraderie militaire.
- Lors de l'évaluation des offres reçues dans le cadre d'une procédure d'acquisition, je représente exclusivement les intérêts de la Confédération. Les informations, documents et résultats afférents à une procédure d'acquisition sont tous confidentiels avant, pendant et après ladite procédure. Concrètement, cela signifie que ces données ne doivent en aucun cas être communiquées à des tiers non autorisés et qu'il est interdit de sortir les documents correspondants des locaux prévus à cet effet.
- Avant et pendant la procédure d'acquisition, je ne suis pas autorisé à contacter des soumissionnaires potentiels concernant l'acquisition en question si un tel contact est susceptible de porter atteinte à l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires.
- Si je délègue des tâches à d'autres personnes pour s'occuper du projet d'acquisition, je m'engage à en informer immédiatement et par écrit mon supérieur hiérarchique et le chef du projet, et à informer ces autres personnes de la teneur du présent document.
- Je suis conscient de devoir confirmer mon impartialité (si tel est le cas) par écrit dans le rapport d'évaluation chaque fois que je participe à une adjudication.
- En cas de récusation, je m'engage à ne plus consulter aucun dossier, à ne plus participer à aucune séance, à ne pas discuter le cas avec les personnes chargées de l'évaluation et à éviter tout comportement susceptible d'influencer l'issue de la procédure.

Le non-respect des obligations susmentionnées peut constituer une grave violation de contrat pour les collaborateurs externes. Les demandes en dommages et intérêts qui, en vertu du droit des obligations (RS 220), résultent d'une telle violation contractuelle, notamment en raison des frais administratifs internes liés à la répétition de la procédure d'adjudication demeurent expressément réservées.

Je confirme avoir pris connaissance des considérations et engagements ci-dessus que j'accepte.

* Les **intérêts économiques**, sous forme d'une relation économique de proximité (par ex. rapport de travail ou toute autre relation d'affaires) ou d'un rapport de concurrence, peuvent notamment susciter une apparence de partialité, mais des raisons objectives doivent dénoter une certaine intensité. Les circonstances justifiant le devoir de récusation seront proportionnelles à l'intensité et à l'actualité de la relation d'affaires ou du rapport de concurrence (cf. BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, commentaire des art. 10 et 59 PA, et de l'art. 10, note 82). Vu les nombreuses formes que peut revêtir l'interpénétration des intérêts économiques, quand la récusation concerne un ancien employeur, la légitimité du soupçon d'impartialité sera fonction de la durée de l'engagement, de la période écoulée depuis la résiliation des rapports de travail ainsi que du poste occupé par l'ex-employé (cf. SCHINDLER, *Die Befangenheit der Verwaltung*, Zurich/Bâle/Genève, 2002, p. 115).

Lieu et date : _____

Prénom et nom : _____

Mandataire : _____

Signature : _____

