



Berne, le 16 juin 2023

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 21.3245 Seiler Graf du
17 mars 2021

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

Table des matières

1	Contexte	3
2	Risques de corruption dans les marchés publics	4
3	Bases de la prévention de la corruption dans l'administration fédérale	5
3.1	Engagements internationaux et mise en œuvre dans l'administration fédérale	5
3.2	Réglementations au sein du droit du personnel de la Confédération	6
3.3	Réglementations au sein du DDPS	7
3.4	Réglementations au sein d'armasuisse	8
3.5	Réglementations au sein du Groupement Défense	9
4	Prévention de la corruption dans les marchés publics	9
5	Prévention de la corruption au sein d'armasuisse.....	11
5.1	Communication à l'égard de l'industrie des armements	11
5.2	Conduite et organisation dans le domaine des ressources humaines.....	11
5.3	Processus d'acquisitions standardisés	11
5.4	Contrôle et application vis-à-vis de tiers	12
6	Prévention de la corruption au sein du Groupement Défense	13
7	Conclusion et mesures	15

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

1 Contexte

Avec le postulat 21.3245 Seiler Graf, le Conseil fédéral a été invité à présenter dans un rapport les risques de corruption inhérents à l'acquisition d'armement et les outils qu'il compte utiliser pour les réduire au maximum. Dans sa prise de position du 26 mai 2021, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat. Le Conseil national l'a adopté le 18 juin 2021.

Le 30 juin 2022, l'Office fédéral de l'armement (armasuisse) a chargé l'étude d'avocats Kellerhals Carrard d'évaluer les risques de corruption et les mesures préventives existantes d'armasuisse. Ce rapport d'expertise indépendant devait, d'une part, mettre en évidence les risques de corruption inhérents à l'acquisition d'armement et, d'autre part, vérifier l'opportunité des bases juridiques, instructions, directives et mesures pratiques de prévention de la corruption utilisées aujourd'hui au niveau de la Confédération, du DDPS et d'armasuisse. Au besoin, des recommandations devaient être formulées pour améliorer la situation effective.

Le rapport d'expertise «Risques de corruption et mesures de prévention lors de l'acquisition d'armement» («Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern») du 15 septembre 2022¹ confirme qu'armasuisse applique de façon adéquate les dispositions de la Confédération et du DDPS contre la corruption et informe les soumissionnaires et le personnel avec transparence au sujet des réglementations et des mesures de prévention y relatives. Il relève toutefois également des possibilités d'optimisation des processus existants. Selon ce rapport d'expertise, la prévention de la corruption pourrait encore être renforcée par une extension des contrôles des fournisseurs – avant tout pour les adjudications dépassant pas la valeur seuil légale –, un développement de l'utilisation de logiciels d'analyse pour la surveillance des chaînes d'approvisionnement et une meilleure coordination au sein d'armasuisse. Le rapport d'expertise de Kellerhals Carrard est à la base du présent rapport du Conseil fédéral.

¹ Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern (Risques de corruption et mesures de prévention lors de l'acquisition d'armement) – Rapport en allemand de Kellerhals Carrard en réponse au postulat 21.3245 Seiler Graf du 15 septembre 2022, consultable sur <https://www.ar.admin.ch/fr/ueber-armasuisse/korruptionspraevention/oeffentliche-beschaffungen.html>.

2 Risques de corruption dans les marchés publics

Dans la comparaison entre pays de Transparency International concernant la perception de la corruption dans le secteur public («Indice de perception de la corruption»²), la Suisse obtient constamment de bons résultats. En 2022, elle se classait à la septième place sur un total de 180 pays. Toutefois, des affaires de corruption pourraient sérieusement dégrader la confiance envers les institutions. La réputation internationale de la Suisse en pâtirait également.

Le Conseil fédéral a conscience du risque de corruption accru dans les marchés publics. Au rang des facteurs de risques figurent notamment le volume élevé de mandats, la grande complexité des marchés publics et la marge d'appréciation juridique des adjudicateurs dans la définition des exigences de performances et des critères, mais aussi dans la procédure d'adjudication (p. ex. choix des soumissionnaires dans une procédure sur invitation, adjudication de gré à gré). De même, dans les petits projets et les structures de marché réduites, il convient de tenir compte des risques de «népotisme» et de conflits d'intérêts. Des risques existent également lors de l'évaluation des offres, de l'adjudication du marché et de la réception des biens acquis.

3 Bases de la prévention de la corruption dans l'administration fédérale

Différents instruments et directives existent aujourd'hui au niveau de la Confédération, du DDPS et d'armasuisse pour réduire au maximum les risques de corruption susmentionnés inhérents à l'acquisition d'armement. La législation en matière de marchés publics formule des exigences élevées quant à la transparence des procédures et aux possibilités de recours. Le Conseil fédéral présente ci-après les efforts engagés au plan fédéral pour lutter de façon systématique contre les risques de corruption.

3.1 Engagements internationaux et mise en œuvre dans l'administration fédérale

La Suisse a ratifié plusieurs accords internationaux (OCDE³, Conseil de l'Europe⁴, ONU⁵) sur la prévention de la corruption. Dans le cadre d'instances internationales, elle se mobilise activement contre la corruption, notamment dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), au sein du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption et dans le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du

² Transparency International: indice de perception de la corruption 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³ Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 17 décembre 1997; RS 0.311.21.

⁴ Convention pénale sur la corruption du 27 janvier 1999; RS 0.311.55.

⁵ Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003; RS 0.311.56.

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

Conseil de l'Europe. Par ce biais, elle s'engage notamment à créer des conditions-cadres adaptées pour les marchés publics, qui sont alors fondées sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise de décision et qui soutiennent la prévention de la corruption (art. 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption). Dans son rôle de partie de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE, la Suisse s'est par ailleurs engagée à considérer la corruption d'agents publics étrangers, qu'elle soit active ou passive, comme une infraction (art. 322^{septies} du Code pénal suisse (CP)⁶). Cette disposition est entrée en vigueur en Suisse en 2006⁷.

La prévention de la corruption et l'intégrité des États membres sont en outre encouragées par des examens de pays tout comme une participation à des groupes de travail et des conférences internationales. Les précédents rapports d'évaluation de la Suisse quant à la mise en œuvre des trois conventions susmentionnées reconnaissent les différentes mesures déjà engagées par la Suisse dans sa lutte contre la corruption. Ainsi par exemple, en 2009, le Conseil fédéral a confié un mandat formel au groupe consultatif sur la corruption, transformé ce dernier en un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID Lutte contre la corruption) et subordonné celui-ci au DFAE.

Le GTID Lutte contre la corruption regroupe le Ministère public de la Confédération et tous les organes de l'administration fédérale actifs dans les domaines de la prévention et la lutte anti-corruption. Il organise toute une série de manifestations thématiques auxquelles sont conviés les offices fédéraux, le Ministère public de la Confédération et des représentant-es des cantons, des entreprises, de la société civile et de la science. Le GTID Lutte contre la corruption a élaboré la stratégie contre la corruption, qui a ensuite été adoptée par le Conseil fédéral le 25 novembre 2020⁸. Cette stratégie, qui couvre la période 2021–2024, formule 42 mesures à mettre en œuvre par l'administration fédérale. Le Conseil fédéral espère également que cette stratégie aura des retombées indirectes sur d'autres milieux. La Confédération exige ainsi contractuellement de ses mandataires qu'ils/elles désignent une instance d'annonce pour le signalement de dysfonctionnements et protègent les lanceurs d'alerte. La Confédération, pour sa part, doit garantir que les mandataires ne subissent aucun préjudice lorsqu'ils transmettent au CDF des informations sur des situations de corruption (mesure 22). En vertu de la loi sur les marchés publics (art. 44 al. 1 let. c et e LMP et art. 45 al. 1 LMP⁹, les adjudicateurs de la Confédération peuvent par ailleurs faire usage de la possibilité d'exclure temporairement des marchés publics les soumissionnaires ayant fait l'objet d'une condamnation pour corruption entrée en force (mesure 26).

⁶ Code pénal suisse du 21 décembre 1937; RS 311.0.

⁷ Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et du Protocole additionnel à ladite convention du 7 octobre 2005; RO 2006 2371.

⁸ [Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption du 25.11.2020](#).

⁹ Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) du 21 juin 2019; RS 172.056.1.

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

Le GTID Lutte contre la corruption coordonne la mise en œuvre des mesures en organisant l'échange d'informations sur les progrès accomplis et encourage une coopération renforcée auprès des offices fédéraux compétents. À cette fin, il met sur pied des ateliers consacrés aux objectifs visés et peut formuler des recommandations en vue de leur réalisation. En 2024, le DFAE fera évaluer la mise en application de la stratégie par un organe indépendant. Cette évaluation devra montrer dans quelle mesure les actions prévues sont effectivement mises en œuvre et si elles permettent d'atteindre les objectifs fixés. Fin 2024, le Conseil fédéral dressera le bilan et décidera d'une adaptation éventuelle de la stratégie.

3.2 Réglementations au sein du droit du personnel de la Confédération

Les personnes procédant à des acquisitions au nom de la Confédération sont soumises à la loi en vigueur et aux règles et consignes de comportement du Conseil fédéral, de leur département et de leur unité administrative. Le personnel de l'administration fédérale est tenu d'informer ses supérieurs de l'exercice de charges publiques et d'activités rétribuées en dehors de son rapport de travail (art. 23 de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁰ en lien avec l'art. 91 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)¹¹). Les collaborateurs et collaboratrices sont sensibilisés au code de comportement de l'administration fédérale du 15 août 2012¹² et reçoivent des supports d'information supplémentaires lors de leur entrée en fonction.

Au sein de l'administration fédérale, le personnel, en vertu du droit du personnel de la Confédération, ne peut accepter aucune invitation ni avantage – même s'ils sont de faible importance et conformes aux usages sociaux – qui sont proposés dans le cadre de processus d'achat ou de décision (art. 93 al. 2 et 93a al. 2 OPers). La corruption active et passive au sein de l'administration fédérale sont des infractions qui sont poursuivies par le Ministère public de la Confédération en qualité d'autorité spécialisée.¹³

Le personnel fédéral est soumis à des obligations de dénoncer et de signaler (art. 22a LPers). Sur la plateforme sécurisée de Whistleblowing du CDF, des collaboratrices, collaborateurs et particuliers peuvent signaler anonymement des cas suspects, suite à quoi le CDF examine les indices et entreprend éventuellement des clarifications supplémentaires.

3.3 Réglementations au sein du DDPS

Le DDPS est également soumis à d'autres dispositions de prévention de la corruption. Les Directives sur l'organisation de la prévention de la corruption et les obligations de

¹⁰ Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000; RS 172.220.1.

¹¹ Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) du 3 juillet 2001; RS 172.220.111.3.

¹² Code de comportement de l'administration fédérale du 15 août 2012.

¹³ Il s'agit principalement de la corruption active conformément à l'art. 322^{ter} CP, de la corruption passive (art. 322^{quater} CP), de l'octroi d'un avantage (art. 322^{quinqies} CP), de l'acceptation d'un avantage (art. 322^{sexies} CP) et de la gestion déloyale des intérêts publics (art. 314 CP). Ces faits relèvent de la responsabilité du Ministère public de la Confédération dans la mesure où ils ont été commis par un membre des autorités ou par un employé de la Confédération ou contre celle-ci (art. 23 al. 1 let. j du Code de procédure pénale suisse [CPP, RS 312.0.])

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

comportement du personnel du DDPS¹⁴ du 30 janvier 2020 concrétisent la manière dont doit se comporter le personnel du DDPS concernant l'acceptation d'avantages de faible importance conformes aux usages sociaux. Cela afin d'éviter tout conflit d'intérêts supposé ou avéré (ch. 1 al. 2 des directives).

Au DDPS, la responsabilité de la prévention et la lutte contre la corruption incombe aux différentes unités administratives. Chacune d'entre elles désigne son propre service spécialisé en matière de corruption (chiffre. 2 al. 2 des directives). Le service spécialisé en matière de corruption au DDPS au niveau du département soutient et coordonne ses activités. De plus, il organise régulièrement des réunions techniques, collabore avec le GTID Lutte contre la corruption et présente chaque année un rapport annuel à l'attention de la secrétaire générale ou du secrétaire général du DDPS (ch. 4 des directives). En outre, les obligations de comportement pour les supérieurs hiérarchiques et le personnel du DDPS sont concrétisées, en particulier concernant l'acceptation de dons, d'invitations et d'autres avantages (art. 94d OPers; ch. 6 ss des directives). En vertu de l'art. 22a LPers, les directives évoquées renvoient expressément à la plateforme de Whistleblowing du CDF susmentionnée (ch. 8 des directives).

À titre complémentaire, la cheffe du DDPS a édicté les directives du DDPS sur la participation à des événements non professionnels du 22 septembre 2022¹⁵ et fixé leur entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2022. Ces directives précisent dans quels cas le personnel du DDPS peut prendre part à des réunions et des événements. Il s'agit ici d'événements lors desquels un soumissionnaire, effectif ou potentiel, ou une personne participant à un processus de décision ou concernée par celui-ci, offre un repas ou d'autres avantages. Peu importe alors que cela se fasse dans la fonction d'organisateur ou, par exemple, de sponsor. Ici encore, il s'agit d'éviter tout soupçon de conflit d'intérêts (ch. 1 al. 3 des directives).

3.4 Réglementations au sein d'armasuisse

armasuisse applique de manière conséquente les dispositions de la Confédération et du DDPS. Depuis 2004, ses propres collaboratrices et collaborateurs sont par ailleurs soumis à des directives plus strictes. armasuisse a ainsi complété la directive relative à l'interdiction d'accepter des dons et des avantages au DDPS du 1^{er} novembre 2003 de sa propre directive du directeur général de l'armement (Directive sur l'interdiction d'accepter des dons du 10 avril 2004). La précédente directive du directeur général de l'armement a été remplacée par la directive sur l'acceptation de dons et d'avantages chez armasuisse et dans le Groupement Défense du 1^{er} janvier 2013, puis par les directives du directeur général de l'armement sur l'acceptation de dons, d'invitations et d'autres avantages du 1^{er} juillet 2020¹⁶. À ce titre, il est interdit à tout le personnel d'ar-

¹⁴ Directives sur l'organisation de la prévention de la corruption et les obligations de comportement du personnel du DDPS du 30 janvier 2020.

¹⁵ Directives sur la participation à des événements non professionnels du 22 septembre 2022.

¹⁶ Directives sur l'acceptation de dons, d'invitations et d'autres avantages au sein de l'Office fédéral de l'armement armasuisse du 1^{er} juillet 2020.

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

masuisse d'accepter des invitations, des dons et d'autres avantages, indépendamment de la valeur de l'avantage respectif. L'acceptation n'est possible que dans des cas exceptionnels motivés, dans le respect des dispositions supérieures de la Confédération du DDPS (ch. 3 des directives). Le risque accru de corruption dans le domaine des acquisitions est ainsi pris en compte.

Chez armasuisse, le service spécialisé en matière de corruption aide la directrice générale ou le directeur général de l'armement à prévenir la corruption et à lutter contre cette dernière. Il conseille le personnel dans les questions de prévention de la corruption. Par ailleurs, il est représenté au sein du groupe de base du GTID Lutte contre la corruption et participe activement à la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021–2024.

armasuisse dispose en outre d'une vaste documentation comprenant des consignes internes de travail et de processus. Le processus d'acquisition est ainsi structuré de façon homogène et organisé sur la base des exigences du droit des marchés publics.

3.5 Réglementations au sein du Groupement Défense

Le Groupement Défense applique de manière conséquente les dispositions de la Confédération et du DDPS. En complément à ces règles homogènes en vigueur au sein de l'administration, il dispose d'un service Compliance Défense et de propres règles de comportement précisées par le chef de l'armée (CdA) dans les directives sur la compliance dans le Groupement Défense¹⁷. Ce service est indépendant et ne reçoit d'instructions que du CdA.

La principale mission du service Compliance Défense consiste à aider le ou la CdA, les supérieurs hiérarchiques et le personnel du Groupement Défense à assurer le respect et la légalité des prescriptions en vigueur, mais aussi à garantir une action responsable et un comportement correct. Depuis 2020, le service Compliance Défense fait aussi fonction de service spécialisé en matière de corruption au sein du Groupement Défense.

La prévention de la corruption fait partie d'un programme global et étendu au sein du Groupement Défense. Il s'agit ici d'une approche allant au-delà des simples directives d'acquisitions et défis y afférents. Des efforts particuliers sont ainsi déployés dans le but de développer en continu la culture organisationnelle. Ils seront intégrés dans les nouveaux processus de conduite et d'évaluation du personnel à partir de 2023.

¹⁷ Directives sur la compliance au sein du Groupement Défense du 19 décembre 2022 (directives 90.120 f).

4 Prévention de la corruption dans les marchés publics

À l'occasion de la révision de l'accord sur les marchés publics de l'OMC (GPA)¹⁸, l'amélioration des conditions-cadres pour la concurrence était au premier plan. La concurrence doit d'une part être assurée par une transparence accrue et d'autre part par une lutte résolue contre la corruption qui nuit à la concurrence. Avec la révision totale du droit des marchés publics, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, la Suisse a mis en œuvre ces engagements.

Dès l'art. 2 let. d de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)¹⁹, une concurrence efficace et équitable entre les soumissionnaires est promue. Cela en particulier par des mesures contre les accords illicites affectant la concurrence et contre la corruption. Conformément à l'art. 11 let. b LMP, l'adjudicateur doit prendre des mesures contre les conflits d'intérêts, les accords illicites affectant la concurrence et la corruption. L'art. 3 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP)²⁰ vient préciser ces mesures. Les collaborateurs d'un adjudicateur sont ainsi tenus de déclarer leurs activités accessoires, leurs rapports de travail et les liens d'intérêts susceptibles de conduire à un conflit d'intérêts lors de la procédure d'adjudication, et de signer une déclaration d'impartialité. De plus, l'adjudicateur doit informer régulièrement ses collaboratrices et collaborateurs de la façon dont elles/ils peuvent éviter efficacement les conflits d'intérêts et la corruption. Cela vaut aussi pour les collaboratrices et collaborateurs de tiers mandatés par ce dernier, qui participent à une procédure d'adjudication.

Dans son rôle d'adjudicateur, armasuisse exige des soumissionnaires qu'ils prouvent, notamment sous la forme d'un formulaire de déclaration de la Conférence des achats de la Confédération (CA)²¹, qu'ils répondent aux conditions de participation et aux critères d'aptitude. Ces preuves englobent également le respect des règles de comportement pour la prévention de la corruption (annexe 3 ch. 1 let. d OMP). S'il est appris qu'un soumissionnaire a enfreint les dispositions relatives à la lutte contre la corruption, celui-ci peut être exclu de la procédure d'adjudication, radié d'une liste en vertu de l'art. 28 LMP ou une adjudication peut être révoquée (art. 44 al. 1 let. e LMP). En cas de violation grave, l'adjudicateur peut exclure le soumissionnaire, resp. le sous-traitant des futurs marchés publics de la Confédération, pour une durée maximale de cinq ans (art. 45 al. 1 LMP).

Le principe de transparence est également fondamental (art. 2 let. b et art. 11 let. a LMP) pour assurer des procédures équitables et le respect des objectifs et principes du droit des marchés publics. Dans ce cadre, il convient de mentionner tout particulièrement la nouvelle obligation de l'adjudicateur, introduite dans l'art. 27 al. 1 OMP avec

¹⁸ Accord révisé sur les marchés publics du 15 avril 1994; RS 0.632.231.422.

¹⁹ RS 172.056.1.

²⁰ Ordonnance sur les marchés publics (OMP) du 12 février 2020; RS 172.056.11.

²¹ [Déclaration du soumissionnaire \(admin.ch\)](#).

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

la révision du droit des marchés publics, de divulguer périodiquement toutes les acquisitions dont la valeur atteint au moins 50 000 francs. En raison de cette nouveauté, des marchés inférieurs au seuil et adjugés selon une procédure de gré à gré (en vertu de l'art. 21 al. 1 LMP) sont également publiés. La publication des acquisitions supérieures à 50 000 francs conformément à l'art. 27 al. 1 OMP accroît la transparence des marchés publics et dissuade les pratiques abusives. Le set de reporting du controlling des achats de l'administration fédérale est soumis chaque année au Conseil fédéral et à la Délégation des finances des Chambres fédérales. Il est également mis à la disposition du grand public sur Internet.²² Le dispositif de rapports a été considérablement développé au moyen de diverses nouveautés. Seules les acquisitions régies par l'art. 10 LMP sont exemptées de la disposition de communication. Il s'agit ici d'exceptions concernant la sécurité de la Suisse (art. 10 al. 4 let. a LMP). Cet article est applicable aux acquisitions dont la communication menacerait la sécurité de la Suisse.

5 Prévention de la corruption au sein d'armasuisse

Le rapport d'expertise de Kellerhals Carrard confirme qu'armasuisse applique de manière conséquente les dispositions en vigueur de prévention de la corruption. En accord avec les exigences légales, armasuisse engage diverses mesures de prévention de la corruption qui, dans de nombreux domaines, vont même au-delà des exigences minimales légales.

5.1 Communication à l'égard de l'industrie des armements

armasuisse s'efforce également de sensibiliser les mandataires et mandataires potentiels. Et ce régulièrement dans le cadre du processus d'acquisitions. armasuisse informe alors des règles en vigueur, telles que l'interdiction d'acceptation de dons et d'invitations.

5.2 Conduite et organisation dans le domaine des ressources humaines

Chez armasuisse, la prévention et la lutte anti-corruption font partie des tâches de gestion des supérieur(e)s hiérarchiques et elles ne peuvent être déléguées. Dès leur entrée en fonction, les collaboratrices et collaborateurs d'armasuisse signent une déclaration d'impartialité applicable à l'ensemble des acquisitions. L'observation de cette déclaration d'impartialité doit être confirmée annuellement dans le cadre de la convention d'objectifs. Les collaboratrices et collaborateurs sont tenus de se récuser lorsqu'ils ont un intérêt personnel dans une affaire ou risquent d'être partiaux pour d'autres motifs. L'apparence de partialité suffit à motiver la récusation (art. 94a al. 1 OPers, cf. également art. 13 LMP).

²² [Controlling des achats de l'administration fédérale.](#)

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

La sensibilisation du personnel à la thématique de la corruption débute dès l'entrée en fonction. À cette occasion, le personnel nouvellement arrivé est soigneusement informé des risques de corruption et des règles en la matière. Les collaboratrices et collaborateurs doivent communiquer leurs activités accessoires, rapports de travail et intérêts lors de l'entretien annuel de définition des objectifs avec les supérieurs hiérarchiques. Tous les cinq à huit ans, ils font par ailleurs l'objet d'un contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP). Dans le cadre de campagnes de communication déployées sur l'intranet et de modules d'E-Learning obligatoires, le personnel apprend aussi régulièrement comment éviter efficacement les conflits d'intérêts et la corruption. En cas de questions, il peut s'adresser au service spécialisé en matière de corruption d'armasuisse. Par ailleurs, les collaborateurs et mandataires peuvent contacter la plateforme institutionnalisée de Whistleblowing du CDF. Les lanceuses et lanceurs d'alerte sont ainsi efficacement protégés contre les discriminations.

5.3 Processus d'acquisitions standardisés

Les processus d'acquisitions standardisés et les mécanismes de contrôle et exigences de transparence qu'ils prévoient sont un outil important dans la prévention de la corruption. Ils permettent en particulier de détecter plus aisément les cas de corruption.

Le système de gestion intégré (IMS), où sont représentés tous les processus d'affaires d'armasuisse, est certifié ISO (ISO 9001) et remplit toutes les exigences relatives à une gestion systématique de la qualité. Pour l'acquisition de matériel d'armement, la méthode éprouvée de gestion de projets HERMES est appliquée. L'approbation des procédures d'adjudication, des contrats et des factures passe par plusieurs instances de contrôle intermédiaires. Les projets d'acquisitions sont toujours exécutés selon le principe du double contrôle, au minimum. Des exigences accrues s'appliquent aux acquisitions portant sur un montant élevé et les acquisitions faisant l'objet d'une procédure de gré à gré. Le système de contrôle interne (SCI) vérifie en continu les processus de gestion financière. Par ailleurs, la révision interne du DDPS et le CDF réalisent un contrôle régulier de la comptabilité tout comme des processus d'affaires et d'acquisitions.

Chez armasuisse, près d'un tiers des acquisitions dépassant le seuil sont réalisés dans le cadre d'une procédure sur invitation (art. 20 al. 3 LMP). Elles suivent le processus d'acquisition ordinaire avec une demande de projet, un mandat de projet et une décision de procédure, cette dernière faisant intervenir le service juridique interne.

Le Groupement Défense, en tant qu'organisme à l'origine du besoin, et armasuisse, en tant que service d'achats pour l'ensemble des acquisitions du DDPS, sont séparés sur le plan organisationnel. Cela d'une part afin d'éviter au maximum les conflits d'intérêts et, partant, les risques de corruption. D'autre part, la responsabilité des acquisitions est ainsi confiée au personnel spécialisé, qui est formé en conséquence et sensibilisé aux risques de corruption. Le personnel prenant part à des acquisitions pour des achats d'armement et de matériel de guerre s'appuie en particulier sur les exigences des Di-

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

rectives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armasuisse (CODA)²³ et, pour des achats de services, sur les Directives du DDPS sur la conclusion de contrats de services²⁴.

Un processus d'acquisition standardisé doit également être observé dans les procédures de gré à gré. Les responsables du projet vérifient toujours les conditions d'une adjudication de gré à gré aux côtés du service juridique interne. Les directives de reporting propres au droit des marchés publics assurent plus de transparence pour tous les types de procédures.

5.4 Contrôle et application vis-à-vis de tiers

Les tiers auxquels armasuisse fait par exemple appel pour l'élaboration de documents d'appels d'offres ou l'analyse d'offres doivent présenter une déclaration d'impartialité au même titre que le personnel de la Confédération.

Les contrats d'acquisitions d'armasuisse prévoient des dispositions anti-corruption strictes. Ainsi par exemple, on exige des mandataires qu'ils mettent en place une instance d'annonce de lanceurs d'alerte, telle que prévue par la mesure 22 de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024. Les contrats d'acquisitions comprennent des dispositions supplémentaires (p. ex. peines conventionnelles, clauses d'intégrité ou mesures visant à garantir des processus commerciaux conformes à la loi).

En vertu de l'art. 26 LMP, armasuisse garantit que les soumissionnaires et leurs sous-traitants remplissent les conditions de participation, notamment les exigences fixées d'après l'art. 12 LMP (c'est-à-dire le respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs, des conditions de travail, de l'égalité salariale et du droit de l'environnement) lors de la procédure d'adjudication ainsi que lors de l'exécution du marché adjugé. Ils doivent prouver qu'ils ont payé les impôts et les cotisations sociales exigibles et qu'ils ne concluent pas d'accords illicites affectant la concurrence. Pour cette raison, armasuisse a déterminé qu'à partir de l'année 2022, tous les soumissionnaires doivent signer la déclaration de la CA.

Les contrôles de fournisseurs s'effectuent principalement au cours de la phase d'adjudication, c'est-à-dire avant l'attribution du marché. Les soumissionnaires peuvent être exclus de la procédure d'adjudication s'ils ne remplissent pas les conditions de participation, les critères d'aptitude ou les spécifications techniques, par exemple dans le cadre de labels textiles ou d'exigences concernant des logiciels. Dans le cas d'infractions graves, des sanctions supplémentaires allant au-delà de la procédure d'acquisition spécifique sont aussi possibles. En cas de corruption, l'atteinte à la réputation d'armasuisse aurait de graves conséquences et la relation entre le mandataire et la Confé-

²³ Directives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armasuisse du 28 mars 2018 (CODA).

²⁴ Directives relatives à la conclusion de contrats de services du 10 janvier 2022.

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

dération en tant qu'adjudicateur s'en trouverait durablement dégradée. Il est donc de l'intérêt des tiers d'observer les exigences à cet égard.

À la suite de la conclusion du contrat, armasuisse procède en outre à des contrôles sporadiques (p. ex. audit des fournisseurs) afin de s'assurer que les conditions de participation et les critères d'aptitude sont également remplis durant la fourniture de la prestation. En présence de soupçons fondés de corruption, la révision interne du DDPS peut intervenir.

Certains domaines de compétences d'armasuisse recourent par ailleurs à des outils numériques à titre expérimental afin de surveiller la durabilité et la compliance des fournisseurs, dans l'esprit d'une surveillance continue. Des processus automatisés contrôlent régulièrement les chaînes d'approvisionnement. Le système alerte les utilisateurs lorsque des incidents significatifs sont mentionnés dans les médias ou d'autres sources. À l'heure actuelle, armasuisse n'utilise de tels outils informatiques qu'à titre ponctuel.

6 Prévention de la corruption au sein du Groupement Défense

Au sein du Groupement D également, la prévention et la lutte anti-corruption font partie des tâches de gestion des supérieurs hiérarchiques. Les mesures du service Compliance Défense visent à aider les supérieurs hiérarchiques à assumer leurs responsabilités. Interdisciplinaire, le domaine Compliance Défense travaille en étroite collaboration avec les domaines internes Finances, Personnel, Droit et Communication du Groupement Défense. Cette approche transversale permet d'intégrer ou d'optimiser rapidement des mesures de compliance dans des processus existants, d'anticiper des situations qui pourraient nuire au Groupement Défense et de mieux coordonner les mesures de prévention requises.

Les collaboratrices et collaborateurs du Groupement Défense sont particulièrement sensibilisés aux risques de corruption lors de leur intégration dans l'organisation. Cette sensibilisation s'effectue généralement à l'aide de modules d'E-Learning. Par ailleurs, les futurs cadres militaires (officiers et sous-officiers de carrière) sont informés et sensibilisés par le domaine Compliance Défense, dans le cadre d'une formation interactive. En coordination avec le service du personnel, la prévention de la corruption est également intégrée dans les modules de formation obligatoires destinés à l'ensemble du personnel endossant une fonction d'encadrement.

Pour garantir durablement l'efficacité de cette sensibilisation à la thématique, le service Compliance Défense mène des entretiens de compliance avec les cinq subordonnés directs du CdA et avec tous les responsables des domaines transversaux (finances,

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

personnel, communication, droit, gestion du risque). Ces entretiens ont notamment pour objectif d'instaurer une plateforme de discussion pour les défis que ces supérieurs hiérarchiques ont à relever dans la compliance, de définir et d'accompagner les prestations et les attentes dans ce domaine et d'être à disposition en cas de questions.

La conduite de ces entretiens est primordiale, car ceux-ci font prendre conscience des risques et facilitent la mise en œuvre de mesures préventives concrètes. Les entretiens de compliance se composent notamment d'une sensibilisation des cadres, de campagnes internes de communication ou encore de contrôles de compliance. Chaque année, près de 20 formations de compliance sont en outre réalisées avec des thèmes prioritaires pertinents et des exemples actuels pour les cadres des différents domaines. Une campagne de communication interne est en cours depuis 2021 pour la prévention des conflits d'intérêts. Elle compte jusqu'à quatre publications par an.

Le service Compliance Défense joue également un rôle important lorsqu'il s'agit de répondre à des questions ou des requêtes des subordonnés directs du CdA, mais aussi des supérieurs hiérarchiques et des collaboratrices et collaborateurs. Chaque année, près de 100 demandes sont traitées, avec une légère augmentation au cours de ces dernières années. Bien que ces thèmes se rapportent majoritairement à la compliance, le domaine Compliance Défense est également chargé d'orienter le personnel vers les bons interlocuteurs. Il endosse donc aussi le rôle d'intermédiaire, ce qui s'explique notamment par le caractère transversal de ce service.

Toutes ces mesures, combinées et concrétisées pour les domaines d'application respectifs, aspirent à réduire durablement et efficacement les risques de compliance pour le Groupement Défense et à maintenir à haut niveau la réputation d'intégrité et de crédibilité de celui-ci.

7 Conclusion et mesures

Le Conseil fédéral partage les conclusions du rapport d'expertise «Réduction au maximum des risques de corruption inhérents à l'acquisition d'armement à l'Office fédéral de l'armement armasuisse»²⁵, selon lesquelles armasuisse applique de façon conséquente les dispositions anti-corruption de la Confédération et du DDPS et informe avec transparence les soumissionnaires et le personnel au sujet des réglementations et mesure préventives en vigueur dans ce domaine. armasuisse a conscience de la responsabilité assumée au niveau de la prévention et de la lutte anti-corruption dans son rôle de service d'achat central de la Confédération. Les grands axes de la prévention de la corruption se situent dans les domaines suivants: (1) Transparence dans les procédures d'adjudication, (2) Organisation et réalisation des procédures d'acquisition et (3)

²⁵ Korruptionsrisiken und Präventionsmassnahmen bei der Beschaffung von Rüstungsgütern (Risques de corruption et mesures de prévention lors de l'acquisition d'armement) – Rapport en allemand de Kellerhals Carrard en réponse au postulat 21.3245 Seiler Graf du 15 septembre 2022.

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

Sensibilisation des collaboratrices et collaborateurs au moyen d'une communication active et de formations relatives aux risques de corruption et mesures de prévention. En conformité avec la législation sur les marchés publics, armasuisse attache une attention particulière au contrôle et à la poursuite pénale des infractions constatées aux dispositions sur la corruption. En définissant des critères d'aptitude et en s'assurant que les conditions légales de participation sont réunies, armasuisse veille à ce que les soumissionnaires ne disposant pas de mesures anti-corruption adaptées soient exclus assez tôt de la procédure d'adjudication. En outre, armasuisse recourt à des sanctions administratives pour les cas de corruption et se réserve le droit d'engager des poursuites pénales.

Le Groupement Défense, en tant qu'organisme à l'origine du besoin et qu'utilisateur, est conscient du risque de corruption inhérent à l'acquisition de matériel de l'armée. Il est soumis aux réglementations afférentes de la Confédération et du DDPS et prend de surcroît ses propres mesures complémentaires de compliance.

Les constats du rapport d'expertise de Kellerhals Carrard sont étayés par le Contrôle fédéral des finances (CDF), dans son rapport 22130 «Examen d'acquisitions choisies» 22130 du 15.05.2023²⁶. armasuisse accueille favorablement les recommandations du CDF et va procéder à leur mise en œuvre.

Pour prévenir et combattre la corruption dans le secteur public, la Confédération fait des efforts importants, notamment pour les marchés publics dans l'armement. Le droit révisé des marchés publics comporte de nombreuses dispositions visant à renforcer la transparence des procédures et la protection juridique. Des dispositions supplémentaires du droit pénal et du droit du personnel fédéral instaurent un cadre juridique à même de réduire au maximum les risques de corruption dans les marchés publics.

Le rapport d'expertise de Kellerhals Carrard et le rapport de contrôle 22130 du CDF du 15 mai 2023 montrent que le DDPS applique de façon conséquente les prescriptions légales et les renforce judicieusement à l'aide de directives supplémentaires. Viennent également s'ajouter d'autres instruments tels que les déclarations d'impartialité et la plateforme de Whistleblowing du CDF. Les services spécialisés en matière de corruption gérés par le DDPS et ses unités administratives conseillent et sensibilisent les cadres et leurs collaborateurs dans le domaine de la prévention de la corruption. Ils veillent ainsi à une mise en œuvre uniforme des directives au sein du département.

Au moyen de dispositions contractuelles, de preuves du respect des conditions légales de participation et de contrôles ponctuels, des instruments sont d'ores et déjà utilisés pour réduire au maximum le risque de corruption des mandataires de la Confédération dans le cadre des marchés publics.

²⁶ Rapport de contrôle du CDF 22130 du 15.05.2023

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

armasuisse observe les exigences juridiques en vigueur pour l'acquisition d'armement et engage d'autres mesures allant au-delà des prescriptions juridiques pour réduire au maximum le risque de corruption. Dans le cadre du processus d'amélioration continue, le DDPS a chargé armasuisse de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'expertise de Kellerhals Carrard.

Recommandation 1: armasuisse doit exécuter davantage de contrôles de fournisseurs ponctuels et basés sur le risque. Cela vaut particulièrement pour les adjudications de mandats de gros volume, car le risque de «népotisme» et de conflits d'intérêts est particulièrement accru pour les petits projets et les structures de marché réduites. Grâce aux contrôles de fournisseurs, armasuisse pourrait vérifier plus efficacement le respect des dispositions relatives à la prévention de la corruption dans la phase contractuelle.

Aux yeux du DDPS, les contrôles de fournisseurs constituent un outil important de surveillance du respect des dispositions de corruption. Ils signalent également que la Confédération ne tolère aucune corruption dans les acquisitions d'armement et qu'elle vérifie cela. Dès aujourd'hui, armasuisse mène des contrôles sporadiques consécutifs à la conclusion du contrat (p. ex. audits de fournisseurs) afin de vérifier la satisfaction des conditions de participation et des critères d'aptitude durant la fourniture de la prestation également. Cet instrument a fait ses preuves. C'est pourquoi le DDPS a chargé armasuisse de réaliser davantage de contrôles ponctuels des fournisseurs, basés sur les risques, ou de les faire exécuter par des tiers, en particulier pour les adjudications de faible volume.

Recommandation 2: armasuisse doit vérifier dans quelle mesure l'utilisation d'un logiciel d'analyse pour la vérification des chaînes de fournisseurs doit être étendue. armasuisse pourrait ainsi recevoir des notifications automatiques relatives à des soupçons de corruption et engager des mesures adaptées.

Le recours à des outils numériques permet de vérifier les chaînes d'approvisionnement systématiquement et avec peu de ressources, afin de voir si elles respectent les dispositions applicables. armasuisse peut ainsi détecter plus rapidement les affaires de corruption et engager d'autres mesures au besoin. armasuisse a une première expérience dans ce domaine et il étendra l'utilisation d'outils numériques pour mieux surveiller les chaînes d'approvisionnement et le respect de la compliance chez les fournisseurs et sous-traitants.

Recommandation 3: armasuisse doit améliorer la coordination et l'échange d'expériences en matière de prévention de la corruption entre ses domaines de compétences. Cela afin d'assurer une sensibilisation et une mise en œuvre plus homogènes des mesures relatives à la prévention de la corruption.

Le DDPS juge important que les mesures de prévention de la corruption soient appliquées de façon homogène au sein d'armasuisse, indépendamment de l'objet de l'ac-

Acquisitions d'armement. Réduire au maximum les risques de corruption

quisition et de la procédure d'adjudication. L'échange en interne permet de discuter des risques de corruption et des mesures de prévention de la corruption. On peut ainsi éviter que d'éventuels cas de corruption se répercutent négativement sur d'autres acquisitions.

Le Conseil fédéral est d'avis que les risques de corruption inhérents à l'acquisition d'armement peuvent être réduits au maximum par la mise en œuvre des recommandations susmentionnées et que la demande du postulat est ainsi prise en compte de façon appropriée.