

**Cas pratique / mise en situation**  
**L'enquête administrative SECO en Suisse**  
**comme exemple**



Prof. Dr. iur. Urs Saxer LL.M.  
Université de Zurich / Suisse

# Introduction

Un journal important publie à la première page un article qui décrit en détail:

- Comment une unité du ministère pour l'économie public n'a pas observé les règles de l'approvisionnement sur les marchés publics pendant des années;
- Comment cette unité a toujours coopéré avec les mêmes entreprises mentionnées dans l'article;
- Et comment il y a des indices claires que quelques fonctionnaires de cette unité responsables pour les marchés publics ont reçu par quelques-uns de ces entreprises des avantages matérielles.

# Introduction

- Le prochain jour le journal publie d'autres détails comme preuves pour et donc affirment les thèses du premier article et dont il est clair que le journaliste a obtenu de l'information de la part des insiders de l'administration.
- Sous la pression de ces articles qui ont reçu un grand écho public, le ministre pour l'économie public décide de porter plainte pénale contre inconnu. Deux jours plus tard, une personne est arrêtée par un ordre du ministère public. Cette arrestation est l'occasion, pour le ministre pour l'économie public, d'ordonner une enquête administrative sur les irrégularités en matière d'acquisition et sur la question d'une éventuelle corruption.

# Introduction

Vous êtes nommé responsable de l'enquête administrative comme personne indépendante extérieure.

- Qu'est-ce que vous faites?
- Comment procédez-vous?
- Comment ce déroulera votre enquête?

# Contexte, contenu et cadre de l'enquête

- L'enquête administrative a été ordonnée par la suite de la révélation, de dysfonctionnements constatés en matière d'acquisition au sein de l'organe de compensation et de soupçons de corruption formulés à l'encontre de collaborateurs du SECO (Secrétariat de l'Etat pour l'economie) par les médias.

# Contexte, contenu et cadre de l'enquête

Par conséquent l'enquête portait principalement certain:

- (1) l'établissement des faits,
- (2) une analyse des procédures et des structures en place pour les acquisitions et des causes potentielles d'irrégularité, et
- (3) des propositions d'amélioration.

L'enquête ne visait pas à apprécier le comportement d'individu précis, cette tâche a été exécutée dans le cadre de l'instruction pénale engagée en parallèle. Le rapport ne se prononçait donc pas sur la responsabilité individuelle des collaborateurs.

# Le Mandat

- Une ordonnance du ministre, est en même temps un contrat entre le département fédéral pour l'économie et moi-même.
- Mission très générale mais ne pas très claire.
- Problème qu'on ne connaît pas, l'entendu et l'importance de ce qui s'est passé au moment de la commande.
- Problème qu'on ne connaît non plus les coûts, les frais à prévoir.
- Pour des raisons politiques, fixations d'un délai.

# Premières explorations

- Organiser les travaux
  - Temps
  - Les ressources personnelles, financières et infrastructurelles
- Parler d'une manière plutôt informelle avec peu de personnes qui ont des connaissances particulières pour gagner une idée prima facie
  - des faits
  - des personnes à interroger
  - des directives administratives
  - de la culture dans l'entité administrative



# Premières explorations

- Étudier peu de dossiers, mais les dossiers importants qui peuvent donner une idée des événements et des problèmes concrets.
- Étudier les structures principales de l'organisation et surtout de l'entité administrative en question, les procédures administratives, les lois applicables et les directives administratives les plus importantes.
- Se poser des questions.

# Concrétiser le mandat

- Se poser des questions plus concrètes, basé sur les premières explorations.
- Définir le problème ou les problèmes pertinents.
- Exclure les problèmes non pertinents.
- Formuler des hypothèses à confirmer ou à falsifier au cours de l'enquête.

# Concrétiser le mandat

Par exemple dans enquête SECO :

- Limitations à l'analyse des acquisitions entre 2006 et 2013, et ne pas avant (limites de temps et de ressources financières, nouvelle réglementation interne dès 2006).
- Se concentrer sur les structures, procédures et aspects normatives des acquisitions dans l'entité administrative en question, en vue de leur aptitude et efficacité en ce qui concerne les buts des acquisitions par des autorités publiques.
- Explorer le rôle de plusieurs organes, entités administratives et personnes avec des fonctions clé et dans des positions clé en ce qui concerne les acquisitions publiques

# Premier contact officielle avec l'unité administrative

E-mail à toutes les personnes qui travaillent dans l'unité administrative en question, en annonçant

- que je suis le responsable pour l'enquête;
- que je contacterai des personnes pour poser des questions, pour les interroger, et pour demander des documents;
- que je travaille avec le soutien du Ministre, et que toutes les personnes sont obligées de coopérer avec moi et de me fournir toutes les informations demandées;
- qu' il y a aussi la possibilité de me contacter d'une manière confidentielle;

# Étude profonde des dossiers et des documents

- Analyse systématique des dossiers sur des acquisitions particulières.
- Procès-verbaux des séances internes.
- Directives internes.
- Correspondance interne, prises de position.
  
- Travail en équipe.
- Fractionnement des dossiers et des documents entre nous en équipe.
- Analyse systématique.
- Notes écrites par chacun comme préparation pour le rapport final.

# Étude profonde des dossiers et des documents

Pendant cette étude:

- Élaboration d'une structure pour le rapport final.
- Partition interne de la responsabilité pour le projet de rapport final.
- Evaluation des personnes à formellement interrogées.
- Élaboration des questionnaires pour les interrogations;
  - Questionnaire général comme base
  - Questionnaire spécifique pour les personnes spécifiques.

# Interrogatoires

## Préparation des interrogatoires

- Choix des personnes.
- Demande aux supérieurs de libérer ces personnes de l'obligation de garder le secret de fonction.
- E-mail adressé aux personnes à interroger avec une convocation formelle et un questionnaire.
- Possibilité d'une interrogation anonyme.

# Interrogatoires

- Interrogatoires des personnes de l'administration.
- Pas d'interrogatoires des personnes inculpées.
- Pas d'interrogatoires des personnes externes.



# Interrogatoires

- Interrogatoires écrits (limites des ressources financières) et oraux, basé sur les questionnaires.
- Interrogations écrites pour les personnes moins importantes.
- Interrogatoires oraux enregistrés; procès-verbal à signer par moi et par la personne interrogée.
- Lieu des interrogatoires: étude d'avocats, ne pas dans l'administration public.
- Les interrogatoires oraux sont indispensable pour gagner une idée de la culture, des personnes (crédibilité). Possibilité de discuter d'une manière informelle. Créer une atmosphère de confiance → plus d'information.

# Le rapport final

## Structure:

- Introduction.
- Déroulement de l'enquête:
  - Description des phases diverses de l'enquête
  - Difficultés
  - Relations avec l'autorité mandante, l'unité administrative visée, des tiers, le public
- Résultats:
  - les faits à constater (dysfonctionnement)
  - Raisons (structures, directives, procédures, personnes)
- Recommandations.

# Le rapport final

Elaboration du rapport:

- Composer les parts élaborées par mes collaborateurs.
- Mettre en relation le contenu des parts diverses.
- Standardiser le contenu et le vocabulaire.
- Elaboration des conclusions et des recommandations.
- Rapport de 130 pages.

# Chronologie

15./30./31. Janvier : articles dans les médias.

1. Février 2014 : ordonnance d'une enquête administrative.

6. Février : Mandat pour l'enquête.

15. Mars : premier rapport intermédiaire.

27. Mai : deuxième rapport intermédiaire.

30. Juin : projet du rapport final.

15. Juillet : rapport révisé.

31. Juillet : rapport final.

20. Aout : conférence de média.

# Aspects au fond de l'enquête

Etudier les raisons pour les cas de corruption, surtout en ce qui concerne

- Les directives.
- Les structures.
- Les procédures.
- Les contrôles internes et extérieurs.

Notre conclusion:

- En général les cas de corruption sont également le résultat des structures, des procédures et des contrôles inadéquates.

# Aspects au fond de l'enquête

## Les faits:

- Un chef de secteur du SECO a reçu, des avantages importants matériels de sociétés informatiques sur une période prolongée.
- Parfois d'autres collaborateurs ont, également reçu des cadeaux, mais sans mesure commune avec les avantages précités.
- Dans l'ensemble, ces faits représentent des infractions manifestes aux dispositions applicables du droit fédéral et aux directives internes relatif à l'acceptation des avantages matériels par des employés de la Confédération, infractions dont certaines pourraient être punissables.

# Aspects au fond de l'enquête

- Des infractions diverses étaient largement répandues en matière d'acquisition. Ces infractions passées concernent notamment la législation sur les marchés publics, qui prévoit entre autres qu' à partir d'un certain seuil, l'unité doit rassembler plusieurs offres ou procéder à un appel d'offres. Ces obligations n'ont pas été respectées pendant de nombreuses années.
- En particulier entre 2006 et 2012, aucun appel d'offres n'a été publié. Même l'obligation de publier les adjudications de gré à gré n'a pas été respectée.

# Aspects au fond de l'enquête

- Les faits incriminés contrevenaient également aux directives internes, lesquelles prévoient des procédures spécifiques pour différents types d'acquisitions et requièrent la signature de certaines personnes.
- Dans plusieurs cas, il peut être prouvé que le chef de secteur concerné n'a pas respecté ces règles et a attribué des mandats sans que les contrats soient signés conformément aux directives.



# Aspects au fond de l'enquête

## Les raisons:

### Rôle des directives internes:

- Les directives internes en vigueur à l'époque et l'organisation des procédures d'acquisition n'étaient pas directement responsables des dysfonctionnements mis au jour. La manière dont ces procédures étaient organisées était judicieuse, et si les directives avaient été respectées, il n'y avait pas eu d'abus. Par ailleurs, les directives ont été adaptées au fil du temps et considérablement améliorées ces deux dernières années.

# Aspects au fond de l'enquête

Comportement des responsables:

- Le comportement du chef de secteur en question est une des causes directes des abus qui ont eu lieu. Le chef de secteur n'a pas respecté la législation sur les marchés publics ni les directives internes.
- Cela lui a notamment été possible du fait de manquements de la direction. La surveillance du chef de secteur par la direction du centre de prestations a été insuffisante notamment en raison du large éventail des tâches qui lui étaient attribuées et de périodes marquées par de gros problèmes de santé du responsable.

# Aspects au fond de l'enquête

- D'une manière générale, les supérieurs du chef de secteur toléraient une conception selon laquelle le respect des normes de droit passait après la garantie de la fonctionnalité des systèmes. Le bon fonctionnement des systèmes informatiques a longtemps primé le respect des directives légales et internes et le respect de la législation sur les marchés publics y a longtemps été considéré comme accessoire. Par conséquent les règles découlant de la législation sur les marchés publics n'ont pas été systématiquement appliquées, leur respect n'a pas été contrôlé et leur violation est restée sans conséquences.

# Aspects au fond de l'enquête

Problèmes relatives à la structure administrative:

- L'enquête s'est aussi arrêtée sur le rôle des plusieurs organes administratives. La structure complexe de l'exécution dans le domaine de l'assurance-chômage et les problèmes délimitation qui y sont liés ont assurément contribué aux dysfonctionnements constatés dans les acquisitions. Tout cela complique le contrôle du secteur par les unités administratives supérieures.

# Aspects au fond de l'enquête

## Propositions de mesures propres à améliorer la situation

- Recommandations à court, à moyen, et à long termes.
- A court terme, des mesures s'imposent pour garantir des procédures d'acquisitions correctes. Ces mesures recouvrent notamment un accent particulier sur la compliance, la tenue stricte et propre des dossiers, la mise à jour permanente des banques de données, ainsi que la centralisation et la professionnalisation des acquisitions, notamment en vue d'améliorer et de simplifier les contrôles. Ce qui requiert une meilleure dotation du service chargé du controlling.

# Aspects au fond de l'enquête

- A moyen terme (à un horizon de une à trois années) réorganiser le centre, en réduisant notamment l'éventail des tâches à gérer pour le chef du centre. Il propose en outre d'examiner différentes questions touchant aux relations entre des divers unités administratives de les régler plus clairement au besoin. Sous l'angle de la gouvernance d'entreprise, cela recouvre notamment la suppression des cumuls de fonction. Au surplus, le rapport formule certaines propositions concernant les modes de travail et la dotation de certaines unités administratives.

# Aspects au fond de l'enquête

- A long terme, enfin, il conviendrait de revoir globalement l'exécution de l'assurance-chômage, en prêtant une attention particulière aux problèmes de délimitation des champs de compétence. Deux options entrent en ligne de compte: soit renforcer l'intégration de l'organe d'exécution dans l'administration fédérale, soit, au contraire, lui accorder une plus grande indépendance, sous la forme d'un établissement de droit public par exemple.

\* \* \*

**Je vous remercie de votre  
attention**