

Adoption : 20 juin 2014
Publication : 4 juillet 2014

Public
Greco RC-III (2014) 14F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport *intérimaire* de Conformité sur la Suisse

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 64^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du troisième cycle sur la Suisse a été adopté lors de la 52^e Réunion Plénière du GRECO (21 octobre 2011) et a été rendu public le 2 décembre 2011, suite à l'autorisation de la Suisse (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suisses ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé la République de Moldova et la France de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés étaient Mme Cornelia VICLEANSCHI, Procureur chef de la Section Générale, Bureau du Procureur Général, au titre de la République de Moldova et M. Paul HIERNARD, Magistrat, Chargé de mission auprès du Directeur des Affaires juridiques, Ministère des Affaires étrangères et européennes, au titre de la France. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
3. Dans le Rapport de Conformité adopté lors de sa 61^e réunion plénière (Strasbourg, 14-18 octobre 2013), le GRECO a conclu que la Suisse avait mis en œuvre de façon satisfaisante trois des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du troisième cycle. Compte tenu de ce résultat, il a qualifié le très faible niveau de conformité avec les recommandations constaté à ce jour de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (soit les recommandations i et iii concernant le Thème I, et les recommandations i-vi concernant le Thème II) au plus tard le 30 avril 2014, conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
4. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue l'évolution de la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de Conformité, et donne une appréciation globale du niveau de conformité de la Suisse avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé cinq recommandations à la Suisse concernant le Thème I. Le Rapport de Conformité a fait apparaître que trois de ces recommandations – les recommandations ii, iv et v – avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante. La conformité avec les autres recommandations est examinée ci-après.
6. A titre liminaire, les autorités de la Suisse rappellent que, comme indiqué dans le Rapport de conformité (paragraphe 7), le gouvernement suisse (Conseil fédéral) a décidé, le 15 mai 2013, de soumettre en consultation publique un avant-projet législatif et son rapport explicatif visant à renforcer les normes pénales incriminant la corruption. Ces textes ont ainsi été envoyés aux cantons, aux partis politiques et aux autres milieux intéressés, afin qu'ils prennent position à leur sujet d'ici au 5 septembre 2013. Le 30 avril 2014, le gouvernement suisse a pris connaissance des résultats de la consultation et a adopté un projet de loi, ainsi que le message qui s'y rapporte, à l'attention du Parlement.

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les infractions d'octroi et de réception d'un avantage des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} du Code pénal prennent en compte sans ambiguïté les cas dans lesquels l'avantage est destiné à des tiers.*
8. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans le Rapport de Conformité que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. L'avant-projet législatif soumis à consultation publique contenait en effet une nouvelle formulation des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} du Code pénal (ci-après CP) incluant le terme de « tiers », dont l'absence avait été signalée dans le Rapport d'Evaluation comme étant source d'incertitudes.
9. Les autorités de la Suisse indiquent que le projet législatif mentionné au paragraphe 6 reprend la solution proposée dans l'avant-projet du 15 mai 2013. Celle-ci a été bien accueillie lors de la consultation publique. Le gouvernement suisse propose donc au Parlement de modifier les articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP afin d'incriminer explicitement tous les cas où l'avantage indu est destiné à un tiers, y compris lorsque l'agent public n'a pas de liens patrimoniaux avec le tiers. Les autorités soulignent que cette modification supprimera ainsi l'ambiguïté qui subsistait sur ce point.
10. Le GRECO prend note de la présentation au Parlement d'un projet de modification des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP. Il rappelle qu'il avait déjà considéré dans le Rapport de Conformité que le libellé des articles proposés permettait de lever l'ambiguïté concernant les cas dans lesquels l'avantage est destiné à des tiers. Les modifications du Code pénal n'étant toutefois pas encore entrées en vigueur, le GRECO ne peut encore considérer cette recommandation comme complètement mise en œuvre.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

12. *Le GRECO avait recommandé de supprimer la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé.*
13. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, à la lumière des propositions de nouveaux articles 322^{octies} et 322^{novies} CP contenus dans l'avant-projet législatif du 15 mai 2013. Ces articles, incriminant respectivement la corruption privée active et passive et remplaçant les articles 4a et 23 de la loi contre la concurrence déloyale, prévoient en effet que ces deux infractions seront poursuivies d'office.
14. Les autorités suisses expliquent que le projet législatif mentionné en introduction reprend également la solution proposée dans l'avant-projet du 15 mai 2013 et prévoit ainsi que la condition de la plainte préalable soit supprimée en matière de corruption dans le secteur privé. Même si cette modification a été rejetée par une partie des participants à la consultation publique, notamment par certaines associations économiques, le gouvernement suisse considère que cette modification est justifiée par l'intérêt public prépondérant à pouvoir poursuivre la corruption privée, également en l'absence de toute plainte pénale.

15. Le GRECO prend note de la poursuite des travaux législatifs visant à inclure les infractions de corruption privée au sein du Code pénal, permettant ainsi leur poursuite d'office. Il se félicite de la position des autorités suisses selon laquelle l'intérêt public prépondérant justifie la possibilité de poursuivre la corruption privée, même en l'absence de toute plainte pénale.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

17. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 6 recommandations à la Suisse concernant le Thème II. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO a estimé que toutes ces recommandations, qui sont abordées ci-après, n'étaient pas mises en œuvre.

Recommandations i. à vi.

18. *Le GRECO avait recommandé :*

- (i) d'introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes ; (ii) de veiller à ce que les revenus, les dépenses, les éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés dans le détail, d'une façon complète et présentés selon un format cohérent ; (iii) d'explorer les possibilités de consolidation des comptes en vue d'inclure les sections cantonales et communales des partis, ainsi que les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle ; (iv) de veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public ; et (v) d'inviter, le cas échéant, les cantons à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation i) ;

- (i) d'introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus (y compris ceux de nature non monétaire) supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs ; (ii) d'introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat ; et (iii) d'inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à en adopter (recommandation ii) ;

- (i) de rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers et (ii) d'inviter les autorités cantonales à engager également une réflexion sur ces questions (recommandation iii) ;

- (i) d'assurer une vérification comptable indépendante, dans la mesure du possible, des partis politiques qui seront soumis à l'obligation de tenir une comptabilité et des campagnes électorales et (ii) inviter les cantons à faire de même (recommandation iv) ;

- (i) assurer de manière effective une supervision indépendante du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et (ii) inviter les cantons à faire de même (recommandation v) ;

- que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation vi).

19. Comme à l'occasion du Rapport de Conformité, les informations fournies par les autorités de la Suisse sont à caractère général et ne concernent pas chacune des recommandations de manière spécifique. Elles font état des nouveaux développements intervenus depuis le Rapport de Conformité à différents niveaux de l'Etat suisse.
20. Au niveau du gouvernement fédéral, le Conseil fédéral a discuté à deux reprises de la suite à donner aux recommandations du GRECO, sur la base de propositions émanant du Département fédéral de justice et police. Il n'a pas encore pris de décision à ce sujet et une nouvelle discussion est prévue.
21. Au niveau du Parlement fédéral, les autorités suisses rappellent que le 3 mai 2013, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E), une des deux chambres du Parlement, avait décidé de donner suite à une initiative parlementaire du Conseiller aux Etats Thomas Minder intitulée « Sociétés anonymes cotées en Bourse et sociétés contrôlées par les collectivités publiques. Publication des dons faits aux politiques¹ ». Cette initiative, dont il a déjà été fait état dans le Rapport de Conformité (paragraphe 36), a deux volets. Elle demande :
 - que les sociétés anonymes cotées en bourse informent leurs actionnaires sur les dons qu'elles versent à des politiques si le montant du don dépasse 10 000 francs suisses ;
 - que les sociétés dominées par la Confédération ou par les autres collectivités publiques (cantons, communes) soient soumises au même régime.
22. La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), l'autre chambre du parlement, a toutefois refusé de justesse et à une voix près, le 23 janvier 2014, de donner suite à cette initiative. Il a proposé à la place d'élaborer une initiative de commission qui reprenne le second volet de l'initiative parlementaire Minder, à savoir élaborer les bases légales nécessaires pour obliger les sociétés dont la Confédération ou une autre collectivité publique détient la majorité du capital de publier, dans leurs comptes annuels, tous les dons faits aux acteurs, partis et organisations politiques, ainsi que le nom des bénéficiaires et les montants des dons effectués.
23. Lors de sa séance du 3 avril 2014, la CAJ-E a maintenu son soutien à l'initiative Minder et a refusé l'initiative de la CAJ-N, estimant qu'elle ne constituait pas un contre-projet valable à l'initiative Minder. Mais le Conseil des Etats a, lors de sa séance du 10 juin 2014, refusé par 26 voix contre 12 de donner suite à cette initiative ; elle est donc définitivement abandonnée. L'initiative de la CAJ-N, quant à elle, refusée par la CAJ-E, doit être à nouveau discutée par la CAJ-N pour que cette dernière décide si elle souhaite la maintenir et la transmettre au Conseil national.
24. Enfin, au niveau cantonal, les autorités de la Suisse indiquent que dans le canton de Soleure, une initiative populaire, qui visait la transparence des comptes des partis politiques, n'a pas obtenu les 3 000 signatures nécessaires à l'organisation d'une votation. Elle a été retirée fin octobre 2013 par le comité d'initiative qui l'avait lancée.

¹ Par "politiques", il faut comprendre, selon cette initiative, les candidats, les partis, les associations politiques et les autres organisations politiques, les comités d'initiative, comités référendaires et fondations qui soutiennent financièrement des politiques.

25. Dans le canton d'Argovie, en revanche, l'initiative cantonale qui avait été déposée en avril 2013 (voir Rapport de Conformité, paragraphe 34) sera soumise au peuple le 28 septembre 2014. Elle demande que soit inscrite dans la constitution cantonale que les partis et les comités d'initiative publient leurs budgets et leurs principales sources de financement. Le gouvernement du canton d'Argovie s'est prononcé contre cette initiative en février dernier.
26. Le GRECO note avec intérêt que la transparence du financement politique reste un thème présent au sein du débat politique en Suisse, tant au niveau des instances fédérales que de certains cantons. Si l'absence d'avancée significative en la matière empêche de considérer qu'un début de mise en œuvre des recommandations a eu lieu, le GRECO espère que les initiatives en cours et les débats futurs autour de cette question permettront à une majorité politique d'émerger en faveur de l'élaboration d'une réglementation. Dans cette attente, et compte tenu de la position inchangée du gouvernement suisse, déjà exprimée dans le Rapport de Conformité, selon laquelle il n'envisageait pas pour l'instant de mettre en œuvre les recommandations relatives à la transparence du financement politique, le GRECO ne peut que constater que les recommandations restent non mises en œuvre.
27. Le GRECO conclut que les recommandations i-vi restent non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

28. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a marqué peu de progrès tangibles en ce qui concerne la mise en œuvre globale des recommandations que le Rapport de Conformité du Troisième Cycle avait estimées non suivies d'effet. Le nombre total de recommandations mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante – trois sur onze – reste inchangé par rapport au Rapport de Conformité.**
29. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i et iii restent partiellement mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations (i à vi) restent non mises en œuvre.
30. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO constate que les travaux de réforme du Code pénal visant à incriminer explicitement tous les cas d'octroi et de réception d'un avantage indu dans lesquels celui-ci est destiné à des tiers et à supprimer la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé progressent de manière satisfaisante, même si le niveau de mise en œuvre des recommandations reste pour l'heure inchangé.
31. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO note que les discussions se poursuivent au niveau fédéral et que les initiatives au niveau de certains cantons connaissent des fortunes diverses. Il espère qu'elles permettront à une majorité politique d'émerger en faveur de l'élaboration d'une réglementation sur le sujet. Dans cette attente, il ne peut que prendre acte du fait que la position des autorités suisses reste inchangée, et qu'elles n'envisagent pas à l'heure actuelle de remédier à l'absence de législation et de réglementation constatée par le Rapport d'Évaluation et de mettre en œuvre les recommandations du GRECO.
32. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.

33. En vertu du paragraphe 2(i) de l'article 32 de son Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation de la Suisse de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i et iii au titre du Thème I, et les recommandations i à vi du Thème II) d'ici au 31 mars 2015.
34. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.a), le GRECO charge son Président d'envoyer au chef de la délégation de la Suisse une lettre – avec copie au Président du Comité statutaire – attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
35. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Suisse à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport et à le traduire dans les autres langues officielles et à rendre ces traductions publiques.