

Adoption: 1<sup>er</sup> juillet 2016  
Publication: 25 août 2016

**Public**  
**GrecoRC3(2016)8**

## Troisième Cycle d'Evaluation

### Troisième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Suisse

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

\*\*\*

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO  
lors de sa 72<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 27 juin – 1<sup>er</sup> juillet 2016)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport d'Evaluation du troisième cycle sur la Suisse a été adopté lors de la 52<sup>e</sup> 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.
3. Dans le [Rapport de Conformité](#) adopté lors de sa 61<sup>e</sup> réunion plénière (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. Dans le [Rapport de Conformité intérimaire](#) et le [Second Rapport de Conformité intérimaire](#) adoptés respectivement lors de sa 64<sup>e</sup> et de sa 68<sup>e</sup> réunion plénière (15-19 juin 2014 et 2015), le GRECO a qualifié de nouveau de « globalement insuffisant » le niveau de conformité de la Suisse avec les recommandations, étant donné que le nombre total de recommandations en suspens était resté inchangé. Le GRECO a donc demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations (à savoir les recommandations i et iii concernant le Thème I, et les recommandations i-vi concernant le Thème II) au plus tard le 31 mars 2016. Ce rapport, qui a été remis le 31 mars 2016, a servi de base au Troisième Rapport de Conformité intérimaire.
5. 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, Ex-Procureur chef de la Section Générale, Bureau du Procureur Général, au titre de la République de Moldova et Mme Agnès MAITREPIERRE, Chargée de mission à la Direction des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires Etrangères, au titre de la France. Elles ont été assistées par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. 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 façon satisfaisante. Les deux Rapports de Conformité intérimaires ont conclu que les recommandations i et iii restaient partiellement mises en œuvre. La conformité de ces recommandations est examinée ci-après.

## Recommandations i et iii.

### 7. *Le GRECO avait recommandé :*

- *de s'assurer que les infractions d'octroi et de réception d'un avantage des articles 322<sup>quinquies</sup> et 322<sup>sexies</sup> du Code pénal prennent en compte sans ambiguïté les cas dans lesquels l'avantage est destiné à des tiers (recommandation i) et*
- *de supprimer la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé (recommandation iii).*

8. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé dans les rapports précédents que ces deux recommandations étaient partiellement mises en œuvre. Le 30 avril 2014, le gouvernement suisse avait en effet adopté un projet de loi ainsi que le message y relatif à l'attention du Parlement. Le GRECO avait considéré que le libellé de ce projet tenait compte de manière adéquate des recommandations i et iii, en levant l'ambiguïté concernant les cas dans lesquels l'avantage est destiné à des tiers et en supprimant la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé. Dans le Second Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a toutefois regretté que lors de l'examen du texte, le Conseil des Etats a remplacé la condition de plainte par une condition selon laquelle la poursuite d'office de la corruption privée serait abandonnée si aucun intérêt public n'était touché ou menacé, notion sujette à interprétation et potentiellement tout aussi restrictive.

9. Les autorités de la Suisse indiquent que le Parlement a adopté, le 25 septembre 2015, une loi modifiant les dispositions pénales incriminant la corruption<sup>1</sup>. Un référendum n'ayant pas été demandé, la modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. La révision répond aux deux recommandations restantes.

10. Premièrement, elle étend la portée des articles 322<sup>quinquies</sup> et 322<sup>sexies</sup> du Code pénal, qui incriminent respectivement l'octroi et l'acceptation d'un avantage, en couvrant explicitement l'hypothèse dans laquelle l'avantage indu est destiné à un tiers.

11. Deuxièmement, la révision instaure la poursuite d'office pour l'infraction de corruption privée, qui n'était poursuivie que sur plainte jusqu'à maintenant. Le Parlement a toutefois maintenu une exception mineure pour les cas de peu de gravité, qui restent poursuivis sur plainte seulement. Contrairement à la version examinée par le GRECO dans son second rapport de conformité intérimaire, l'exception a été reformulée au cours des débats parlementaires, afin d'être suffisamment restreinte et cohérente avec la systématique du droit pénal suisse. Ainsi, les explications fournies lors des délibérations parlementaires<sup>2</sup> précisent que les critères cumulatifs suivants s'appliquent pour déterminer les cas de peu de gravité :

- la somme délictueuse n'est pas considérable, c'est-à-dire que l'avantage indu se monte, au plus, à quelques milliers de francs. Ce montant est comparable à la limite

---

<sup>1</sup> La loi a été publiée à la Feuille fédérale (FF 2015 6551) : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/6551.pdf>

<sup>2</sup> Voir la motivation écrite de la proposition Daniel Fässler

(<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2014/20140035/N2%2001,%20Fässler%20Daniel%20DF.pdf> consultable sur [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/ratsunterlagen.aspx?gesch\\_nr=20140035](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/ratsunterlagen.aspx?gesch_nr=20140035)), reprise lors des débats publics en plénière (Conseil national), notamment par Karl Vogler, ([http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4920/474367/f\\_n\\_4920\\_474367\\_474425.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4920/474367/f_n_4920_474367_474425.htm)).

utilisée pour l'infraction de fabrication de fausse monnaie (article 240 al. 2 du Code pénal, qui fait référence à des « cas de très peu de gravité ») ;

- la sécurité et la santé de tiers ne sont pas touchées par l'acte ;
- il ne s'agit pas d'un cas de récidive ou d'une infraction répétée ou commise en bande ;
- aucun faux dans les titres n'a été commis en lien avec l'infraction de corruption.

12. Il faut également relever que ces critères doivent être interprétés en lien avec le principe de la légalité valable en Suisse (article 7, al.1 du Code de procédure pénale), qui oblige les autorités à poursuivre les infractions dont elles ont connaissance ou lorsque des indices permettent de présumer l'existence d'infractions (sauf quelques exceptions restrictives prévues à l'article 8 du Code de procédure pénale).
13. Le GRECO se félicite de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la loi du 25 septembre 2015 modifiant les dispositions pénales incriminant la corruption. S'agissant de la recommandation i, les articles 322<sup>quinquies</sup> et 322<sup>sexies</sup> du Code pénal tels que modifiés mentionnent explicitement les cas dans lesquels l'avantage indu est destiné à un tiers, conformément à la recommandation i.
14. Concernant la recommandation iii, le GRECO est satisfait de la reconnaissance du principe de la poursuite d'office de la corruption privée et de la levée de la limite de l'intérêt public qui avait été introduite par le Conseil des Etats. Le GRECO note que les cas de peu de gravité restent soumis à la condition de plainte. Néanmoins, les critères cumulatifs objectifs exposés par les autorités suisses viennent encadrer ces exceptions de manière adéquate. Même s'il peut sembler surprenant qu'une somme délictueuse de quelques milliers de francs soit réputée non considérable, il convient de rappeler que ceci doit s'apprécier au regard des réalités économiques de la Suisse, où le salaire moyen est bien plus élevé que dans de nombreux Etats membres.
15. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

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

### **Recommandations i à vi.**

17. *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) d'inviter les cantons à faire de même (recommandation iv) ;
- (i) d'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) d'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).

18. Comme à l'occasion des rapports précédents, les informations fournies par les autorités de la Suisse sont à caractère général et ne concernent pas chacune des recommandations de manière spécifique. En l'absence d'informations à signaler au niveau cantonal, elles font état des nouveaux développements intervenus depuis le Second Rapport de Conformité intérimaire au niveau fédéral.

19. Les autorités rappellent que, le 12 novembre 2014, le gouvernement suisse avait décidé, après discussions avec les présidents des partis gouvernementaux et les présidents des groupes parlementaires, de ne pas légiférer dans ce domaine, estimant que les particularités du système politique suisse ne sont guère conciliables avec une loi sur le financement des partis et des campagnes électorales. La démocratie directe et la fréquence des votations populaires qui en résultent font que les partis sont loin d'être les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. Les cantons jouissent également d'une large autonomie : leur imposer une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme. Enfin, la vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. Grâce au système de milice, les besoins financiers des partis politiques sont nettement plus modestes qu'à l'étranger.

20. La position du gouvernement suisse n'a pas changé depuis. Dans sa réponse du 20 mai 2015 à l'interpellation parlementaire 15.3331 « Où en est la mise en œuvre des recommandations de la mission d'évaluation électorale du BIDDH de l'OSCE dans la perspective des élections fédérales de 2015? », le Conseil fédéral a notamment rappelé que la question de l'obligation légale, pour

les partis et les candidats, d'établir la transparence sur le financement des campagnes électorales, était « traitée dans le cadre des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Le GRECO a engagé en novembre 2013 une procédure de non-conformité contre la Suisse (voir à ce propos la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Masshardt 14.3633, "Transparence du financement des partis politiques. Que fait le Conseil fédéral pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO ?"). Le 12 novembre 2014, le Conseil fédéral a décidé de ne pas réglementer le financement des partis politiques »<sup>3</sup>.

21. Aucun postulat ni aucune motion parlementaires relatifs au financement des partis politiques et des campagnes électorales n'ont été déposés.
22. Les médias suisses ont porté une attention particulière aux budgets des partis et des candidats aux élections fédérales de novembre 2015. Une initiative populaire de rang constitutionnel a par ailleurs été lancée<sup>4</sup>, soutenue par différents partis politiques et organisations<sup>5</sup> ; la récolte des signatures nécessaires a démarré le 26 avril 2016. Si, dans un délai de 18 mois, les 100 000 signatures sont obtenues, le peuple suisse aura à se prononcer à l'horizon 2020, voire 2021. Le texte de l'initiative prévoit notamment une obligation, pour les partis politiques représentés au Parlement fédéral, de communiquer leur bilan et compte de résultat ainsi que les dons reçus qui sont supérieurs à 10 000 francs par personne et par an à la Chancellerie fédérale. Concernant les campagnes en vue des élections fédérales et des votations fédérales, une obligation de communiquer le budget global, le montant des fonds propres et les dons reçus qui sont supérieurs à 10 000 francs par personne et par an existe pour quiconque dépense un montant supérieur à 100 000 francs. La Chancellerie fédérale est chargée de publier les informations reçues. L'initiative interdit, en outre, les dons anonymes en argent ou en nature et prévoit l'application de sanctions en cas de non-respect des obligations.
23. Le GRECO note avec regret que le gouvernement fédéral maintient sa position consistant à ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le GRECO note également l'absence de nouveaux développements au niveau parlementaire et cantonal. L'initiative populaire qui a été lancée ainsi que l'intérêt constant de la presse pour le sujet vont toutefois dans le bon sens. En l'absence pour l'heure d'une majorité politique en faveur d'une législation dans ce domaine, le GRECO ne peut qu'espérer que le vif débat public autour de cette question permettra à la situation d'évoluer et de mettre fin à l'exception suisse sur la transparence du financement politique.
24. Le GRECO conclut que les recommandations i à vi restent non mises en œuvre.

---

<sup>3</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153331>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/3447.pdf>

<sup>5</sup> Parti Socialiste Suisse (PSS), Les Verts Suisse, Parti Bourgeois Démocratique Suisse (PBD), Parti Evangélique Suisse (PEV), Parti Pirate Suisse, Jeunes socialistes Suisse (JS Suisse), Jeunes Verts Suisse, Jeunes PBD Suisse, jeune parti évangélique (jpev), Opendata.ch, Session des jeunes.

### III. CONCLUSIONS

25. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a marqué des 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, puisque cinq recommandations sur onze ont à présent été mises en œuvre de façon satisfaisante.**
26. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations (i à vi) restent non mises en œuvre.
27. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO se félicite de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la loi du 25 septembre 2015 modifiant les dispositions pénales incriminant la corruption, qui vient compléter les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations données par le GRECO sous ce thème. L'octroi et la réception d'un avantage indu dans les cas où celui-ci est destiné à des tiers sont à présent incriminés explicitement et la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé a été supprimée, sauf dans les cas de peu de gravité, qui sont encadrés par une série de critères objectifs et cumulatifs. Le GRECO rappelle que dans son Rapport de Conformité adopté en 2013, il avait pris note du fait que la Suisse avait examiné à sa demande l'opportunité d'étendre l'incrimination de corruption d'agents publics étrangers, agents publics internationaux, juges et agents de cours internationales, arbitres et jurés étrangers aux actes liés de ces agents, d'incriminer le trafic d'influence et de supprimer la condition de double incrimination, mais avait souhaité maintenir ses réserves et déclarations à la Convention pénale sur la corruption portant sur ces dispositions. Toutes les recommandations données par le GRECO en ce qui concerne le thème des incriminations ont à présent été mises en œuvre de façon satisfaisante, mettant ainsi fin à la procédure de conformité sur ce thème.
28. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO regrette que le gouvernement fédéral maintienne sa position consistant à ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il rappelle qu'une délégation du GRECO avait été reçue en avril 2013 par le Conseil fédéral, mais que cette rencontre n'avait pas permis de faire évoluer positivement la situation. En l'absence pour l'heure d'une majorité politique en faveur d'une législation dans ce domaine, le GRECO a le ferme espoir que le vif débat public autour de cette question permettra à la situation d'évoluer et de mettre fin à l'exception suisse sur la transparence du financement politique.
29. 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.
30. 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 à vi du Thème II) d'ici au 30 avril 2017.
31. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii) c), le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer au Ministre des Affaires Etrangères de la Suisse une lettre attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations pertinentes et la

nécessité de s'employer avec détermination à accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.

32. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Suisse à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans les autres langues officielles et à rendre ces traductions publiques.