

Strasbourg, 19 juin 2015

Greco RC-III (2015) 6F
Deuxième Rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième 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 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation 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.
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'Évaluation 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](#) adopté lors de sa 64^e réunion plénière (Strasbourg, 15-19 juin 2014), 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. Par ailleurs, le GRECO a 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 2015, conformément au paragraphe 2(i) de cet article. Ce rapport, qui a été remis le 9 avril 2015, a servi de base au Deuxième 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, 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 Étrangères, 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 5 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. Le Rapport de Conformité intérimaire a 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^{quinquies} et 322^{sexies} 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 le Rapport de Conformité intérimaire 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.

9. Les autorités de la Suisse indiquent que le Parlement a entamé ses délibérations sur le projet de loi et que le dossier a été attribué à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats. Après une première discussion générale, celle-ci a décidé de procéder, le 16 janvier 2015, à l'audition d'intervenants externes. Ces auditions ont eu lieu les 26 et 27 mars 2015. Lors de sa séance du 23 avril 2015, la commission a reconnu la nécessité de légiférer et a globalement approuvé le projet. La majorité de la commission souhaite néanmoins, contrairement à ce que propose le gouvernement, que l'on renonce à la poursuite d'office pour la corruption dans le secteur privé si aucun intérêt public n'est touché ou menacé. Le Conseil des Etats a examiné le projet le 3 juin 2015. A l'instar de sa commission, il a reconnu la nécessité de légiférer et globalement approuvé le projet. Il a notamment accepté le principe que la corruption privée soit poursuivie d'office. Il a néanmoins approuvé, à une courte majorité de 23 voix contre 22, l'exception proposée par la commission, contre l'avis du gouvernement. Enfin, il a approuvé la modification des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} du Code pénal, telle que proposée par le gouvernement. Le dossier passe maintenant au Conseil national et sa commission devrait prochainement se prononcer sur le projet.

10. Le GRECO prend note de la poursuite des travaux législatifs. Il est satisfait que le Conseil des Etats ait globalement approuvé le projet de loi présenté par le gouvernement, ainsi que la modification des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} du Code pénal dans le sens requis par la recommandation i. S'agissant de la recommandation iii, si la reconnaissance du principe que la corruption dans le secteur privé puisse être poursuivie d'office est positive, le GRECO regrette que la condition de plainte soit remplacée par une condition d'intérêt public, notion sujette à interprétation et potentiellement tout aussi restrictive. Le GRECO rappelle que la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ne prévoit de conditionner l'infraction de corruption privée, ni à une condition de plainte, ni à celle d'atteinte à un intérêt public. Le Rapport explicatif à la Convention appelle au contraire à limiter les différences entre les règles applicables à la corruption dans le secteur public et privé. Le GRECO note que d'autres infractions ayant une composante privée, comme la gestion déloyale, par exemple, sont poursuivies d'office en Suisse et estime que la corruption dans le secteur privé devrait être traitée de la même manière. Il espère donc que la limite de l'intérêt public, qui a été approuvée au Conseil des Etats par la plus courte des majorités, pourra être levée dans la suite de la procédure législative.

11. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii restent partiellement mises en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

12. 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 le Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a estimé que toutes ces recommandations, qui sont abordées ci-après, n'étaient pas mises en œuvre.

Recommandations i à vi.

13. *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).

14. Comme à l'occasion du Rapport de Conformité et du Rapport de Conformité intérimaire, 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 intérimaire à différents niveaux de l'Etat suisse.
15. Au niveau du gouvernement fédéral, le 29 août 2014, une délégation du gouvernement suisse a rencontré les présidents des partis gouvernementaux et les présidents des groupes parlementaires ; elle a présenté deux modèles visant à introduire davantage de transparence dans le financement des partis politiques. Le premier modèle prévoyait l'obligation de publier les comptes des partis, par exemple sur une nouvelle plateforme électronique, tandis que le second prévoyait leur publication volontaire sur le registre fédéral des partis politiques. Le gouvernement suisse souhaitait entendre les responsables des partis gouvernementaux avant de prendre une décision. Tous les partis, à l'exception du Parti socialiste (PS), se sont toutefois déclarés favorables au statu quo, sans obligation de transparence, estimant que le système actuel a fait ses preuves en Suisse. A l'opposé, le PS souhaite des mesures encore plus strictes que celles prévues par les deux modèles envisagés par le Conseil fédéral.
16. Le 12 novembre 2014, le gouvernement suisse a décidé de ne pas légiférer dans ce domaine. Le gouvernement estime que les particularités du système politique suisse ne sont guère conciliables avec une loi sur le financement des partis, quand bien même les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel ont mis en place leurs propres réglementations. 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. Sans compter que les cantons jouissent d'une large autonomie. Leur imposer une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait donc pas compatible avec le fédéralisme. En outre, 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
17. Au niveau du Parlement fédéral, comme exposé dans le Rapport de Conformité intérimaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), devait décider si elle maintenait ou non son initiative 14.400 « Publication des dons faits aux acteurs politiques par les entreprises et institutions du secteur public », suite au refus du Conseil des Etats le 10 juin 2014 de donner suite à l'initiative Minder 12.499. Cette initiative de commission reprenait 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.
18. Lors de sa séance du 14 août 2014, la CAJ-N a maintenu son soutien à l'initiative 14.400. Celle-ci a donc été transmise au Conseil national. Le 10 décembre 2014, le Conseil national a finalement refusé par 92 voix contre 86 de donner suite à cette initiative 14.400; elle est donc définitivement abandonnée.
19. Enfin, au niveau cantonal, les autorités de la Suisse indiquent que dans le canton de Neuchâtel, la loi portant modification de la loi sur les droits politiques (transparence du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de votations) adoptée par le parlement cantonal le 1er octobre 2013 est entrée en vigueur le 1er janvier 2015. Un arrêté de la chancellerie d'Etat neuchâteloise, du 3 décembre 2014, fixe le plan comptable uniforme applicable dès l'exercice 2015

tel que prévu par la loi à son art. 133a al. 3. Dans ce canton, les dons anonymes sont interdits et l'identité des donateurs versant une somme supérieure à 5 000 CHF (environ 4 850 Euros) doit être révélée. Toutefois, les partis politiques peuvent ne pas donner le montant exact qui est versé par chaque donateur, mais seulement le montant total des dons et la liste des donateurs.

20. Le GRECO note avec regret que le gouvernement fédéral a décidé pour l'heure de ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le GRECO note également l'échec de l'initiative 14.400 au niveau du Parlement fédéral, qui met fin pour l'instant aux travaux du Parlement sur le sujet. Suite à l'adoption par la Suède en 2014 d'une législation en la matière, la Suisse reste donc le seul Etat membre du GRECO qui ne dispose pas, en l'état, de législation sur la transparence du financement politique. Le GRECO est conscient que cette situation reflète l'absence d'une majorité politique favorable à la transparence du financement politique. Il ne peut qu'espérer que la situation évoluera à la faveur de changements éventuels de majorités politiques, des fruits du débat public – toujours très vif en Suisse autour de ce thème – ou de l'exemple positif de certains cantons, dont celui de Neuchâtel, qui montre qu'une voie peut être trouvée entre les particularités du système politique suisse et les préconisations de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres.
21. Le GRECO conclut que les recommandations i-vi restent non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

22. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut encore une fois 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 manière satisfaisante – trois sur onze – reste inchangé par rapport au Rapport de Conformité et au Rapport de Conformité intérimaire.**
23. 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.
24. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO prend note de la poursuite des travaux législatifs 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. S'agissant de cette dernière, il regrette que le Conseil des Etats ait récemment décidé de remplacer la condition de plainte par celle d'atteinte à un intérêt public, notion sujette à interprétation et potentiellement tout aussi restrictive. Il espère que cette limite pourra être levée dans la suite de la procédure législative. Dans l'attente de la conclusion de ces travaux, le niveau de mise en œuvre des recommandations reste inchangé.
25. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO regrette que le gouvernement fédéral ait décidé le 12 novembre 2014 de 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. Suite à l'adoption par la Suède en 2014 d'une législation en la matière, la Suisse reste donc le seul Etat membre du GRECO qui ne dispose pas, en l'état, de législation sur la transparence du financement politique et les recommandations du GRECO restent donc non mises en œuvre. L'initiative 14.400 en cours au parlement fédéral a

également été définitivement abandonnée. En revanche, l'entrée en vigueur dans le canton de Neuchâtel d'une loi sur la transparence des partis politiques, des campagnes électorales et de votation montre, comme les exemples des cantons du Tessin et de Genève, que lorsque la volonté politique existe, des voies peuvent être trouvées pour concilier les particularités du système politique suisse et les préconisations de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres.

26. 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.
27. 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 2016.
28. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii) b), le GRECO invite le Président du Comité Statutaire à envoyer au Représentant Permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe 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.
29. 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.