

Strasbourg, 18 octobre 2013

Public
Greco RC-III (2013) 17F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport 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 61^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 octobre 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités suisses pour mettre en œuvre les 11 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Suisse (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle 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](#)).
3. 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. Ce rapport, reçu le 30 mai 2013, a servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la République de Moldova et la France de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont 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.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 5 recommandations à la Suisse concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. A titre général, les autorités de la Suisse indiquent que, lors de sa séance du 8 juin 2012, le gouvernement suisse (Conseil fédéral) a pris connaissance du contenu des deux rapports d'évaluation et a décidé des premières mesures à prendre pour donner suite aux recommandations du GRECO. S'agissant du Thème I, il a notamment décidé qu'un avant-projet de révision législative devait être élaboré afin de renforcer les normes pénales incriminant la

corruption. Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'avant-projet de loi et de son rapport explicatif le 15 mai 2013 et a décidé de les soumettre en consultation publique. L'avant-projet et le rapport explicatif 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.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a 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.*
9. Les autorités de la Suisse rappellent que, dans leur formulation actuelle, les articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} du Code pénal (ci-après CP) couvrent seulement de manière restrictive les avantages indus destinés à des tiers. Pour qu'il s'agisse d'un comportement punissable, l'avantage indu doit bénéficier au moins indirectement à l'agent public, par exemple en étant destiné à son épouse.
10. L'avant-projet législatif mentionné au paragraphe 7 propose 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.
11. Le GRECO prend note des informations communiquées et de l'inclusion expresse, dans la proposition d'amendement des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP, du terme de « tiers », dont l'absence avait été signalée par le Rapport d'Evaluation (paragraphe 79) comme source d'incertitudes. 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.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé d'examiner 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, de manière à y inclure les actes qui ne constituent pas des violations de leurs devoirs ou qui ne dépendent pas de leur pouvoir d'appréciation, et ainsi retirer ou ne pas renouveler les déclarations faites au titre de l'article 36 de la Convention et de l'article 9 alinéa 1 du Protocole additionnel.*
14. Les autorités de la Suisse indiquent que l'opportunité d'étendre l'incrimination de corruption aux actes liés des agents publics étrangers et des divers agents internationaux a été examinée dans le cadre des travaux de révision du Code pénal mentionnés au paragraphe 7. Le rapport explicatif accompagnant le projet de loi de modification précise ainsi que les avantages de très faible valeur, tels les « paiements de facilitation », sont considérés comme indus dès lors que l'acte à accomplir n'est pas conforme aux devoirs de l'agent public ou dépend de son pouvoir d'appréciation. Un arrêt du Tribunal zurichois du 16 novembre 2010 a d'ailleurs confirmé que même l'attribution d'un avantage de quelques francs suisses n'est ni permis, ni conforme aux usages sociaux dès lors qu'il incite l'agent public à un comportement contraire aux devoirs de sa charge ou est susceptible d'influencer son pouvoir d'appréciation. Il s'agissait en l'espèce d'un cas de corruption nationale, mais le rapport explicatif souligne que ce raisonnement s'applique

également à la corruption transfrontalière, dans le sens où les éléments constitutifs des infractions de corruption pertinentes sont identiques. Le rapport explicatif précise aussi que la notion d'acte constituant une violation des devoirs ou dépendant du pouvoir d'appréciation doit être interprétée de manière large en droit suisse. Ainsi, le fait d'accélérer l'exécution d'un acte administratif ou le traitement d'un dossier constitue déjà une violation des devoirs de l'agent et de son pouvoir d'appréciation. Le rapport explicatif arrive dès lors à la conclusion qu'il n'existe pas d'éléments nouveaux qui justifieraient de s'écarter de ces considérations et qu'il n'y a pas lieu d'étendre la portée de la corruption étrangère ou internationale aux actes conformes aux devoirs de l'agent public et ne dépendant pas de son pouvoir d'appréciation. La déclaration formulée par la Suisse au titre de l'article 36 de la Convention doit en conséquence être maintenue.

15. Le GRECO prend note des raisons invoquées pour ne pas 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. Il relève qu'à l'exception de la précision selon laquelle la valeur de l'avantage n'est pas déterminante, ces arguments ne répondent pas aux points soulevés dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 83), notamment s'agissant du message ambigu adressé aux entreprises suisses selon lequel le versement de pots-de-vin à des fonctionnaires locaux pour des actes que ceux-ci étaient tenus d'accomplir n'était pas punissable. Il regrette la position adoptée par les autorités de la Suisse, mais convient que la question a été examinée, comme le demandait la recommandation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé de supprimer la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé.*
18. Les autorités suisses expliquent que l'avant-projet législatif susmentionné propose que la condition de la plainte préalable soit supprimée en matière de corruption dans le secteur privé. Les nouveaux articles 322^{octies} et 322^{novies} CP proposés¹, 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.
19. Le GRECO se félicite de l'intention des autorités suisses d'inclure les infractions de corruption privée au sein du Code pénal, permettant ainsi leur poursuite d'office. Il note que le libellé du projet de nouveaux articles 322^{octies} et 322^{novies} CP est identique à celui des anciens articles 4a et 23 de la loi contre la concurrence déloyale et que les éléments constitutifs de cette infraction, que le GRECO avait jugé conforme à la Convention pénale contre la corruption, restent donc les

¹ Art. 322^{octies} (nouveau)

Quiconque offre, promet ou octroie un avantage indu à un employé, un associé, un mandataire ou un autre auxiliaire d'autrui dans le secteur privé, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 322^{novies} (nouveau)

Quiconque, en tant qu'employé, en tant qu'associé, en tant que mandataire ou en tant qu'autre auxiliaire d'autrui dans le secteur privé, sollicite, se fait promettre ou accepte, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

mêmes. Le GRECO salue également le fait que la modification législative proposée permettra une clarification du champ d'application de l'infraction de corruption dans le secteur privé, s'agissant notamment de la position des fédérations sportives internationales établies en Suisse et de l'attribution de grandes manifestations sportives comme les Jeux Olympiques ou la Coupe du monde de football. Seul le critère de l'activité commerciale ou professionnelle, pris au sens large comme incluant toute activité accessoire rémunérée, sera pertinent à l'avenir, ce qui permettra de couvrir sans ambiguïté l'activité des grandes organisations sportives.

20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence conformément aux divers éléments de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et ainsi retirer ou ne pas renouveler la réserve à cet article de la Convention.*
22. Les autorités de la Suisse indiquent que l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence a été examinée dans le cadre des travaux législatifs susmentionnés. Le rapport explicatif au projet de modification du Code pénal rappelle en premier lieu que plusieurs constellations relevant du trafic d'influence sont déjà réprimées par le Code pénal suisse, même si ce dernier ne contient pas de disposition spécifique intitulée « trafic d'influence ». Le droit suisse incrimine notamment tous les cas où l'intermédiaire est un agent public, lorsque son influence découle de sa fonction. Le rapport considère par ailleurs que l'introduction d'une incrimination du trafic d'influence se révélerait peu efficace, en raison notamment des difficultés pratiques liées à la preuve de la réalisation de l'infraction. La délimitation entre des comportements licites, comme le lobbying, et des comportements illicites s'avèrerait périlleuse et complexe.
23. Le rapport fait valoir qu'il importe davantage de se concentrer sur l'intégrité des agents publics, qui constituent le dernier maillon de la chaîne, car des actes répréhensibles de sa part peuvent saper la confiance des citoyens dans les autorités publiques, plutôt que de chercher à incriminer le comportement de certaines personnes privées qui gravitent en dehors du cercle de la fonction publique. Tel est l'approche retenue en droit suisse, qui incrimine non seulement la corruption au sens strict d'agents publics, mais aussi la réception ou l'octroi d'avantages, sans qu'un lien ne doive être démontré entre l'avantage indu et un comportement déterminé ou déterminable de l'agent public. Le rapport explicatif conclut, dès lors, qu'il n'y a pas lieu d'incriminer spécifiquement le trafic d'influence, ni de retirer la réserve à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption.
24. Le GRECO regrette que la Suisse maintienne sa position, déjà exprimée dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 88-89), sur l'incrimination du trafic d'influence. Il note que la réaffirmation de cette position résulte d'examen formels des autorités, qui se sont donc bien penchées sur cette recommandation dans le cadre des travaux législatifs évoqués dans ce rapport. Il fait toutefois observer que d'autres Etats membres du GRECO semblent être revenus sur leur opposition passée à l'incrimination du trafic d'influence en tant qu'infraction distincte, et espère que la Suisse en fera de même dans le futur.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité de supprimer la condition de double incrimination pour les infractions de corruption commises à l'étranger, et ainsi retirer ou ne pas renouveler la réserve à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
27. Les autorités de la Suisse rapportent que cette question a elle aussi été abordée dans le cadre des travaux législatifs déjà mentionnés. Le rapport explicatif annexé au projet de modification législative rappelle que la double incrimination, en tant qu'émanation du principe de légalité, de rang constitutionnel, représente une règle fondamentale du droit pénal suisse, même si elle connaît certaines exceptions, par exemple lorsque la protection de l'Etat suisse et de la défense nationale sont en jeu ou pour certaines infractions spécifiques très graves, comme la prise d'otages ou les crimes contre l'humanité.
28. Le rapport précise néanmoins que l'exigence de la double incrimination est interprétée de telle manière qu'il suffit que l'acte en question soit également punissable à l'endroit où il a été commis, sans qu'il soit nécessaire que la définition de l'acte ou la sanction prévue soient identiques (double incrimination abstraite). Le rapport fait valoir que la corruption des agents publics nationaux est une infraction usuelle, incriminée probablement par quasiment tous les Etats du monde et qu'elle est érigée en obligation internationale par différents instruments juridiques, y compris la Convention des Nations-Unies contre la corruption, ratifiée par 164 Etats. L'obstacle qu'aurait pu constituer la condition de double incrimination semble ainsi être négligeable sur le plan théorique. Le rapport ajoute qu'en pratique, il n'existe pas de cas concret connu dans lequel l'exigence de double incrimination aurait constitué un obstacle. Le rapport explicatif en conclut que ni la gravité, ni les caractéristiques des infractions de corruption ne justifient que la Suisse renonce au principe de la double incrimination et à la réserve formulée à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption.
29. Le GRECO note que les autorités suisses ont engagé un processus de réflexion concernant la condition de double incrimination et la réserve à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption. Il regrette que la Suisse maintienne son exigence de double incrimination et la réserve correspondante, sans remettre en cause son droit de le faire. Il désire néanmoins souligner que les auteurs de la Convention ont prévu la possibilité pour les Etats Parties de formuler des réserves « qui leur permettront d'harmoniser progressivement leur législation anti-corruption avec les exigences de la Convention ». ² Le GRECO, tout en prenant acte de l'examen réalisé par la Suisse, en conformité avec la recommandation, invite donc les autorités à poursuivre leurs réflexions en la matière.
30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

31. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 6 recommandations à la Suisse concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandations i. à vi.

32. *Le GRECO a recommandé :*

² Voir le rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption, paragraphe 143.

- (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).

33. Les autorités de la Suisse ne donnent pas d'informations spécifiques sur les mesures prises au titre de chacune des recommandations. Cependant, elles indiquent à titre général que les démarches suivantes ont été effectuées. En premier lieu, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a mandaté l'institut de politologie Sotomo, qui collabore avec l'université de Zürich pour l'enseignement et la recherche scientifique, afin de réaliser une étude sur le financement des élections et des votations fédérales et ainsi permettre au Conseil fédéral d'acquérir une vue d'ensemble de la situation. Cette étude³, uniquement disponible en langue allemande, a été rendue publique le 21 février 2012. Elle mettrait au jour une fluctuation marquée des frais de campagne et constate que les élections fédérales ont absorbé plus de ressources ces dernières années. Quant aux votations, les moyens investis varient d'un sujet à l'autre et d'un camp à l'autre, sans que l'argent investi ne soit toujours en rapport avec le résultat obtenu. Ainsi,

³ « Das politische Profil des Geldes », disponible uniquement en allemand sur le site du DFJP : <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2012/2012-02-21.html>

certaines campagnes de votation très coûteuses se sont soldées par un fiasco, tandis que certains partis ont enregistré des succès électoraux avec des budgets de campagne très modestes.

34. En second lieu, les autorités suisses rappellent que deux cantons, le Tessin et Genève, disposent déjà de quelques règles relatives au financement des partis politiques. Le 15 février 2012, la Cheffe du DFJP a écrit à tous les gouvernements cantonaux afin de leur communiquer le rapport et les recommandations du GRECO, en leur demandant d'y porter attention et en les invitant à « considérer les mesures éventuelles qu'elles suggèrent ». Un canton, celui de Neuchâtel, a depuis lors introduit une réglementation en la matière. Les dons aux partis politiques devront dorénavant être déclarés. Les partis et les candidats, ainsi que les groupes qui prennent position sur des votations et les comités d'initiative et référendaires, devront annoncer les dons à partir de 5000 francs et les noms de leurs donateurs. Le Grand Conseil (parlement cantonal) a adopté le texte par 59 voix contre 52. Dans le canton de Neuchâtel, les partis étaient déjà obligés de déposer annuellement leurs comptes s'ils souhaitaient bénéficier des indemnités prévues par la loi d'organisation du Grand Conseil. Les listes des dons et des donateurs seront consultables librement à la chancellerie. Le parlement du canton de Vaud a par contre rejeté le 25 septembre 2012, par 76 voix contre 6 et 48 abstentions, un projet de loi du gouvernement vaudois qui visait à introduire davantage de transparence dans le financement des partis. Ce projet de loi prévoyait en particulier une limitation des dépenses pour les campagnes électorales, des mesures de transparence des comptes des entités ayant présenté des candidats à des élections fédérales, cantonales ou communales, ainsi que l'obligation d'indiquer le nom des donateurs pour les dons de plus de 5 000 francs. Dans le canton de Zurich, une initiative parlementaire qui demandait que les dons supérieurs à 5 000 francs soient rendus publics a été refusée par le parlement cantonal le 17 juin 2013 par 99 voix contre 73, pour des raisons similaires à celles exposées aux paragraphes 35-36 ci-dessous. Dans le canton de Bâle-Campagne, une initiative populaire qui demandait la transparence des comptes des partis politiques et des comités référendaires a été rejetée en votation populaire le 9 juin 2013 par 36 625 voix contre 27 890 (taux de participation : 35,9%). Le Parlement cantonal avait recommandé aux citoyens, par 49 voix contre 31, de rejeter l'initiative, là aussi pour les mêmes raisons que celles évoquées aux paragraphes suivants. Enfin, dans le canton d'Argovie, des réflexions sont encore en cours. Une initiative populaire signée par 3 610 citoyen(ne)s a été déposée en avril 2013. Les initiatives susmentionnées dans les cantons de Bâle-Campagne et d'Argovie ont été lancées par le parti des Jeunes Socialistes, dans un souci de transparence.
35. En troisième lieu, le Conseil fédéral a mené, le 8 juin 2012, une première réflexion sur les recommandations du GRECO et a décidé de solliciter, avant l'adoption d'éventuelles mesures en matière de financement politique, une discussion avec une délégation du GRECO. Cette discussion a eu lieu le 10 avril 2013, entre la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cheffe du Département fédéral de justice et police et le Conseiller fédéral Didier Burkhalter, chef du Département fédéral des affaires étrangères d'une part, et une délégation du GRECO composée de Christian Manquet, vice-président, Wolfgang Rau, Secrétaire exécutif et Sophie Meudal-Leenders, membre du Secrétariat, d'autre part. Les représentants du Conseil fédéral ont insisté sur trois particularités qui empêcheraient de rendre le financement des partis plus transparent en Suisse :
- la démocratie directe implique qu'une grande part du financement des activités politiques et des campagnes concerne les nombreuses votations organisées en Suisse chaque année. Dans ce contexte, une réglementation qui ne concernerait que les seuls partis politiques, mais non les comités référendaires ou d'initiative ainsi que les nombreux comités qui se forment lors de votations, serait inefficace. Une législation

s'appliquant à l'ensemble des acteurs politiques du pays créerait une charge administrative importante et des coûts considérables, disproportionnés par rapport au but poursuivi et à l'utilité effective⁴ ;

- le fédéralisme signifie que les cantons disposent d'une large autonomie ; leur imposer une réglementation nationale uniforme ne correspondrait pas à la tradition suisse et nécessiterait probablement une modification de la Constitution. Comme cela a été rappelé plus haut, deux cantons ont édicté des normes minimales en la matière. Les autres sont libres de le faire également, mais tous ont estimé à ce jour qu'une telle réglementation n'était pas nécessaire. Quant à une réglementation qui ne s'appliquerait qu'à l'échelon fédéral, elle serait incomplète et inefficace ;
- une grande importance est accordée en Suisse à la responsabilité privée. Le système politique repose largement sur le système de milice et la taille des appareils professionnels des partis politiques, donc leurs besoins financiers, est comparativement souvent plus modeste qu'à l'étranger⁵. Ces besoins sont financés essentiellement par des dons privés, le modèle d'un financement public des partis n'étant pas usuel en Suisse.

36. En dernier lieu, les autorités indiquent que, depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation, le Parlement fédéral a abordé à plusieurs reprises la thématique de la transparence de la vie politique :

- le Conseil des Etats (chambre haute du Parlement) a ainsi adopté le 26 septembre 2011 une motion déposée par sa Commission des institutions politiques visant à la transparence des sources de financement des campagnes pour les votations fédérales. Cette motion visait à charger le Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires pour obliger les entités qui s'engagent dans le cadre de votations fédérales (initiatives et référendums) à publier la provenance des moyens financiers consacrés aux campagnes. Il convient de relever que cette motion excluait clairement les partis politiques et les campagnes électorales et ne concernait que les instruments de démocratie directe. Cette motion a toutefois été rejetée par le Conseil national (chambre basse du Parlement) le 15 mars 2012. Les motifs suivants ont été avancés pour expliquer ce refus : nombre de scrutins, difficultés pratiques de mise en œuvre d'une telle recommandation, excès de bureaucratie et résultats d'études de politologues qui ne permettent pas de démontrer un lien entre les moyens investis lors d'une votation et son résultat.
- le 6 juin 2012, la Conseillère nationale Margret Kiener Nellen a posé une question au Conseil fédéral relative au manque de transparence de la vie politique suisse, suite à la publication du rapport de Transparency International sur la Suisse. Dans sa réponse, le

⁴ Les autorités citent à titre d'exemple l'argumentaire utilisé par le gouvernement du canton de Vaud pour s'opposer à une législation en la matière : tous scrutins confondus, près de 200 votations et élections sont organisées dans ce canton en année ordinaire (aux niveaux communal, cantonal et fédéral). Ce chiffre augmente fortement en années d'élections cantonales (élections par districts) et surtout communales (plusieurs scrutins et tours sont organisés dans chaque commune). Ces chiffres doivent être multipliés par le nombre de partis, listes, groupements ou associations engagés dans une campagne. Il en résulterait, dans les années les plus calmes, pas moins d'un demi-millier de comptes de campagne à contrôler dans ce canton.

⁵ Voir notamment le Rapport d'Evaluation, paragraphe 23 et Mathieu Gunzinger, « Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses », Cahier de l'IDHEAP 240/2008.

Conseil fédéral a indiqué qu'il souhaitait rencontrer une délégation du GRECO avant d'envisager d'éventuelles mesures ;

- une initiative populaire fédérale « Pour la publication des revenus de la classe politique » a échoué au stade du recueil des signatures nécessaire à son organisation, car elle n'a pas obtenu le soutien nécessaire de 100 000 citoyens en 18 mois ;
- enfin, le 3 mai 2013, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a 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 politiques ». Selon cette initiative, les sociétés anonymes cotées en Bourse devraient informer leurs actionnaires sur les dons qu'elles versent si le don dépasse 10 000 francs suisses par bénéficiaire. Les sociétés contrôlées par la Confédération ou par les collectivités cantonales ou locales seraient soumises au même régime. Les « politiques » incluraient les candidats, les partis, les associations politiques, les comités d'élection et de vote, les comités d'initiative, les comités référendaires et les organismes d'encouragement, comme les fondations qui soutiennent financièrement des « politiques ». La Commission des affaires juridiques du Conseil national devra maintenant se prononcer sur cette initiative. Si elle décide également d'y donner suite, des travaux législatifs seront entrepris par le Parlement.

37. Le GRECO prend note des diverses informations communiquées par la Suisse sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation. Ces informations étant présentées de manière globale, il n'y a pas lieu d'analyser la situation au regard de chacune des recommandations prises séparément. Le GRECO relève tout d'abord que les cantons ont été informés du Rapport d'Evaluation et invités à considérer les recommandations qu'il contient. Il salue l'adoption, dans le canton de Neuchâtel, d'une réglementation sur la transparence des dons aux partis politiques et note avec intérêt les autres initiatives récentes, tant au niveau cantonal qu'au niveau du Parlement fédéral, en faveur d'une plus grande transparence du financement politique. Il estime que ces initiatives confirment l'intérêt persistant, reflété également par les nombreux articles des médias nationaux, d'une partie de la société et des politiques suisses pour une réglementation en la matière.
38. Le GRECO est toutefois conscient qu'il n'existe pas encore de consensus, ni même de majorité politique, autour de cette question. A ce titre, il relève les diverses mesures prises par les autorités suisses pour donner suite au Rapport d'Evaluation, mais estime qu'elles ne sont pas suffisantes pour constituer un début de mise en œuvre des recommandations. Elles ne comportent en effet aucun projet au niveau fédéral visant à remédier à l'absence, signalée par le Rapport d'Evaluation, d'un cadre juridique et d'un contrôle appropriés du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'étude évoquée au paragraphe 33 ainsi que les arguments développés par les Conseillers fédéraux lors de la rencontre avec la délégation du GRECO (voir paragraphe 35) n'apportent aucun élément réellement nouveau en la matière. Les particularités de la démocratie suisse évoquées ci-dessus ont déjà été traitées dans le Rapport d'Evaluation (voir notamment paragraphes 48-50 et 52). Comme sa délégation l'a souligné lors de cette rencontre, le GRECO est d'avis que ces particularités de la démocratie suisse, dont les points forts sont reconnus, n'empêchent pas que la Suisse instaure un système de transparence du financement politique, à l'instar des autres

Etats membres du GRECO qui, quasiment tous, ont finalement légiféré – ou sont en train de le faire – dans le sens préconisé par la Recommandation précitée.

39. Compte tenu de ces éléments, le GRECO estime que le seul fait que les cantons aient été invités à considérer les recommandations i à v contenues dans le Rapport d'Evaluation n'est pas suffisant pour conclure que ces recommandations sont partiellement mises en œuvre, étant donné la position clairement exprimée par le gouvernement suisse, mais qui est sujette à discussion, selon laquelle « les particularités [du système politique] empêchent de rendre le financement des partis plus transparent en Suisse »⁶. En conséquence, le gouvernement suisse a indiqué qu'il n'envisageait pas pour l'instant de mettre en œuvre les recommandations contenues dans ce rapport.
40. Le GRECO conclut que les recommandations i-vi n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

41. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante trois des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations ii, iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et iii ont été partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i-vi n'ont pas été mises en œuvre.
42. S'agissant des incriminations, le GRECO salue le fait que la Suisse a pris en compte chacune de ses recommandations. Le projet de réforme du Code pénal qui a été soumis à consultation publique devrait permettre d'incriminer explicitement tous les cas d'octroi et de réception d'un avantage indu dans lesquels celui-ci est destiné à des tiers et supprimer la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé. Il regrette néanmoins que la Suisse n'envisage pas pour l'instant de mettre sa législation en conformité complète avec la Convention pénale sur la corruption, s'agissant notamment de l'incrimination du trafic d'influence et de la condition de double incrimination, pour lesquelles elle souhaite maintenir ses réserves et déclarations aux articles pertinents de cet instrument.
43. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO prend acte de la position des autorités suisses selon laquelle elles n'envisagent pas à l'heure actuelle de remédier à l'absence de législation et de réglementation constatée par le Rapport d'Evaluation et de mettre en œuvre ses recommandations, compte tenu du fait que « les particularités [du système politique] empêchent de rendre le financement des partis plus transparent en Suisse ». Il note toutefois avec intérêt les diverses initiatives rapportées, tant au niveau fédéral que cantonal, pour plus de transparence du financement politique et espère que celles-ci, ou d'autres initiatives futures, porteront leurs fruits à l'avenir, à l'instar de la réglementation sur la transparence des dons aux partis politiques adoptée récemment dans le canton de Neuchâtel.
44. Compte tenu de ce qui précède et en dépit des progrès constatés au titre du Thème I, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du

⁶ Communiqué de presse du Conseil fédéral, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2013/2013-04-100.html>

GRECO. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et 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) dès que possible mais au plus tard d'ici au 30 avril 2014, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.

45. 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.