

Lotta alla corruzione in Svizzera e in Italia: quali lacune?

Lutte contre la corruption en Suisse et en Italie: quelles lacunes?

25 e 26 ottobre 2013, Auditorium USI Lugano

Le GRECO et ses effets sur la lutte contre la corruption en Suisse

Ernst Gnägi

Con il sostegno di:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE



Ernst Gnägi
Dr. en droit, avocat
Chef de l'unité du droit pénal international
Office fédéral de la Justice

Le GRECO et ses effets sur la lutte contre la corruption en Suisse

1. Généralités sur le GRECO

1.1 Composition du GRECO

Le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) est une institution du Conseil de l'Europe et existe depuis 1999. Il compte 49 Etats membres (tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi què les Etats-Unis et le Bélarus). La Suisse en est membre depuis le 1er juillet 2006, conséquence automatique de la ratification par la Suisse de la Convention pénale contre la corruption (RS 0.311.55).

1.2 Tâches et fonctionnement du GRECO

Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant qu'ils respectent les normes et les standards du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption.

Les sources des normes et standards les plus importants sont les suivantes:

- Convention pénale du 27 janvier 1999 sur la corruption (STE 173), RS 0.311.55
- Protocole additionnel du 15 mai 2003 à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), RS 0.311.551
- Convention civile du 4 novembre 1999 sur la corruption (STE 174)
- Recommandation Rec(2003)4, du Comité des Ministres, sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales
- Recommandation R(2000)10, du Comité des Ministres, sur les codes de conduite pour les agents publics, comprenant en annexe un Code modèle
- Résolution (97)24, du Comité des Ministres, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

Afin d'assurer le respect de ces normes et standards, un processus d'évaluations mutuelles par les pairs est appliqué. Le rapport sur chaque pays se base sur l'expertise de praticiens, suite à des analyses et des visites dans le pays concerné. Le rapport est ensuite discuté et adopté par la plénière du GRECO regroupant tous les Etats membres. Le rapport recense les lacunes de la législation, de la réglementation, des politiques ainsi que des dispositifs institutionnels nationaux et contient des recommandations visant à susciter les réformes requises pour améliorer la capacité des Etats à lutter contre la corruption. Ces recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes, mais constituent de fortes incitations politiques. S'agissant de la Suisse, elles s'adressent à la Confédération et ne visent les cantons que de manière indirecte, pour autant que ces derniers soient concernés.

Les diverses étapes du processus d'évaluations mutuelles sont les suivantes:

- Réponses au questionnaire standardisé par le pays évalué
- Visite sur place par l'équipe d'évaluation et le secrétariat du GRECO
- Projet de rapport d'évaluation
- Discussion et adoption du rapport par la Plénière du GRECO, publication du rapport
- Procédure de suivi.

Le GRECO a déjà effectué plusieurs cycles d'évaluation. Chaque cycle d'évaluation se focalise sur certains domaines spécifiques. Chaque cycle d'évaluation dure 4-5 ans et évalue tous les pays membres du GRECO.

2. Les différentes évaluations de la Suisse par le GRECO

2.1 Premier et deuxième cycles conjoints d'évaluation sur la Suisse (clôturés)

Lors de ses premier et deuxième cycles d'évaluation, le GRECO a notamment abordé les thèmes de l'indépendance et de la spécialisation des organes de lutte contre la corruption, de la confiscation des produits du crime, de la prévention et de la détection de la corruption dans l'administration publique ainsi que les règles spécifiques concernant les personnes morales.

Le rapport sur la Suisse concernant ces thèmes a été adopté en 2008 et adressait treize recommandations à la Suisse (en annexe).

Les éléments principaux de ces recommandations concernaient entre autres:

- Un renforcement des politiques anticorruption concertées au niveau national.
- La garantie de l'indépendance du Ministère public fédéral vis-à-vis du gouvernement.
- Un renforcement des règles sur les conflits d'intérêts ainsi que sur les dons et cadeaux pour tous les agents publics fédéraux.
- Une obligation pour les agents publics fédéraux de signaler les soupçons de corruption et leur protection en tant que whistleblowers.

La Suisse a pris une série de mesures en vue de la mise en oeuvre de ces recommandations. A titre d'exemple, l'adoption de la loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération a permis de clarifier la question de la surveillance du Ministère public de la Confédération. Un cadre législatif pour obliger les agents publics fédéraux à signaler les soupçons de corruption et leur protection a été introduit et les règles concernant l'acceptation de cadeaux, les conflits d'intérêts et les occupations accessoires des agents fédéraux ont été clarifiées. L'appel adressé aux cantons de contribuer, à leur niveau, à la mise en oeuvre des recommandations a aussi produit des effets dans de nombreux cas. La seule recommandation qui n'a été que partiellement mise en oeuvre, concerne la possibilité de recourir aux mesures spéciales d'enquête dans les cas de corruption privée.

Dans le rapport de suivi en 2010, le GRECO a constaté que la Suisse avait entièrement mis en oeuvre douze des treize recommandations. A cette occasion, le GRECO a tenu à saluer *"vivement les efforts exemplaires accomplis par la Suisse pour tirer rapidement toutes les conséquences du premier rapport d'évaluation la concernant"*.

2.2 Troisième cycle: Incriminations et Financement des partis politiques (en cours)

Dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO, la Suisse a été évaluée sur deux nouveaux thèmes bien distincts, à savoir l'incrimination de la corruption par le droit pénal, notamment la mise en oeuvre complète de la Convention pénale (thème I) ainsi que la transparence du financement des partis politiques (thème II).

Les deux rapports d'évaluation sur la Suisse ont été adoptés par le GRECO le 21 octobre 2011 et publié le 2 décembre 2011. Dans ses rapports, le GRECO adresse à la Suisse 5 recommandations concernant le thème I (Incriminations, en annexe) et 6 recommandations concernant le thème II (Financement des partis politiques, en annexe).

Incriminations

Concernant le thème I (incriminations), le rapport d'évaluation reconnaît que la Suisse possède un solide droit pénal de la corruption, qui répond largement aux exigences de la Convention pénale européenne en la matière. Pour améliorer encore l'efficacité des dispositions pénales suisses, le GRECO recommande en particulier que la corruption privée ne soit plus poursuivie sur plainte, mais d'office. Il demande en outre que la Suisse fasse en sorte que les dispositions pénales sur l'octroi et l'acceptation d'avantages sanctionnent aussi explicitement le fait d'accorder un avantage indu à un tiers avec l'intention d'influencer un agent public. De plus, la Suisse est invitée à considérer le retrait des trois réserves formulées lors de la ratification de la Convention.

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a envoyé en consultation un avant-projet législatif de révision des dispositions pénales sur la corruption. La procédure de consultation a duré jusqu'à début septembre. Le projet propose notamment de faire de la corruption privée une infraction poursuivie d'office. Parallèlement aux modifications concernant la corruption privée, le Conseil fédéral propose d'étendre la portée des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP, incriminant l'octroi, respectivement l'acceptation d'un avantage indu par un agent public, dans le sens de la recommandation du GRECO. Les révisions législatives proposées permettraient de mettre en oeuvre, lors de leur entrée en vigueur, l'ensemble des 5 recommandations qui concernent le thème des incriminations.

Financement des partis politiques

La Suisse ne connaît pas de réglementation du financement des partis politiques au sens des standards du Conseil de l'Europe, ni au niveau fédéral, ni dans la plupart des cantons. La Suisse constitue ainsi, avec quelques rares autres pays (notamment la Suède), une exception en Europe.

Les 6 recommandations adressées à la Suisse concernent dès lors les principes fondamentaux d'un système de transparence en la matière: elles exigent une comptabilité standardisée et une révision indépendante des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, la publication des comptes (y compris des dons supérieurs à un montant déterminé), l'interdiction d'accepter les dons anonymes ainsi qu'une supervision indépendante de ce régime de transparence et des possibilités de sanctions appropriées en cas de violation de ces règles.

Le financement des campagnes de votation sur les référendums et les initiatives n'est pas

visé par les standards du Conseil de l'Europe et ne fait pas non plus l'objet de recommandations à proprement parler du GRECO, même si ce dernier estime souhaitable qu'un régime analogue de transparence soit également mis en place dans ce domaine. De plus, ni le financement public des partis ni la limitation du montant maximal des dons ne sont préconisés par le rapport.

Le Conseil fédéral a décidé de solliciter une discussion avec une délégation du GRECO sur ces recommandations, avant de considérer l'adoption d'éventuelles mesures en matière de financement des partis. Le 10 avril 2013, la Cheffe du DFJP et le Chef du DFAE, ont rencontré une délégation du GRECO composée de son vice-président, de son Secrétaire exécutif et d'un membre du Secrétariat. Les représentants du Conseil fédéral ont insisté sur les trois particularités qui empêchent de rendre le financement des partis plus transparent en Suisse : le pays est marqué par la démocratie directe et par le fédéralisme. De plus, la vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse comme relevant largement de la responsabilité privée et non du rôle de l'Etat.

Les mesures prises par la Suisse pour mettre en oeuvre les recommandations du GRECO dans ces deux domaines seront examinées par le GRECO dans un rapport de conformité, qui sera publié au cours du mois de novembre 2013. Si le GRECO considère que la mise en oeuvre est globalement insuffisante, la Suisse sera soumise à une procédure de non-conformité, impliquant notamment l'envoi d'informations complémentaires par la Suisse à brève échéance.

3. Quatrième Cycle d'évaluation

En 2012, le GRECO a commencé son quatrième cycle d'évaluation qui porte sur la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs.

L'évaluation porte principalement, pour ces trois fonctions, sur les problématiques suivantes:

- principes éthiques et règles déontologiques
- conflits d'intérêts
- interdiction ou limitation de certaines activités
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts
- application des règles en vigueur
- sensibilisation.

L'évaluation de la Suisse devrait avoir lieu en 2015-2016 et portera spécifiquement sur les membres de l'Assemblée fédérale, sur les juges des tribunaux fédéraux et sur les procureurs du Ministère public de la Confédération.

Annexe:

Recommandations du GRECO adressés à la Suisse et sources d'informations complémentaires

Recommandations Cycle I/II (2008):

- i. doter le groupe consultatif sur la corruption, ou toute autre structure appropriée, des moyens et des pouvoirs nécessaires pour initier une stratégie / des politiques anti-corruption concertées au niveau national (en associant fédération et cantons, autorités administratives et judiciaires, compétences interdisciplinaires et spécialistes)
- ii. i) clarifier rapidement la situation actuelle en ce qui concerne la surveillance du Ministère public afin de garantir, en droit comme en fait, son indépendance; ii) engager des consultations sur l'opportunité de mise en place d'un organe professionnel des magistrats (type conseil de la justice ou de la magistrature) auquel pourrait être dévolue la mission de veiller à l'indépendance de l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire fédéral ; iii) inviter les cantons à engager une réflexion sur ces questions
- iii. i) mettre à disposition de tous les magistrats (juges, juges d'instruction et procureurs) et les membres des services de police spécialisés dans la lutte contre la corruption, de plus amples actions de formation spécialisée dans le domaine de la lutte contre la corruption ; ii) inviter les cantons à faire de même
- iv. étendre le champ d'application des techniques spéciales d'enquête à tous les cas graves de corruption, avec les garanties relatives aux droits fondamentaux qui s'imposent
- v. s'assurer que l'obligation faite aux Ministères publics de demander l'autorisation pour pouvoir engager des poursuites pénales contre un employé fédéral ne constitue pas un obstacle à la poursuite efficace de la corruption
- vi. examiner l'opportunité d'étendre l'infraction de blanchiment aux cas graves de corruption dans le secteur privé
- vii. i) engager des consultations sur les mesures à prendre en vue de veiller à la mise en oeuvre et à l'évaluation de la loi fédérale sur la transparence; ii) inviter les 13 cantons ne disposant pas encore de cadre réglementaire (en matière de transparence et d'accès à l'information publique) à considérer d'en adopter un
- viii. inviter les cantons à examiner les aspects suivants: i) d'envisager que les administrations municipales et cantonales soient toutes assujetties à des organes d'audit / contrôle des finances suffisamment indépendants et pourvus de moyens adéquats autant en termes de prérogatives que de ressources humaines et matérielles; ii) d'encourager le signalement des possibles cas de corruption aux autorités de poursuite par les organes d'audit / contrôle des finances
- ix. i) renforcer l'offre de formation pour les agents fédéraux, sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention ; ii) améliorer la gestion des conflits d'intérêts et de réglementer le pantouflage; iii) inviter les cantons à soutenir ces divers efforts à leur niveau
- x. i) préciser les règles en matière de dons et cadeaux pour tous les agents publics fédéraux et renforcer la sensibilisation aux codes d'éthique et leur importance en pratique ; ii) inviter les autorités cantonales à considérer l'instauration de telles mesures
- xi. adopter un cadre normatif destiné i) à obliger les employés de la Confédération à signaler les soupçons de corruption; ii) à protéger efficacement les personnes qui signalent de tels soupçons, et iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à étudier leur adoption
- xii. i) prévoir des sessions de sensibilisation des magistrats à la notion de responsabilité pénale des personnes morales, ii) envisager l'introduction de sanctions complé-

- mentaires - comme par exemple, l'exclusion des marchés publics - et examiner la possibilité de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales condamnées
- xiii. étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des auditeurs et des experts comptables, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer la situation en ce qui concerne le signalement de soupçons d'infractions graves (dont la corruption) aux autorités (p.ex. des directives et formations relatives à la détection et au signalement de faits de corruption).

Recommandations Cycle III, Incriminations (2011):

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

Recommandations Cycle III, Financement des partis politiques (2011):

- i. (i) introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes ; (ii) 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) 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) veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public ; et (v) inviter, le cas échéant, les cantons à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation
- ii. (i) 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) introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat ; et (iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à en adopter
- iii. (i) rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers et (ii) inviter les autorités can-

- tonales à engager également une réflexion sur ces questions
- iv. (i) 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
 - v. (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
 - vi. que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Des informations complémentaires peuvent être trouvées sur les sites internet de l'Office fédéral de la justice ainsi que du Conseil de l'Europe:

- http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_fr.asp

