



Synthèse des résultats de la consultation

concernant le rapport et l'avant-projet

**de modification du code pénal et du code pénal militaire
(dispositions pénales incriminant la corruption)**

Liste des participants à la consultation et abréviations

CANTONS

AG	Regierungsrat des Kantons Aargau
AI	Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden
AR	Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BE	Regierungsrat des Kantons Bern
BL	Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft
BS	Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt
FR	Conseil d'État du Canton de Fribourg
GE	Conseil d'État de la République et Canton de Genève
GL	Regierungsrat des Kantons Glarus
GR	Regierungsrat des Kantons Graubünden
JU	Gouvernement de la République et Canton du Jura
LU	Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern
NE	Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel
NW	Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden
OW	Regierungsrat des Kantons Obwalden
SG	Regierungsrat des Kantons St. Gallen
SH	Regierungsrat des Kantons Schaffhausen
SO	Regierungsrat des Kantons Solothurn
SZ	Regierungsrat des Kantons Schwyz
TG	Regierungsrat des Kantons Thurgau
TI	Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino
UR	Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri
VD	Conseil d'État du Canton de Vaud
VS	Conseil d'État du Canton du Valais
ZG	Regierungsrat des Kantons Zug
ZH	Regierungsrat des Kantons Zürich

PARTIS POLITIQUES

PDC	Parti démocrate-chrétien Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Partito popolare democratico (PPD)
PES	Les Verts Parti écologiste suisse Grüne Partei der Schweiz (GPS) I Verdi Partito ecologista svizzero (PES)
PEV	Parti évangélique suisse Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) Partito evangelico svizzero (PEV)
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux FDP.Die Liberalen (FDP) PLR.I Liberali Radicali (PLR)
PS	Parti socialiste suisse Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) Partito socialista svizzero (PSS)
UDC	Union démocratique du centre Schweizerische Volkspartei (SVP) Unione democratica di centro (UDC)

ASSOCIATIONS FAITIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE

UVS	Union des villes suisses Schweizerischer Städteverband (SSV) Unione delle città svizzere (UCS)
-----	---

ASSOCIATIONS FAITIÈRES DE L'ÉCONOMIE

ASB	Association suisse des banquiers Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB)
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses Verband der Schweizer Unternehmen Federazione delle imprese svizzere
USAM	Union suisse des arts et métiers Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
USS	Union syndicale suisse Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Unione sindacale svizzera (USS)

AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

ASCD	Association suisse du commerce dentaire Schweizerischer Verband des Dentalhandels (SVDH)
ASG	Association suisse des gérants de fortune Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV) Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG)
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS)
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) Conferenza dei commandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS)
CIO	Comité International Olympique
Cp	Centre Patronal
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FSA	Fédération Suisse des Avocats Schweizerischer Anwaltsverband (SAV) Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA)
ICJ-CH	Section suisse de la Commission internationale de juristes
ISP (a renoncé à se prononcer)	Institut Suisse de Police Schweizerisches Polizei-Institut (SPI) Istituto Svizzero di Polizia (ISP)
MPC	Ministère public de la Confédération Bundesanwaltschaft (BA) Ministero pubblico della Confederazione (MPC)
pharmaSuisse	Société Suisse des Pharmaciens Schweizerischer Apothekerverband Società Svizzera dei Farmacisti
SKS (a renoncé à se prononcer)	Stiftung für Konsumentenschutz
SwOI	Swiss Olympic
TIS	Transparency International Suisse
UEFA	Union des Associations Européennes de Football

UNIBE	Universität Bern
UNIGE	Université de Genève
UNIL	Université de Lausanne
ZV <i>(a renoncé à se prononcer)</i>	Fédération centrale des employés du secteur public Suisse Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz (ZV) Federazione centrale degli impiegati del settore pubblico Svizzera (ZV)

1. Introduction

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'ouvrir une consultation sur un rapport¹ et un avant-projet² concernant la modification du code pénal et du code pénal militaire (dispositions pénales incriminant la corruption). La consultation a duré jusqu'au 5 septembre 2013.

1.1. Contenu du projet

Dans l'ensemble, les normes pénales incriminant la corruption, édictées en 2000 et 2006, ont fait leurs preuves. Il est toutefois devenu nécessaire d'apporter certains correctifs, afin de tenir compte de l'évolution de ces dernières années et du contexte international.

La révision proposée concerne plus particulièrement la corruption privée, réglée aujourd'hui dans la loi sur la concurrence déloyale (LCD). Il s'agit de séparer la notion de corruption privée de celle de concurrence déloyale et d'en faire l'objet d'une norme spécifique du code pénal. En outre, la corruption privée serait poursuivie non plus seulement sur plainte, mais d'office.

Dans le domaine de la corruption d'agents publics, l'avant-projet prévoit de réprimer l'octroi ou l'acceptation d'un avantage indu par un agent public (art. 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP) aussi lorsque l'avantage profite à un tiers. Les dispositions du code pénal militaire sont adaptées de la même manière (art. 141a, al. 1, et 143, al. 1, CPM).

1.2. Prises de position

Le DFJP a reçu 57 prises de position³. Sur 81 destinataires de la consultation, 48 ont répondu, dont 3 pour renoncer expressément à rendre un avis sur le fond⁴. 9 organismes se sont prononcés spontanément.

2. Evaluation globale de l'avant-projet

La révision proposée a été approuvée sans réserve par 17 participants, dont 14 cantons⁵, 1 parti politique⁶ et deux organisations⁷. 8 autres sont fondamentalement d'accord mais font des remarques complémentaires⁸. 3 participants souhaitent seulement que le texte de loi soit précisé, essentiellement pour ce qui est de la définition de l'avantage indu, sans rejeter aucune des modifications proposées⁹.

¹ <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/korruptionsstrafrecht/vn-ber-f.pdf>

² <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/korruptionsstrafrecht/vorentw-f.pdf>

³ Tous les cantons, 6 partis politiques, l'Union des villes suisses, 4 associations économiques et 20 organisations et institutions intéressées.

⁴ ISP, SKS, ZV.

⁵ AR, BE, FR, GL, GR (implicite), NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VS.

⁶ PEV.

⁷ CCPCS, UEFA.

⁸ AG, JU, SO, TI, VD, ZH, UVS, CAPS.

⁹ BL, ZG, UNIL (qui suggère de continuer à réprimer la corruption privée [art. 4a LCD] à l'art 23 LCD, parallèlement au CP).

Pour 12 participants à la consultation, la révision ne va pas assez loin ; ils demandent des modifications de loi supplémentaires¹⁰. A l'opposé, 9 la trouvent trop hardie et rejettent explicitement un de ses éléments centraux¹¹. Un parti est en outre très critique vis-à-vis d'une des dispositions proposées¹². Une organisation ne se prononce ni pour, ni contre l'avant-projet¹³. Celui-ci n'est rejeté dans son ensemble que par une association économique¹⁴ et deux autres associations¹⁵.

Le fait d'ériger la corruption privée en infraction poursuivie d'office est la proposition la plus contestée de l'avant-projet¹⁶. Seuls quelques intervenants critiquent le déplacement de la norme dans le CP¹⁷. Les compléments apportés aux art. 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP ont fait l'objet de peu de remarques¹⁸. Plusieurs participants à la consultation souhaitent que l'art. 322^{decies} soit précisé ou modifié sur le point de l'avantage indu¹⁹. Quelques-uns voudraient que la punissabilité des personnes morales soit étendue à la corruption passive²⁰.

3. Evaluation des différents points de l'avant-projet

3.1. Régler la corruption privée dans le code pénal (art. 322^{octies} et 322^{novies} AP-CP)

Une large majorité soutient la proposition d'inscrire la corruption privée dans le CP. En plus des 17 intervenants qui approuvent le projet en bloc, 28 se sont prononcés favorablement sur ce point²¹. L'UNIL suggère cependant qu'on ne soustraie pas l'art. 4a LCD au champ d'application de l'art. 23 LCD, en d'autres termes, qu'on laisse subsister les deux normes pénales et qu'il appartienne à la jurisprudence et à la doctrine de déterminer les rapports de concours entre ces infractions.

Outre les 3 participants qui rejettent le projet en bloc, seuls BS et l'UDC sont contre l'inscription de la corruption privée dans le CP. Ils pensent que le système actuel donne satisfaction et que la corruption privée n'est pas un problème si important en Suisse qu'il faille introduire une nouvelle norme dans le CP.

3.2. Poursuivre d'office la corruption privée

Sans compter les intervenants qui ont approuvé l'avant-projet sans s'exprimer spécifiquement sur ce point, le faire d'ériger en infraction poursuivie d'office la corruption privée a eu l'accord de 11 cantons²², 2 partis politiques²³, 1 association économique²⁴ et 7 organisations

¹⁰ GE, LU, PES, PS, USS, ICJ-CH, MPC, pharmaSuisse, SwOI, TIS, UNIBE, UNIGE.

¹¹ AI, BS, PLR, UDC, ASB, economiesuisse, ASG, Cp, FIFA.

¹² Le PDC, vis-à-vis de la corruption privée poursuivie d'office.

¹³ CIO.

¹⁴ USAM.

¹⁵ ASCD, FSA.

¹⁶ Outre les 3 associations qui rejettent le projet dans son ensemble, 8 participants à la consultation sont opposés à cette proposition (AI, BS, PLR, UDC, ASB, economiesuisse, Cp, FIFA).

¹⁷ Outre les 3 associations qui rejettent le projet dans son ensemble, seuls 1 canton (BS) et 1 parti politique (UDC) s'opposent explicitement à cette proposition.

¹⁸ Seul l'USAM émet une critique, mais il rejette l'ensemble de l'avant-projet.

¹⁹ BL, JU, ZG, PDC, economiesuisse, USAM, ASCD, ASG, ICJ-CH, pharmaSuisse.

²⁰ PES, ICJ-CH, TIS, UNIBE, UNIGE.

²¹ AG, BL, GE, LU, NE, OW, SO, TI, VS, ZG, ZH, PDC, PES, PLR, PS, UVS, ASB, economiesuisse, USS, ASG, CCPCS, Cp, ICJ-CH, SwOI, TIS, UNIBE, UNIGE, UNIL (implicitement).

²² AG, BL, GE, JU, LU, NE, OW, SO, TI, VS, ZG.

²³ PES, PS.

²⁴ USS.

et institutions intéressées²⁵.

Quelques participants à la consultation, sans rejeter cette proposition, doutent que cela permette de résoudre les problèmes qui se posent actuellement, tels que la rareté des poursuites pénales pour corruption privée²⁶. VD ajoute que l'introduction de la poursuite d'office de ces infractions provoquera vraisemblablement une charge de travail supplémentaire non négligeable pour les autorités de poursuite pénale, avec des conséquences en termes financiers²⁷.

Les opposants à cette mesure sont au nombre de 8, outre les 3 associations qui rejettent tout le projet. Ce sont les cantons d'AI et BS, le PLR et l'UDC²⁸ et 4 associations et organisations²⁹. Quelques-uns (par ex. AI, UDC, ASB) estiment que le système actuel est satisfaisant en pratique et que l'obligation de déposer une plainte n'est pas un obstacle assez important pour qu'un changement s'impose. BS et le Cp estiment qu'il doit incomber au lésé de choisir s'il faut ouvrir une procédure pénale. Economiesuisse ajoute que la poursuite d'office ne résoudra pas les problèmes actuels, tout en augmentant la charge de travail des autorités pénales³⁰ et en déséquilibrant fortement les acteurs économiques.

Le PDC est très sceptique sur l'opportunité de poursuivre d'office la corruption privée dans tous les cas. Il propose d'en exclure les infractions mineures, tout en étant ouvert à l'idée d'examiner s'il faut poursuivre d'office les cas qui menacent par exemple la sécurité ou la santé de tiers. De la même manière, l'ASG et economiesuisse se prononcent en faveur d'une solution intermédiaire³¹. Elles estiment inutile et disproportionné de toujours ouvrir d'office une poursuite pénale en cas de soupçon de corruption privée ; cela ne se justifie, pour elles, que si des intérêts publics supérieurs sont menacés ou que la poursuite risque d'être impossible parce que des particuliers directement concernés ne sont pas habilités à porter plainte. L'ASG propose que la corruption privée reste poursuivie sur plainte pour les petites entreprises privées et dans les cas de délits mineurs.

3.3. Etendre la définition de la corruption d'agents publics (art. 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP)

A l'exception de l'USAM³², nul ne s'oppose expressément à la proposition de compléter les art. 322^{quinquies} et 322^{sexies} CP en incriminant également l'octroi et l'acceptation d'avantages en faveur d'un tiers. En revanche, 18 participants s'y sont déclarés favorables³³.

La CAPS soutient la modification proposée mais est d'avis qu'il s'avèrera difficile, en pratique, de prouver que l'octroi d'un avantage à un tiers a pour but l'accomplissement des devoirs de sa charge par l'agent impliqué.

²⁵ CCPCS, ICJ-CH, pharmaSuisse, SwOI (qui voudrait cependant que les délits mineurs demeurent poursuivis sur plainte), TIS, UNIBE, UNIGE.

²⁶ LU, ZG, ZH, PS, CAPS.

²⁷ ZH souligne de manière analogue que les procédures pour corruption privée exigent des ressources importantes.

²⁸ L'UDC rejette de manière générale toutes les propositions relatives à la corruption privée, y compris donc la poursuite d'office.

²⁹ ASB, economiesuisse, Cp, FIFA.

³⁰ Avis similaire du Cp.

³¹ Economiesuisse uniquement à titre de proposition subsidiaire, au cas où la corruption privée devrait effectivement être poursuivie d'office à l'avenir.

³² Qui rejette l'avant-projet en bloc.

³³ AG, BL, BS, OW, TI, VS, ZG, PDC, PLR, PS, UDC, UVS, USS, ICJ-CH, SwOI, TIS, UNIBE, UNIGE.

3.4. Renoncer à étendre la responsabilité pénale des entreprises

3 participants à la consultation se félicitent de ce que l'on ait renoncé à étendre la responsabilité primaire des entreprises à la corruption passive³⁴. 5 le déplorent³⁵. TIS et UNIGE trouvent peu pertinent l'argument selon lequel l'entreprise est déjà lésée par la corruption passive et ne devrait pas avoir à subir encore une peine. L'ICJ-CH souligne l'effet préventif d'une telle disposition. Elle souhaite une punissabilité identique de toutes les formes d'entreprise en cas de corruption passive.

En outre, 2 autres participants font les remarques suivantes : selon la FIFA, la corruption privée active ne doit être intégrée à la liste d'infractions de l'art. 102, al. 2, CP que si elle est poursuivie sur plainte ; l'ASG, au contraire, réclame que les entreprises ne soient punissables que pour les infractions poursuivies d'office³⁶.

3.5. Renoncer à l'incrimination du trafic d'influence

La décision de renoncer à incriminer le trafic d'influence a été approuvée explicitement par 3 participants à la consultation³⁷.

Seuls 2 participants ont contesté ce point³⁸. L'ICJ-CH pense qu'il faudrait même aller plus loin et punir le trafic d'influence dans le domaine privé. Selon UNIBE, les normes actuelles réprimant la corruption ne couvrent pas tous les cas de trafic d'influence qui mériteraient d'être punis, contrairement à ce qu'affirme le rapport explicatif.

3.6. Renoncer à étendre la punissabilité de la corruption d'agents publics d'autres Etats

AG et l'ASG approuvent explicitement la décision de ne pas étendre les cas de corruption d'agents publics étrangers aux actes liés.

A l'inverse, 6 intervenants demandent que les dispositions sur l'octroi et l'acceptation d'avantages soient étendues aux agents publics étrangers³⁹. Pour le MPC, il n'est ni compréhensible, ni conforme à l'éthique sociale que de tels comportements ne soient pas punissables et que les agents publics étrangers puissent profiter d'avantages indus juste parce qu'il n'est pas possible de prouver le lien entre ces avantages et un acte qu'ils auraient accompli. L'ICJ-CH trouve aussi incompréhensible que le même comportement soit sanctionné chez les agents de l'Etat suisse mais non des autres Etats⁴⁰.

Selon UNIBE, répartir les infractions en matière de corruption, telles qu'elles sont définies actuellement, en trois catégories (corruption – octroi et réception d'avantages – entretien d'un climat propice) permettrait de traiter l'octroi d'avantages à des agents publics étrangers pour qu'ils accomplissent les devoirs de leur charge autrement que le simple entretien d'un climat propice (c'est-à-dire de le déclarer punissable).

³⁴ AG, ASB, UNIL.

³⁵ PES, ICJ-CH, TIS, UNIBE, UNIGE.

³⁶ Selon l'ASG, il faudrait continuer de poursuivre sur plainte uniquement les cas touchant des petites entreprises privées et les délits mineurs de corruption privée (voir ch. 3.2).

³⁷ AG, ASG, UNIL.

³⁸ ICJ-CH, UNIBE.

³⁹ PES, ICJ-CH, MPC, SwOI, TIS, UNIGE.

⁴⁰ Avis similaire d'UNIGE.

3.7. Maintenir la condition de la double incrimination

La proposition de continuer à subordonner la poursuite d'un acte de corruption commis à l'étranger à la condition de la double incrimination a fait l'objet de peu de remarques. Les deux participants à la consultation qui se prononcent sur ce point l'approuvent expressément⁴¹.

4. Autres propositions et remarques

4.1. Définition de l'avantage indu (art. 322^{decies} AP-CP)

Plusieurs intervenants ont fait des remarques sur l'art. 322^{decies} AP-CP⁴². Parmi eux, 4 trouvent la formulation « avantages de faible importance qui sont conformes aux usages sociaux » trop imprécise⁴³. Pour le PDC et Economiesuisse, cela pourrait être délicat dans le domaine de la corruption privée. Le PDC demande que l'on délimite mieux ce qui est autorisé de ce qui ne l'est pas, pour des raisons de sécurité du droit⁴⁴ ; 2 participants voudraient que ce soit précisé dans le message⁴⁵. Economiesuisse souligne l'absence de jurisprudence concernant ce point. Selon l'ICJ-CH, il faudrait supprimer le critère des usages sociaux et prendre en compte tant l'intention des parties que la valeur matérielle des avantages. PharmaSuisse demande que l'art. 322^{decies}, al. 1, let. a, soit plus strict sur la question des avantages convenus par contrat, et interdise notamment les accords contractuels passés *a posteriori*⁴⁶. Par ailleurs, JU craint que les nouvelles dispositions ne rendent illégales des activités usuelles dans le monde des affaires. Pour l'ASG, l'art. 322^{decies} représente une solution insuffisante, en ce sens qu'il cite seulement des motifs d'exclusion qui seraient à examiner dans le cadre d'une procédure pénale, ce qui implique l'ouverture d'enquêtes pénales inutiles.

4.2. Augmentation de la peine encourue ou création d'une infraction qualifiée de corruption privée

L'ASG approuve explicitement le fait que la fourchette des peines actuelle ne soit pas modifiée et que l'on s'abstienne d'ériger inutilement la corruption privée en infraction préalable au blanchiment d'argent.

Au contraire, quelques participants à la consultation demandent que les peines encourues soient relevées ou que la loi prévoie une infraction qualifiée dans les cas graves de corruption privée⁴⁷. Ils proposent une peine privative de liberté de cinq ans, ce qui érigerait ces actes en crimes et permettrait d'en faire des infractions préalables au blanchiment d'argent.

4.3. Autres propositions

⁴¹ AG, ASG.

⁴² BL, JU, ZG, PDC, Economiesuisse, USAM, ASCD, ASG, ICJ-CH, MPC, PharmaSuisse, UNIBE.

⁴³ PDC, Economiesuisse, USAM, ASCD.

⁴⁴ Avis similaire de l'USAM et de l'ASCD, qui rejettent toutefois le projet en bloc.

⁴⁵ BL, ZG.

⁴⁶ De manière similaire, UNIBE souligne qu'il serait urgent de débattre, au minimum, de la possibilité de supprimer la non-punissabilité des avantages autorisés contractuellement.

⁴⁷ GE, MPC, UNIBE.

4 participants à la consultation demandent que la question des lanceurs d'alerte soit incluse dans la révision ; ils désirent que ces personnes bénéficient d'une protection légale efficace contre les licenciements⁴⁸.

Le PES demande que l'on supprime la possibilité de soustraire des revenus imposables les libéralités faites au titre de la corruption dans le secteur privé et que l'on modifie le droit fiscal en ce sens.

Le MPC propose que la compétence fédérale facultative soit étendue à la corruption privée. Il faut de plus préciser qu'elle comprend la corruption de particuliers étrangers.

⁴⁸ LU, PS, USS, UNIGE.