



MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



RAPPORT DE SUIVI ECRIT DE PHASE 4 **Suisse**

Ce rapport, soumis par la Suisse, fournit des informations sur les progrès réalisés par la Suisse dans la mise en œuvre des recommandations de son rapport de Phase 4. Le résumé et les conclusions du rapport du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption ont été adoptés le 16 octobre 2020.

La Phase 4 a évalué et formulé des recommandations sur la mise en œuvre par la Suisse de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Le rapport de Phase 4 a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption le 15 mars 2018.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Suisse

Phase 4 - Rapport de suivi écrit après deux ans

Résumé des principales conclusions¹

1. En octobre 2020, la Suisse a présenté son rapport de suivi écrit après deux ans au Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (Groupe de travail ou GT), décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de l'évaluation de Phase 4 adoptée en mars 2018. À la lumière des informations fournies, le Groupe de travail conclut que la Suisse a pleinement mis en œuvre 11 recommandations, partiellement mis en œuvre 18 recommandations et non mis en œuvre 17 recommandations. Le Groupe de travail estime que la Suisse n'a pas déployé suffisamment d'efforts pour répondre aux recommandations adoptées lors de la Phase 4. Il regrette que la Suisse ait renoncé à engager plusieurs réformes importantes qu'il appelle de ses vœux (pour ce qui est du niveau maximal des amendes à l'encontre des personnes morales, de la protection des lanceurs d'alerte, des conditions de recours des ayants droit dans le cadre de l'entraide judiciaire ou en matière de normes comptables). Il regrette également que les autorités ne se soient pas saisies de plusieurs recommandations qui les invitent à davantage définir un concept (telle la notion de « *défait d'organisation* » qui permet d'engager la responsabilité d'une entreprise) ou à mieux organiser une pratique (comme l'auto-dénonciation ou le recours aux circonstances atténuantes dans la détermination des sanctions) et qui sont de nature à favoriser la mise en œuvre de la Convention en Suisse. Par contre, le Groupe de travail note avec satisfaction que la Suisse a renforcé les moyens alloués à sa Cellule de renseignement financier (le MROS) qui joue un rôle important dans la détection de la corruption transnationale. Le GT salue également l'adoption de la Loi fédérale révisée sur les marchés publics ainsi que les efforts du Secrétariat d'État à l'Économie (SECO) en matière de sensibilisation des entreprises à la problématique de la corruption d'agents publics étrangers.

2. La mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale en Suisse s'est poursuivie depuis la Phase 4, y compris dans le contexte de la pandémie de Covid-19², et se présente comme suit au moment de ce rapport :

¹ L'équipe d'évaluation de ce suivi écrit après deux ans de la Phase 4 de la Suisse était composée d'examineurs principaux d'Autriche (**Christian Manquet**, Ministère de la Justice et **Silvia Thaller**, Bureau du Procureur) et de Belgique (**Philippe De Koster**, Président de la Cellule de Traitement des Informations Financières et **Hugues Tasiaux**, Chef de service, Office Central pour la Répression de la Corruption, Police Fédérale) ainsi que des membres de la Division anti-corruption de l'OCDE (**Catherine Marty**, coordinatrice de cette évaluation et analyste juridique ainsi que **Solène Philippe**, **Noel Merillet** et **Diane Pallez-Guillevic**, analystes juridiques). Le rôle des examineurs principaux et du Secrétariat dans le cadre des rapports de suivi écrits après deux ans sont disponibles dans les Procédures de Phase 4 aux paras 52-62.

² Les autorités suisses indiquent qu'au niveau judiciaire, les délais applicables aux procédures pénales n'ont pas été suspendus au moment le plus critique de la crise sanitaire. Au niveau de l'entraide judiciaire, ces mêmes autorités notent une généralisation des communications par voie électronique entre autorités (Offices centraux, autorités d'exécution, etc.) chargées du traitement des demandes de coopération. Sur le terrain, des auditions de témoins ou prévenus ainsi que des perquisitions (non urgentes) ont parfois été reportées. Dans le domaine de l'extradition, c'est principalement l'exécution qui a été touchée. La [presse](#) a par ailleurs fait état d'une procédure prescrite dans le complexe d'affaires FIFA du fait notamment de l'état de nécessité et des mesures sanitaires prises au printemps 2020.

- Sept condamnations pour des faits de corruption transnationale (dont quatre par voie d'ordonnances pénales et trois jugements du Tribunal Pénal Fédéral (TPF) au terme d'une procédure simplifiée) ont été prononcées à l'encontre de cinq personnes physiques et deux entreprises. Seuls quatre individus ont été sanctionnés dans ces affaires ;
- Un acte d'accusation a été déposé par un ministère public cantonal à l'encontre de trois personnes physiques dans le cadre d'une procédure ordinaire ;
- Le Ministère public de la Confédération (MPC) dénombre 45 affaires en cours en 2019, un nombre en diminution constante depuis la Phase 4 (il y en avait 65 en 2017 et 56 en 2018). Par ailleurs, le nombre de nouvelles enquêtes ouvertes fléchit considérablement : 14 en 2017 ; 7 en 2018 et 4 en 2019. Aucun chiffre équivalent n'est disponible pour les cantons ;
- Il y a eu classements et non-entrées en matière par le MPC dans 26 procédures (y compris dans le cadre d'un complexe d'affaires important) en 2017, 13 en 2018 et 13 en 2019.

3. Le Groupe de travail note avec satisfaction les sept condamnations prononcées depuis la Phase 4. La Suisse, à travers l'action constante du MPC, reste un des pays les plus actifs en matière d'action répressive contre la corruption transnationale³. Il note le nombre élevé d'affaires classées (notamment par rapport au nombre d'enquêtes en cours ou conclues), dont les autorités suisses indiquent qu'il est notamment lié à l'application du principe non bis in idem dans le cadre du complexe d'affaires Petrobras mené en coopération avec les autorités brésiliennes. Il note aussi la diminution du nombre d'affaires nouvellement instruites et d'affaires en cours au sein du MPC pendant la même période. Il demande à la Suisse de renforcer ses efforts de mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale. Le Groupe de travail a salué par le passé le rôle décisif joué par le MPC dans cette mise en œuvre, et continue de le faire. À ce titre, il a souhaité suivre les développements concernant la gestion des enquêtes au sein de cette institution ainsi que son organisation interne et son fonctionnement⁴. Depuis la Phase 4, la conduite de certaines enquêtes au sein du MPC a posé question, notamment dans le cadre de plusieurs affaires d'ampleur internationale⁵. Si ces développements n'influencent pas le fonctionnement du MPC, le GT s'interroge sur de possibles répercussions au titre des poursuites de faits de corruption d'agents publics étrangers et plus généralement sur l'impact potentiel de ces développements sur la continuité de l'action répressive du MPC et la réputation de l'institution.⁶ Les représentants du MPC indiquent que l'institution est demeurée pleinement opérationnelle, et ont souligné le fait que, au cours des années récentes, le MPC a renforcé de façon importante ses efforts de lutte contre la corruption transnationale. Pour le GT, il est en effet essentiel que le MPC soit en pleine capacité de mener à bien les enquêtes et poursuites des faits de corruption transnationale et, compte tenu de

³ En outre, cela a été confirmé par des ONG internationales.

⁴ Questions de suivi 18(h) portant sur « la mise en œuvre de la réorganisation de la gestion des enquêtes au sein du MPC et de ses répercussions éventuelles dans les affaires de corruption transnationale » et 18(i) portant sur « l'évolution de l'organisation interne et le fonctionnement structurel du MPC dans la gestion des affaires pour corruption transnationale ».

⁵ Plusieurs procureurs ont été récusés en 2019 dans certaines procédures du complexe d'affaires FIFA et dans l'affaire de corruption transnationale liée à l'Ouzbékistan dans le domaine des télécoms.

⁶ Le procureur général lui-même avait parlé d'une « [crise institutionnelle](#) » au sein du MPC au moment de l'ouverture de l'enquête disciplinaire le visant. En outre, le Tribunal administratif fédéral, dans sa décision du 22 juillet 2020 relative à la procédure disciplinaire à l'encontre du procureur général en 2019, relève ainsi que « *par son comportement et ses déclarations, le procureur général a porté atteinte à la réputation du Ministère public de la Confédération et des juridictions inférieures* ».

l'importance des derniers développements concernant le MPC, le Groupe de travail décide d'assurer le suivi de ce sujet.

Concernant la protection des lanceurs d'alerte :

- ◆ *Recommandation 1(a) – non mise en œuvre et recommandation 1(b) – partiellement mise en œuvre*: Le projet de loi visant à assurer un niveau de protection aux employés du secteur privé qui signaleraient des soupçons d'actes de corruption transnationale et qui était en discussion au moment de la Phase 4 a été rejeté en mars 2020 par le Parlement suisse. De plus et dans les faits, les lanceurs d'alerte continuent de s'exposer à des poursuites pénales suite à un signalement portant sur des affaires de corruption transnationale.⁷ Les autorités indiquent qu'une initiative parlementaire⁸ s'emparant de ce sujet est pendante devant le Parlement mais l'issue et le calendrier de ces discussions restent incertains.⁹ Le Groupe de travail s'inquiète sérieusement de l'absence de mesures concrètes adoptées par la Suisse dans ce domaine, mesures qu'il recommande depuis la Phase 2, en 2005. Pour ce qui est de la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public, la Suisse n'envisage pas d'adopter de nouvelle mesure visant à renforcer la protection en place au niveau fédéral et ce malgré la recommandation du Groupe de travail et il n'est pas établi que le cadre juridique de cette protection existant au niveau fédéral s'applique désormais sans réserve à l'ensemble des fonctionnaires cantonaux. Le Groupe de travail note des efforts de sensibilisation dans ce domaine aux niveaux fédéral et cantonal mais considère que ceux-ci devraient être poursuivis. Compte tenu de l'importance de ces sujets, le GT est d'avis de les porter à l'attention du gouvernement suisse afin que la Suisse mette en œuvre urgemment et sans réserve ses obligations au titre de la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé.

Concernant la détection de la corruption transnationale :

- ◆ *Recommandation 2(a) – partiellement mise en œuvre* : La Suisse a poursuivi ses efforts visant à renforcer son régime de lutte contre le blanchiment de capitaux. L'un des deux écueils que le Groupe de travail avait souligné en Phase 4 est en voie d'être remédié. En effet le GT salue la modification en septembre 2020 de la LBA¹⁰ octroyant le pouvoir au MROS de formuler une demande d'informations auprès d'un intermédiaire financier suisse sur le fondement de renseignements provenant d'un homologue étranger, étant précisé toutefois que cette modification entrera en vigueur sous réserve de l'expiration du délai du référendum facultatif. En revanche, les avocats, notaires et fiduciaires ne sont toujours pas visés par la loi anti-blanchiment lorsque leurs interventions consistent à préparer pour le compte de leurs clients

⁷ Une procédure pénale pour infraction à l'article 273 CP (espionnage économique) a été ouverte par le MPC en novembre 2018 à l'encontre de l'une des personnes ayant contribué à la révélation de l'affaire 1MDB.

⁸ Initiative parlementaire Leutenegger : « [Admettre la licéité d'un acte délictueux commis au nom de la sauvegarde d'intérêts supérieurs](#) ».

⁹ Les autorités suisses précisent qu'en raison de la pandémie Covid-19, les interventions parlementaires mentionnées au titre de la recommandation 1(a) n'ont pas été traitées par le Parlement, qui s'est concentré sur d'autres dossiers jugés plus prioritaires.

¹⁰ Art. 11a al. 2 de la [Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme](#) (LBA)

des actes qui excluent toute transaction financière (tels les actes relatifs à la création de sociétés et de constructions juridiques).¹¹

- ◆ *Recommandations 2(b) et 2(c) – mises en œuvre* : Les chiffres communiqués attestent d'une augmentation significative en 2018 et 2019 du nombre de communications faites au MROS par les intermédiaires financiers. D'après les autorités, plus d'un quart de ces communications mentionne la corruption comme infraction préalable. Cela pourrait témoigner d'une meilleure identification par les intermédiaires financiers des soupçons de blanchiment d'argent liés à la corruption. Les efforts de sensibilisation du MROS ainsi que les mesures entreprises par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) visant à intensifier le nombre des contrôles des intermédiaires financiers au titre de la lutte anti-blanchiment pourraient jouer un rôle important dans cette nouvelle tendance. Le rapport de Phase 4 indiquait que les communications au MROS tendaient le plus souvent à être faites en réaction à des sources externes d'information, comme les médias, principalement en présence d'un soupçon fondé de blanchiment de capitaux. Aucune information à disposition du GT ne permet d'affirmer que ce n'est plus le cas. Pour faire face à une charge de travail toujours croissante, les autorités indiquent doter le MROS de moyens plus importants en personnel en 2020 (en augmentant son plafond d'emplois de 30%). Depuis le 1^{er} janvier 2020, le MROS dispose d'un système de traitement des communications plus performant. Le Groupe de travail salue les efforts déployés pour mettre en œuvre ces recommandations mais se propose de poursuivre le suivi de ces sujets compte tenu de leur importance au titre de la détection de la corruption transnationale en Suisse.
- ◆ *Recommandation 3 – non mise en œuvre* : La Suisse a pris, et continue de prendre, des mesures de formation et de sensibilisation en matière de lutte contre la corruption dans l'administration publique, tant au niveau fédéral que cantonal. Cependant, les informations disponibles sur leur contenu, leur régularité et les administrations concernées ne permettent pas de conclure à leur pertinence au regard de la détection et du signalement de la corruption transnationale par les personnels des administrations fédérales et cantonales.
- ◆ *Recommandation 4 – partiellement mise en œuvre* : Le Groupe de travail regrette que, malgré les efforts du MPC, la Suisse ait échoué à établir un cadre clair et transparent de l'auto-dénonciation par les entreprises alors que c'est une pratique que les autorités continuent d'encourager par ailleurs. En mars 2018, le MPC a soumis un projet visant à offrir aux entreprises susceptibles d'être poursuivies au titre de la responsabilité pénale de l'entreprise (art. 102 CP) la possibilité d'obtenir provisoirement une [suspension de l'envoi de l'acte d'accusation](#), durant une période de mise à l'épreuve. Ce projet visait notamment à encourager les entreprises à s'auto-dénoncer ou à collaborer sans retard et complètement à l'élucidation des faits dans une procédure pénale ouverte à leur encontre.
- ◆ *Recommandations 5(a) – mise en œuvre* : Le Groupe de travail se félicite de l'adoption d'une nouvelle circulaire (Circulaire n°50 intitulée « [Interdiction de déduire les commissions occultes versées à un agent public](#) »), remplaçant la Circulaire n°16 qui était obsolète depuis 2011 et qui est entrée en vigueur le 13 juillet 2020. Comme le recommandait le Groupe de

¹¹ Ce sujet était en partie traité dans le cadre du projet de loi relatif à la modification de la loi anti-blanchiment (P-LBA), transmis au Parlement en septembre 2019 (il prévoyait que les activités non financières en lien avec la création, la gestion ou l'administration de sociétés ou de trusts devaient tomber dans le champ d'application des obligations de diligence et de communication de la loi). Ces discussions sont encore en cours.

travail, elle fait référence à l'obligation de signalement des agents fiscaux fédéraux et intègre les évolutions jurisprudentielles récentes relatives à la définition des agents publics étrangers.

- ◆ *Recommandations 5(b) et 5(c) – non mises en œuvre* : Depuis l'adoption du rapport de Phase 4, les autorités n'ont pris aucune mesure appropriée ou à la hauteur des enjeux et visant spécifiquement à encourager les cantons à adopter une obligation de signalement de la corruption transnationale à charge des autorités fiscales. De plus, aucun nouveau canton ne semble avoir adopté une telle obligation. Enfin, les activités de formation et de sensibilisation menées par les cantons ne sont pas connues et leur pertinence ne peut être évaluée.

Concernant la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale :

- ◆ *Recommandations 6 et 8(c) – partiellement mises en œuvre* : Le GT salue le nombre et la qualité des actions de formation et de sensibilisation auprès des juges et procureurs. Néanmoins il n'est pas établi que ces initiatives, pour la plupart, traitent précisément des sujets ciblés par le GT et concourent à la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale en conformité avec la Convention, y compris en ce qui concerne la définition autonome d'agent public étranger, l'existence d'une infraction indépendante de son résultat et l'usage des circonstances atténuantes.
- ◆ *Recommandation 7(a) – partiellement mise en œuvre* : Si la poursuite de l'infraction de corruption transnationale relève en premier lieu de la compétence de la Confédération et donc du MPC¹², les ministères publics cantonaux restent compétents dans certaines conditions. L'un des actes d'accusation déposés depuis la Phase 4 l'a d'ailleurs été par un ministère public cantonal. Dans ce contexte, le GT de travail constate qu'aucune mesure n'a été prise qui viserait à dégager clairement des stratégies pénales cohérentes en matière d'enquêtes et de poursuites de la corruption transnationale. Il salue néanmoins les échanges d'informations plus systématiques entre le MPC et le ministère public genevois mais regrette que ceux-ci n'aient pas vocation à dégager une pratique du droit plus cohérente en ce qui concerne la poursuite des faits de corruption transnationale.
- ◆ *Recommandation 7(b) – partiellement mise en œuvre* : Le MPC déclare sa pratique des poursuites des personnes morales ayant un lien avec la Confédération suisse, y compris les sociétés de domicile, inchangée. Le GT regrette cet état de fait mais prend note de la condamnation par le MPC en 2019 de Gunvor, entreprise suisse dans un secteur à risque (le négoce de pétrole) sur la base d'allégations crédibles.
- ◆ *Recommandation 7(c) – mise en œuvre* : Le MPC confirme sa stratégie de recours aux ordonnances pénales comme outil efficace de mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale, aussi bien à l'encontre des personnes physiques que morales. Quatre des six affaires conclues depuis la Phase 4 l'ont été par ordonnances pénales. Si le GT reconnaît que cette procédure permet de résoudre relativement rapidement des affaires de corruption transnationale par nature complexes, onéreuses et susceptibles d'être prescrites, il continue de penser qu'une telle procédure doit présenter suffisamment de garanties et permettre le prononcé de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (cf. conclusions en rapport

¹² Et une décision de la Cour des plaintes du TPF du 2 avril 2019 est venue clarifier la compétence *ratione materiae* du MPC dans le domaine de la corruption internationale, notamment dans les affaires complexes requérant « une logistique et compétences spéciales » et induisant une prépondérance « d'actes de gros montants et surtout intervenus à l'étranger ».

avec la recommandation 9(b)). Ce dernier point fera l'objet d'un suivi par le GT, notamment en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique.

- ◆ *Recommandation 7(d) – partiellement mise en œuvre* : La Suisse n'a pris des mesures que très limitées et à titre exceptionnel¹³ visant à de publier, en temps opportun et en conformité avec les règles de procédures applicables, certains éléments des ordonnances pénales dans les affaires de corruption transnationale, y compris les bases légales du choix de la procédure, les faits avérés, les personnes physiques et morales sanctionnées (de manière anonymisée au besoin) et la ou les sanctions imposées.
- ◆ *Recommandation 7(e) – mise en œuvre* : le GT salue l'adoption de la Loi fédérale modifiant la disposition sur la réparation. Elle réduit son champ d'application¹⁴ et rend son usage dans les affaires de corruption transnationale moins probable, bien que toujours envisageable. Le GT note par ailleurs qu'aucun ministère public n'a eu recours à cette procédure pour juger d'une affaire de corruption transnationale depuis la Phase 4. Ceci est encourageant bien qu'il conviendra que cette pratique s'inscrive dans la durée. Aussi, le GT est d'avis d'effectuer un suivi de ce sujet.
- ◆ *Recommandation 7(f) – mise en œuvre* : La Suisse a envisagé d'adopter une procédure alternative aux poursuites dans le cadre d'un avant-projet de modification du Code de procédure pénale. En août 2019, le Conseil fédéral a néanmoins refusé de donner suite à une proposition introduite par le MPC qui aurait été applicable aux poursuites intentées contre les personnes morales.¹⁵
- ◆ *Recommandation 7(g) – partiellement mise en œuvre* : Seul le MPC (et non les cantons) est en mesure de communiquer le nombre de procédures de corruption transnationale qui ont été classées ou pour lesquelles il y a eu non-entrée en matière.
- ◆ *Recommandations 8(a) – partiellement mise en œuvre et recommandation 8(b) – non mise en œuvre* : L'évaluation des moyens mis à la disposition des parquets cantonaux afin de lutter efficacement contre la corruption d'agents publics étrangers a été conduite à l'occasion de cet exercice de revue par le GT mais la Suisse n'entend pas réévaluer ces moyens de manière régulière. D'après les autorités, un tel exercice n'a pas trouvé de large soutien parmi les cantons. Les autorités indiquent par ailleurs que la majorité des cantons (y compris les deux cantons traditionnellement actifs en matière de poursuites de la corruption transnationale) estime disposer de moyens et ressources suffisants, ce qui contraste avec la situation décrite en Phase 4. Aucune information n'est disponible quant au niveau des ressources dédiées à la gestion des actifs saisis.
- ◆ *Recommandation 8(d) – partiellement mise en œuvre* : L'information disponible ne permet pas de conclure que les autorités de police disposent en matière de lutte contre la criminalité financière de formations plus adaptées qu'en Phase 4. Le GT salue néanmoins les initiatives que le Département Fédéral de Justice et Police (DFJP) et l'Institut de lutte contre la criminalité économique prévoient de prendre dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la

¹³ Depuis la Phase 4, seule la condamnation de l'entreprise Gunvor a fait l'objet d'un [communiqué de presse](#), par ailleurs relativement détaillé quant aux faits, personnes impliquées et à la question de l'organisation défailante de l'entreprise.

¹⁴ La peine maximale permettant de recourir à l'art. 53 CP a été réduite de deux ans à un an et une condition supplémentaire – l'admission des faits par l'auteur – a été introduite.

¹⁵ Plusieurs arguments ont été opposés par le Conseil fédéral dont l'absence de reconnaissance de culpabilité et de contrôle par un juge.

corruption 2020-2023, notamment en matière de formation des personnels compétents, y compris cantonaux.

Concernant les sanctions et mesures de confiscation applicables à l'infraction de corruption transnationale :

- ◆ *Recommandation 9(a) – non mise en œuvre* : Au moment de ce rapport, aucun projet législatif ne prévoyait de revoir à la hausse le niveau maximal de l'amende prévue à l'encontre des personnes morales par l'article 102 du Code pénal (CP). Le Conseil fédéral a néanmoins été chargé en mars 2019 de proposer des solutions permettant d'introduire en droit suisse un régime général de sanctions administratives pécuniaires, afin d'harmoniser les différents régimes de sanctions applicables aux personnes morales. Le Groupe de travail appelle de ses vœux que cette réforme tienne compte de la présente recommandation. Pour rappel, le Groupe de travail a été d'accord pour considérer que le fait que la loi plafonne le montant de ces amendes à CHF 5 millions (env. EUR 4,7 millions) est un facteur de nature à freiner une mise en œuvre satisfaisante de la responsabilité des personnes morales en Suisse. Compte tenu de l'importance de ce sujet, le GT est également d'avis de le porter à l'attention du gouvernement suisse.
- ◆ *Recommandation 9(b) – partiellement mise en œuvre* : Les sanctions appliquées aux personnes physiques depuis 2018 ne sont pas de nature à remettre en cause les réserves formulées par le Groupe de travail dans le rapport de Phase 4, notamment au titre du recours aux peines avec sursis. Les trois condamnations ayant donné lieu à des sanctions contre des personnes physiques depuis le rapport de Phase 4 ont en effet toutes abouti à des peines avec sursis. Pour ce qui est des personnes morales, il est également délicat de parvenir à une conclusion définitive quant à l'évolution du caractère dissuasif, efficace et proportionné des sanctions appliquées sur le fondement des deux seules affaires conclues depuis l'adoption du rapport de Phase 4. Le GT note néanmoins que les montants des amendes imposées dans ces affaires sont (à une exception près) supérieurs à ceux prononcés dans les affaires de corruption transnationale conclues au moment de la Phase 4, même si ceux-ci restent peu proportionnés à la gravité des faits et aux montants en jeu.¹⁶
- ◆ *Recommandation 9(c) – partiellement mise en œuvre* : En Phase 4, le Groupe de travail avait noté que les peines appliquées le plus souvent aux personnes physiques pour corruption active d'agents publics étrangers prenaient la forme de jours-amendes (fréquemment assortis de sursis), ne faisant un usage que limité des autres types de peine disponibles, y compris les peines privatives de liberté. Depuis la Phase 4, deux des trois sanctions prononcées ont pris la forme d'une peine privative de liberté (avec sursis) ; la troisième ayant donné lieu à une peine pécuniaire (avec sursis). Le nombre de sanctions imposées depuis l'adoption du rapport de Phase 4 est trop peu élevé pour identifier un infléchissement manifeste et significatif de la pratique à ce stade et pour conclure que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
- ◆ *Recommandation 9(d) – mise en œuvre* : La référence à la sollicitation, aux « remords sincères » ou au « repentir » apparaît dans certaines des six condamnations prononcées depuis l'adoption du rapport de Phase 4. Néanmoins, les autorités suisses indiquent que l'usage de ces éléments est conforme à la Convention. Le GT continuera de suivre l'usage de ces éléments dans la détermination des peines par les autorités suisses

¹⁶ Dans l'une des deux affaires, une amende de CHF 2 millions (EUR 1,89 millions) a été imposée pour des montants corruptifs à hauteur de EUR 18 millions environ. L'autre affaire a sanctionné une entreprise à hauteur de CHF 4 millions (EUR 3,7 millions). Au moment de la Phase 4, une seule entreprise s'était vue imposer une amende supérieure à CHF 2 millions.

- ◆ *Recommandation 9(e) – mise en œuvre* : Au moment de la Phase 4, la Suisse ne disposait pas, à l'encontre des personnes morales, de sanctions complémentaires civiles ou administratives telles que prévues à l'article 3(4) de la Convention. Depuis, la Suisse a adopté la Loi fédérale révisée sur les marchés publics et l'Ordonnance y relative qui, lorsqu'elles entreront en vigueur, en 2021, régleront entre autres les cas d'exclusion de la procédure et de révocation de l'adjudication, notamment dans les cas de violation des dispositions relatives à la lutte contre la corruption. Le Groupe de travail salue ces initiatives et est d'avis qu'il procédera à une analyse détaillée de ces nouvelles dispositions dans une prochaine évaluation approfondie de la Suisse.
- ◆ *Recommandation 9(f) – mise en œuvre* : La loi fédérale sur le traitement fiscal des sanctions financières a été approuvée par les Chambres fédérales le 19 juin 2020. Le texte entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021. La loi dispose expressément que les amendes et sanctions administratives à caractère pénal ne sont pas déductibles fiscalement. Ces clarifications sont à saluer.
- ◆ *Recommandation 9(g) – non mise en œuvre* : La Suisse fait un usage très extensif des mesures de confiscation dans les condamnations de personnes physiques et morales reconnues coupables de corruption transnationale. Ces mesures, qui ne sont pas considérées comme des peines, sont déductibles fiscalement. En Phase 4, le GT avait ainsi recommandé que les autorités de poursuite tiennent compte de ce traitement fiscal favorable (dont les personnes condamnées peuvent se prévaloir) dans leurs décisions de condamnations afin de ne pas affaiblir la portée et le caractère dissuasif de ces dernières. Aucune information disponible ne permet d'attester un changement dans la pratique des autorités de poursuite qui serait de nature à mettre en œuvre cette recommandation.
- ◆ *Recommandation 10(a) – partiellement mise en œuvre et recommandation 10(b) – non mise en œuvre* : Le MPC a mis à la disposition de ses procureurs différents outils informatiques facilitant la recherche de jurisprudence pertinente effectuée systématiquement dans chaque procédure. Néanmoins, il n'a pas procédé à une analyse systématique de la jurisprudence en ce qui concerne l'application des circonstances atténuantes, en particulier celles relatives à la sollicitation et la nécessité alléguée du paiement corruptif. De plus, il n'est pas établi que l'analyse comparative que le MPC prévoit de mener sur les peines en matière de criminalité économique internationale abordera cette thématique. Le GT l'appelle pourtant de ses vœux. Il regrette par ailleurs qu'aucunes lignes directrices de politique criminelle sur l'administration des sanctions n'aient été adoptées considérant qu'elles seraient de nature à apporter des clarifications aux procureurs. Le GT réitère l'importance de tels outils quant à l'interprétation d'un certain nombre de dispositions légales, afin d'en harmoniser l'application et d'en assurer la cohérence avec le droit international. Ils contribueraient également aux objectifs généraux du MPC en matière d'unité de doctrine et de légalité, sans remettre en cause ni les dispositions du CP ni le principe de l'individualisation des peines.
- ◆ *Recommandation 11(a) – partiellement mise en œuvre et recommandation 11(b) – non mise en œuvre* : La Suisse a continué de publier de façon ponctuelle des informations sur les saisies et confiscations dans les affaires de corruption transnationale, notamment lorsque celles-ci ont une dimension médiatique. Ces publications, non systématiques, n'offrent cependant pas un degré de transparence suffisant sur les saisies et confiscations, tant au niveau fédéral que cantonal. Enfin, les autorités n'indiquent pas clairement si des statistiques en matière de saisie, confiscation et restitution des avoirs sont collectées par toutes les autorités compétentes de manière plus détaillée et systématique qu'en Phase 4.

Concernant la coopération internationale :

- ◆ *Recommandation 12(a) – partiellement mise en œuvre* : Le GT salue l'adoption par la Suisse en septembre 2020 de la révision de la Loi fédérale sur l'entraide judiciaire en matière pénale (EIMP)¹⁷ qui était en discussion au moment de la Phase 4 et qui visait à formaliser l'entraide dynamique.¹⁸ Cependant cette réforme entrera en vigueur sous réserve de l'expiration du délai du référendum facultatif. La formulation de ces dispositions fait craindre une limitation significative du champ d'application de la transmission anticipée et des conditions de son utilisation par les équipes communes d'enquête, ce qui est une source d'inquiétude pour le GT. Les autorités indiquent néanmoins que la corruption transnationale sera couverte par ces dispositions. Enfin, le Groupe de travail avait émis des réserves en Phase 4 quant à l'étendue des droits des parties dans la procédure d'entraide judiciaire qui donne la possibilité aux ayants droit de participer à la procédure et de consulter le dossier dans certaines conditions et leur offre un droit de recours contre les décisions des autorités d'exécution. Or, la loi adoptée ne revoit pas les conditions de ces recours, comme le GT l'a pourtant préconisé. Compte tenu de leur importance, le GT est d'avis de porter ces sujets à l'attention du gouvernement suisse.
- ◆ *Recommandations 12(b) et 12(c) – non mises en œuvre* : L'OFJ, l'autorité centrale en charge de l'entraide judiciaire en Suisse, n'a pas réformé son système de collecte de statistiques depuis le Phase 4. Au moment de ce rapport, ce système ne permettait toujours pas de générer automatiquement des données chiffrées sur (i) les demandes d'entraide concernant des faits de corruption qui sont rejetées et (ii) les demandes d'entraide relatives à des faits de blanchiment d'argent ayant la corruption d'agents publics étrangers comme infraction préalable. Sur ce dernier point, le GT constate également que de telles données ne sont toujours pas collectées par les cantons et par conséquent ne peuvent être centralisées par l'OFJ.

Concernant la responsabilité des personnes morales :

- ◆ *Recommandation 13 – partiellement mise en œuvre* : Le standard de « défaut d'organisation » qui permet d'engager la responsabilité pénale des entreprises a fait l'objet d'une clarification dans le communiqué de presse publié dans le cadre de l'affaire Gunvor. Le MPC en précise par ailleurs la teneur dans le cadre des ordonnances pénales prises à l'encontre des entreprises condamnées pour corruption transnationale mais ces ordonnances ne sont pas publiées. Le GT note l'effort fourni dans l'une des affaires jugées depuis la Phase 4 mais regrette que la Suisse se refuse à expliciter ce standard de manière plus systématique, claire et cohérente, privant ainsi le secteur privé d'informations utiles à la mise en œuvre de mesures de prévention de la corruption transnationale telles que les systèmes de contrôles internes, de déontologie et de conformité.

Concernant la sensibilisation des entreprises à la problématique de la corruption d'agents publics étrangers et à sa prévention :

- ◆ *Recommandation 14 – partiellement mise en œuvre* : Un effort de sensibilisation à la problématique de la corruption d'agents publics étrangers et à sa prévention et ciblant les PME semble avoir été déployé depuis la Phase 4. Plusieurs conférences tenues en 2018 mais surtout en 2019 ont bénéficié à des PME et notamment des PME exportatrices. Les sujets abordés ont

¹⁷ [Loi modifiant](#) la loi fédérale sur l'entraide judiciaire en matière pénale (EIMP), adoptée le 25 septembre 2020.

¹⁸ L'entraide dynamique préconise la transmission anticipée d'informations et des moyens de preuves avant la clôture de la demande d'entraide ainsi que la création d'équipes communes d'enquête.

pour la plupart eu trait aux questions de conformité anti-corruption, sans que la problématique de la prévention et de la détection de la corruption transnationale n'ait été spécifiquement abordée. Par ailleurs, le GT regrette que la Suisse n'ait pas mis en place d'autres vecteurs de sensibilisation que des conférences (telles des publications ciblées ou autres modes de communication dédiés) à l'attention des PME.

Concernant les normes comptables :

- ◆ *Recommandations 15(a) et 15(b) – non mises en œuvre* : La Suisse n'a pris aucune nouvelle mesure visant à établir de façon plus claire que les réviseurs externes sont tenus de signaler les soupçons de corruption transnationale aux dirigeants et, le cas échéant, aux organes de contrôle de l'entreprise. Par ailleurs, les autorités n'envisagent pas de requérir les vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, telles que les autorités de poursuite. Les autorités contestent les analyses du Groupe de travail telles qu'adoptées dans le rapport de Phase 4 et le GT s'inquiète que la Suisse n'envisage aucune initiative pour répondre à ces recommandations qui sont pendantes depuis la Phase 3.
- ◆ *Recommandation 15(c) – non mise en œuvre* : Sur la base des informations disponibles, les initiatives de formation et de sensibilisation menées par les autorités et les organisations professionnelles auprès des réviseurs ont porté, de façon ponctuelle, sur des problématiques relatives à la corruption. Il n'est pas clairement établi, néanmoins, que la question spécifique de la corruption d'agents publics étrangers ait été abordée. Ceci vaut également pour les publications des associations professionnelles concernées.

Concernant les normes fiscales :

- ◆ *Recommandation 16(a) et 16(b) – non mises en œuvre* : L'information disponible n'aborde pas la question spécifique de la formation des agents fiscaux cantonaux sur la problématique de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. De plus, la pratique des autorités fiscales dans la mise en œuvre de cette non-déductibilité fiscale reste inchangée depuis la Phase 4 et les autorités n'envisagent pas de la revoir comme le GT les invitait à le faire. Il n'est pas non plus établi que les autorités fiscales réexaminent systématiquement la situation fiscale des entreprises suisses condamnées pour corruption transnationale.
- ◆ *Recommandation 16(c) – non mise en œuvre* : Aucun nouveau mécanisme d'échange d'informations permettant aux autorités fiscales d'être informées des condamnations prononcées par les tribunaux et les ministères publics suisses dans les affaires de corruption transnationale n'a été mis en place depuis la Phase 4 (entre autres, le Point de contact unique entre la division Affaires pénales et enquêtes (DAPE) de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et le MPC existait avant la Phase 4).

Concernant les avantages publics et l'aide publique au développement :

- ◆ *Recommandations 17(a) et 17(b) – mises en œuvre* : La Suisse a adopté la Loi fédérale révisée sur les marchés publics en juin 2019 ainsi que l'Ordonnance révisée sur les marchés publics (OMP) en février 2020. Ces dispositions rentreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Le droit des marchés suisse contiendra ainsi prochainement des dispositions permettant notamment la suspension de l'accès aux marchés publics en cas d'infraction aux dispositions anti-corruption, sous différentes conditions. Ces mesures devraient constituer une réelle avancée. Cette même réforme introduit la possibilité d'exclure un soumissionnaire d'une procédure d'adjudication sur la base de son inscription sur une liste d'une institution financière

internationale. L'OMP permettra également aux autorités adjudicatrices, si elles le souhaitent, de demander aux soumissionnaires d'apporter les preuves du respect des règles sur le comportement en matière de corruption. Ces réformes sont à saluer. Le GT se réserve néanmoins le droit de les analyser dans le détail à l'occasion d'une prochaine évaluation approfondie de la Suisse afin d'en étudier les modalités et la conformité avec les Recommandations pertinentes de l'OCDE.

Dissémination du rapport de Phase 4 :

4. La Suisse indique que le rapport d'évaluation de Phase 4 a été publié dès sa parution au printemps 2018 sur le site internet du SECO, dans ses versions française et anglaise. La publication a été accompagnée d'une explication sur la procédure d'examen par le GT. Un communiqué de presse a également été publié, dans les 3 langues nationales (allemand, français, italien) ainsi qu'en anglais. Par ailleurs, le rapport d'évaluation a été transmis aux gouvernements des 26 cantons et demi-cantons, par le biais de la Conférence des cantons ainsi qu'à toutes les autorités compétentes. Enfin, une séance du Groupe de travail interdépartemental (GTID) Lutte contre la corruption a été consacrée en septembre 2018 à la présentation et à la discussion des résultats de l'évaluation de Phase 4.

Conclusions du Groupe de travail :

5. Sur la base de ses travaux, le Groupe de travail conclut que les recommandations 2(b), 2(c), 5(a), 7(c), 7(e), 7(f), 9(d), 9(e), 9(f), 17(a) et 17(b) ont été pleinement mises en œuvre ; les recommandations 1(b), 2(a), 4, 6, 7(a), 7(b), 7(d), 7(g), 8(a), 8(c), 8(d), 9(b), 9(c), 10(a), 11(a), 12(a), 13 et 14 ont été partiellement mises en œuvre ; et les recommandations 1(a), 3, 5(b), 5(c), 8(b), 9(a), 9(g), 10(b), 11(b), 12(b), 12(c), 15(a), 15(b), 15(c), 16(a), 16(b) et 16(c) n'ont pas été mises en œuvre. Le GT est d'accord pour continuer à suivre la mise en œuvre des recommandations 2(b), 2(c), 7(c) et 7(e) et 9(d). Il note que la Suisse n'a pas mis en œuvre certaines recommandations clés (rec. 1(a), 9(a) et 12(a)) et est d'avis de porter ces sujets à l'attention du gouvernement suisse (une lettre au Ministre de la Justice sera envoyée à l'issue de l'adoption du présent rapport). De plus, le Groupe de travail décide que la Suisse fera un rapport écrit dans un an (octobre 2021) qui portera sur les recommandations 1(a), 1(b), 2(a), 9(a), 9(b) et 12(a) ainsi que sur les efforts de mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale (en ce compris les affaires nouvellement instruites, les affaires en cours, conclues ainsi que celles classées ou non instruites). Enfin, la Suisse rendra compte de la gestion des enquêtes au sein du MPC ainsi que de son organisation interne et de son fonctionnement structurel. À cette occasion, la Suisse pourrait également demander que toute recommandation soit réévaluée comme prévu au para. 60 des procédures de Phase 4. Enfin, le Groupe de travail continuera à porter son attention sur les questions de suivi 18(a-g) et 18(j-m) à mesure du développement de la jurisprudence et de la pratique.

Annexe: Rapport de Suivi Écrit de la Suisse

EVALUATION DE PHASE 4 DE LA SUISSE : RAPPORT DE SUIVI ECRIT

Instructions

Ce document vise à obtenir des informations sur les progrès réalisés par chaque pays participant dans la mise en œuvre des recommandations du rapport d'évaluation de Phase 4. La Suisse est invitée à réagir à chaque recommandation de la façon la plus précise possible. D'autres détails concernant les processus de suivi écrit sont fournis dans les [Procédures d'évaluation de Phase 4](#) (para. 52-60).

Les réponses aux questions doivent correspondre à la situation du moment dans votre pays et non à une situation future ou souhaitée ou à une situation soumise à des conditions qui ne sont pas encore réunies. Un espace distinct est réservé à la description des situations futures ou des intentions d'action concernant chaque recommandation.

Veillez remettre vos réponses au Secrétariat pour le 16 mars 2020/31 juillet 2020¹⁹.

Nom du pays : SUISSE

Date d'approbation du rapport d'évaluation de la Phase 4 : 27.03.2018

Dates de soumission des informations : 16.03.2020 et 31.07.2020

¹⁹ En avril 2020 et afin de tenir compte des circonstances exceptionnelles découlant de la crise du Covid 19, le Groupe de travail a accepté de reporter de juin à octobre 2020 la discussion du rapport de suivi écrit de la Suisse. Du fait de ce report, il a été donné à la Suisse la possibilité de mettre à jour son rapport de suivi.

PARTIE I: RECOMMANDATIONS D'ACTION

Recommandations en vue d'assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption transnationale

Texte de la recommandation 1(a):

1. En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(a) d'adopter, dans les meilleurs délais, un cadre normatif approprié destiné à indemniser et à protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire des employés du secteur privé qui signalent des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers [Recommandation de 2009 IX(iii), recommandation 11 de Phase 3]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le projet de modification du droit régissant le contrat de travail du Conseil fédéral transmis au Parlement en septembre 2018 a été finalement rejeté par le Parlement le 5.03.2020. Il est ainsi définitivement liquidé. Pour rappel, ce projet visait à clarifier les conditions dans lesquelles un employé du secteur privé pouvait dénoncer les irrégularités dont il prend connaissance dans le cadre de son activité. Il avait également pour objectif de permettre à l'employé de bénéficier d'une indemnité si sa dénonciation provoquait son licenciement.

A gauche comme à droite, le projet a été critiqué pour sa trop grande complexité. Les parlementaires ont également estimé qu'il ne renforçait pas réellement la protection des lanceurs d'alerte et qu'il créait au contraire une insécurité juridique par rapport à la situation actuelle, fondée sur la jurisprudence. Ils ont estimé que le simple travailleur ne serait tout simplement pas en mesure de déterminer en amont si sa dénonciation serait licite ou pas. Lors des délibérations, certains parlementaires ont annoncé que le rejet du projet allait provoquer une avalanche d'interventions parlementaires. La Conseillère nationale Markwalder a même rappelé que l'Initiative parlementaire Leutenegger²⁰ était toujours pendante – elle a été une nouvelle fois prolongée le 31.01.2020 – et qu'elle pourrait être réactivée dans un proche avenir. Cette initiative demande une modification du Code pénal (CP) afin que soit reconnue la licéité d'un acte délictueux s'il est commis pour sauvegarder des intérêts supérieurs et s'il reste circonscrit aux limites de la proportionnalité, en l'occurrence du signalement par un lanceur d'alerte de faits répréhensibles (ou *whistleblowing*).

Dans un contexte plus général qui ne touche pas directement à ce projet de loi, il convient également de noter que le Conseil national (CN, Chambre basse) a donné suite en février 2020 à l'Initiative parlementaire Rutz²¹, libellée en ces termes : « La culture de l'aveu désapprouve l'idée de punir uniquement la personne qui a commis une erreur en bout de chaîne ». Elle propose donc une modification du CP afin que l'Etat renonce à une procédure répressive contre celui qui fournit des informations s'inscrivant dans la « culture juste ».

²⁰ Initiative parlementaire Leutenegger 12.419, Whistleblowing. Admettre la licéité d'un acte délictueux commis au nom de la sauvegarde d'intérêts supérieurs, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20120419>.

²¹ Initiative parlementaire Rutz 19.478, Instaurer la culture de l'aveu pour améliorer la sécurité collective, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190478>.

Ces initiatives parlementaires seront vraisemblablement traitées lors des prochaines sessions parlementaires. Les discussions politiques sur la protection des lanceurs d’alerte sont donc loin d’être closes.

En 2019, les offices représentés dans le Groupe de travail interdépartemental Lutte contre la corruption (GTID)²² ont élaboré, en consultation avec le secteur privé et la société civile, un projet de Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption pour la période 2020-24 (ci-après la Stratégie). Ce projet fera l’objet d’une consultation des offices et sera soumis au Conseil fédéral à l’automne. Le contenu et la formulation de la Stratégie peuvent donc encore changer. Le chapitre Détection et répression de la Stratégie traite la question de la protection des lanceurs d’alerte. En ce qui concerne la protection des lanceurs d’alerte dans le secteur privé, la Stratégie propose les mesures suivantes:

- La Confédération oblige par contrat ses contractants (entreprises, organisations non gouvernementales, etc.) à désigner un bureau de dénonciation et à protéger les dénonciateurs. Pour sa part, elle garantit que les entrepreneurs ne seront pas désavantagés s'ils fournissent au Contrôle fédéral des finances (CDF) des informations sur la corruption au niveau fédéral.
- L'administration fédérale et les entreprises affiliées à la Confédération sont ouvertes à l'emploi de personnes ayant agi légalement en tant que dénonciateurs.

Texte de la recommandation 1(b):

1. En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(b) pour le secteur public renforcer la protection en place au niveau fédéral ; mener des activités de sensibilisation ; et généraliser le cadre juridique de cette protection en vue d'une application sans réserve à l'ensemble des fonctionnaires cantonaux (notamment en cas de représailles ou d'agissements tels que l'intimidation, les brimades ou le harcèlement) [Recommandation de 2009 IX(iii)].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Au niveau fédéral : Conformément à l'article 22a de la Loi sur le personnel de la Confédération (LPers)²³, les collaborateurs sont tenus de signaler aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au CDF tous les crimes ou délits poursuivis d'office qu'ils ont découverts dans l'exercice de leurs fonctions ou qui leur ont été signalés. Ils sont également autorisés à signaler d'autres irrégularités au CDF. Les employés qui signalent des irrégularités sur le lieu de travail s'exposent à des risques allant de la répression et des brimades au licenciement. Afin de protéger les employés qui signalent des irrégularités, le législateur a donc intégré deux garanties dans l'article 22a, paragraphe 5, de la LPers. D'une part, elle a établi que les employés qui font un rapport ou un compte rendu de bonne foi ou qui ont témoigné en tant que témoins ne doivent pas être désavantagés dans leur position professionnelle de ce fait. D'autre part, les employés peuvent également se présenter au CDF de manière anonyme et ne sont donc pas tenus de révéler leur nom (bureau de dénonciation). Si un licenciement pour dénonciation

²² <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/secteur-financier-economie-nationale/corruption/groupe-travail-lutte-corruption.html>

²³ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20000738/index.html>

devait néanmoins avoir lieu, les employés fédéraux ont légalement le droit de continuer à travailler (art. 34c, al. 1, LPers), un droit qu'ils peuvent transformer en demande d'indemnisation. La réglementation juridique est donc complète et ne nécessite actuellement aucune "modification".

Au niveau cantonal : La Suisse est un Etat fédéral qui confère une large palette de compétences à ses entités – les 26 cantons et demi-cantons ainsi que les 2'205 communes²⁴. Ainsi, la fonction publique au niveau cantonal est réglée par une loi idoine dans chacun des 26 cantons et demi-cantons. Dans 17 d'entre eux (Argovie (AG), Bâle-Campagne (BL), Bâle-Ville (BS), Berne (BE), Fribourg (FR), Genève (GE), Glaris (GL), Jura (JU), Neuchâtel (NE), Nidwald (NW), Saint-Gall (SG), Schaffhouse (SH), Tessin (TI), Thurgovie (TG), Valais (VS), Zoug (ZG), Zurich (ZH) la loi cantonale sur le personnel administratif ou sur le Code de procédure civile (BL) ou encore sur le CP, voire la Constitution cantonale (GE)²⁵ mentionne un devoir d'annonce de faits illicites ou irréguliers, voire de soupçons sérieux. Des mesures de sensibilisation (directives internes, fiches d'information, code de conduite et/ou formations) sont engagées ou renforcées dans 4 cantons (Appenzell-Rhodes extérieures (AR), BE, SH, ZH). Des antennes de récolte d'annonces sont sur pied dans 10 cantons (AG, BE, BS, GE, GL, NE, SG, TG, ZG, ZH), sous forme d'antennes au sein de l'administration cantonale (GE, SG, TG), auprès du Ministère public cantonal (NE) ou externe mais destinée au personnel de l'administration cantonale (GL) ou encore sous la forme d'un bureau de médiation (*ombudsperson*), interlocuteur du personnel de l'administration cantonale en matière de lutte contre la corruption (BS, ZG, ZH). En VS, un service de médiation a été mis en place pour les réclamations de la population dans le secteur de la santé ; une extension de ses pouvoirs sera examinée sur la base des premières évaluations. En AR, une telle antenne, indépendante de l'administration, est à l'étude et sera proposée dans le cadre de la prochaine révision de la Constitution. On ajoutera finalement que de telles dispositions existent au niveau des plus grandes villes du pays : Zurich, Bâle, Berne, Winterthur et Lucerne connaissent ainsi une norme légale favorisant le signalement de faits illicites ou irréguliers, voire une antenne de récolte d'annonces.

La protection des informateurs est garantie dans les 10 cantons précités offrant des antennes de récoltes d'annonces, ainsi qu'à BE, où la loi sur le personnel institue une interdiction de préjudice pour les informateurs d'irrégularités, liée à une exigence de réparation. Dans le canton de VD, le Conseil d'Etat présentera, courant 2020, un projet de loi modifiant la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud visant à garantir aux collaborateurs de l'Etat une protection adéquate contre toute forme de représailles. En AG, on attend de nouvelles dispositions dans la loi fédérale complétant le Code civil pour légiférer, alors que qu'en Appenzell-Rhodes intérieures (AI), on pourrait s'imaginer un cadre normatif sur la protection des lanceurs d'alerte à supposer que sa faisabilité soit attestée et qu'il n'y ait pas de problèmes de délimitation. Au JU enfin, des réflexions sont en cours afin d'étudier l'opportunité d'intégrer, dans la législation jurassienne en matière de personnel de l'Etat, une protection plus étendue des lanceurs d'alerte.

En matière de sensibilisation, chaque nouveau collaborateur de l'administration fédérale reçoit à son engagement la brochure Prévention de la corruption et « whistleblowing »²⁶ éditée par l'Office fédéral du Personnel (OFPER) ; celle-ci peut être consultée en tout temps sur le site web de l'administration fédérale. Il appartient à chaque office de sensibiliser les employés à cette thématique et de l'informer

²⁴ Au 13.01.2020, voir : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/repertoire-officiel-communes-suisse.assetdetail.11467406.html>

²⁵ https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_e4_10.html et https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html (art. 26)

²⁶ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/finanzplatz-wirtschaft/Korruptionspraevention_Flyer_FR.pdf

notamment de l'existence de la plateforme externe sécurisée²⁷ gérée par le CDF, permettant le dépôt de renseignements de manière anonymisée. Les effets de cette plateforme se font ressentir, par l'accroissement continu des annonces, dont le nombre est passé entre 2016 et 2018, de 60 à 160 par année²⁸.

Les cadres et le personnel affecté aux ressources humaines reçoivent une instruction spécifique du CDF sur le thème du *whistleblowing* dans le cadre des formations concernant le droit du personnel. Enfin, on rappellera le module de formation *e-learning* Prévention de la corruption, obligatoire pour les supérieurs hiérarchiques à partir de la classe de salaire 12 et pour tous les employés dès la classe 24.

En matière de protection des lanceurs d'alerte, le chapitre Détection et répression de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption rappelle que de nombreux entreprises et offices fédéraux ont mis en place des bureaux de déclaration internes et que le CDF gère celui destiné à l'administration fédérale qui accepte également les déclarations anonymes. La Confédération offre en outre à ses employés une protection contre les mesures de rétorsion. Dans ce contexte et en ce qui concerne le secteur public, les mesures suivantes sont proposées :

- Dans le cadre des cours de gestion existants, le traitement ouvert et constructif des griefs et des conflits est cultivé et encouragé de manière ciblée (Speak-Up culture).
- La Confédération informe tous les employés, dès leur entrée en service, des procédures de dénonciation existantes et de la protection contre les désavantages en cas de dénonciation correspondante.

En outre, la Stratégie reconnaît que les **cantons et communes** sont confrontés à des défis similaires à ceux de la Confédération dans le domaine de la prévention de la corruption, qu'ils élaborent des solutions de manière indépendante et sont intéressés par l'échange d'expériences. À cette fin, le GTID Lutte contre la corruption, en collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), a créé le réseau d'information Confédération-cantons sur la corruption en 2018. Dans ce contexte, une réunion sur le thème « protection des lanceurs d'alerte » a été organisée le 4.06.2019. Les participants, y compris les représentants des cantons présents, ont ainsi pu faire un état des lieux sur la protection des lanceurs d'alerte au niveau international, dans l'administration fédérale, dans le secteur privé ainsi que dans les différents cantons.

Si rien n'a été fait pour mettre en œuvre cette recommandation, veuillez préciser ci-dessous les mesures que vous avez l'intention de prendre pour vous conformer à la recommandation et le calendrier de ces mesures, ou les raisons pour lesquelles aucune mesure ne sera prise :

L'Office fédéral du personnel (OFPER) n'estime pas nécessaire de modifier l'art. 22a LPers. Il existe des mesures suffisantes dans le droit du personnel fédéral protégeant les victimes de représailles. L'OFPER a édicté en 2016 des directives pour la prévention et le traitement du harcèlement moral au sein de l'administration fédérale (document joint en annexe). Lors de harcèlement moral (*mobbing*) subi notamment par un lanceur d'alerte, celui-ci peut exiger que l'autorité compétente rende une décision ordonnant la cessation du harcèlement moral ou constate l'existence ou la non-existence de celui-ci. Il est de la responsabilité de la direction de l'unité administrative de prendre les mesures nécessaires pour

²⁷ www.whistleblowing.admin.ch

²⁸ <https://www.efk.admin.ch/fr/whistleblowing-f.html>

établir les faits et favoriser la résolution du cas. Si nécessaire l'autorité compétente ouvre une enquête disciplinaire et prononce des mesures disciplinaires contre les personnes qui commettent un acte de harcèlement moral. La procédure disciplinaire est régie aux art. 98 à 100 de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)²⁹. Si l'employeur ne prend pas les mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser le harcèlement moral, elle enfreint son devoir d'assistance et par conséquent l'employé peut prétendre à des dommages et intérêts à titre de réparation morale.

L'employé victime de harcèlement moral, peut aussi s'adresser à un organe de médiation neutre qui ne dépend pas de la hiérarchie de l'administration. Les services du Service de médiation sont à la disposition gratuitement de tous les collaborateurs et tous les entretiens sont confidentiels. Le Service de médiation intervient aussi lors de conflits entre collègues ou avec les supérieurs ; son rôle est régie à l'art. 20a OPers.

Texte de la recommandation 2(a) :

2. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale via les mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(a) de poursuivre ses efforts visant à modifier la LBA et octroyer au MROS la compétence de s'adresser à un intermédiaire financier sur la base d'une demande ou d'une information spontanée d'un homologue étranger, en toute circonstance.

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) peut aujourd'hui demandeur des informations nécessaires à l'analyse d'une communication de soupçons à un intermédiaire financier n'ayant pas effectué de signalement. Cette possibilité n'existe cependant que lorsque la relation sur laquelle des informations sont demandées est connue du fait d'une autre communication de soupçons (art. 11a al. 2 de la Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA)³⁰,³¹

Si une telle communication fait défaut, le MROS ne peut exploiter les informations d'un homologue étranger. Afin de combler cette lacune, le Conseil fédéral a ouvert en septembre 2018 la procédure de consultation pour l'élargissement des compétences du MROS (article 11a al. 2^{bis} LBA révisé) et il a transmis en juin 2019 le message au Parlement. Le projet de loi a été débattu lors de la séance de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CE, Chambre haute) du 16.01.2020. La commission n'a pas demandé de modifications sur les articles concernant l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers. Le projet a été adopté par le Parlement le 25 septembre 2020. Comme le délai référendaire échoit le 14 janvier 2021, l'art. 11a al. 2bis LBA révisé devrait probablement entrer en vigueur dans le courant du premier semestre 2021. Pour plus de détails, voir la réponse à la Recommandation 12(a) ci-dessous.

²⁹ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20011178/index.html>

³⁰ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19970427/index.html>

³¹ Voir [Message no 18.071 du Conseil fédéral du 14.09.2018 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé \(https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/6469.pdf\)](#)

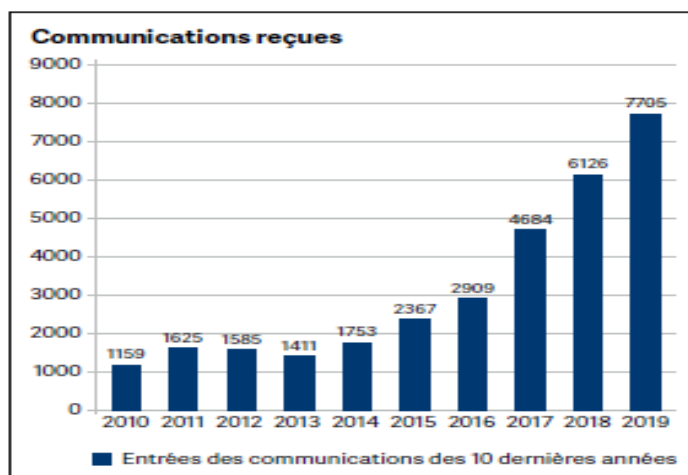
Texte de la recommandation 2(b) :

2. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale via les mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(b) de prendre toute mesure appropriée visant à encourager les intermédiaires financiers, en conformité avec la loi, à accentuer leur mobilisation pour déclarer les opérations suspectes, notamment en l'absence d'éléments déclencheurs externes.

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

De manière générale et depuis l'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI en 2016, les communications de soupçons des intermédiaires financiers suisses auprès du MROS ont plus que doublé comme le démontre le graphique numéro 1 figurant ci-dessous.

Graphique 1³²: Augmentation du nombre de communications de soupçons adressées au MROS

En particulier en matière de corruption, la Suisse a publié en avril 2019 une analyse des risques sur la corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent³³ qui démontre une nette augmentation des communications liés à cette infraction préalable. En 2017, plus de 23% des communications de soupçons reçues par le Bureau de communication portaient sur des soupçons de blanchiment d'argent associés à des faits corruptifs, alors qu'entre 2008 et 2010, ce taux était inférieur à 10%. Une telle croissance témoigne à la fois d'une meilleure identification des soupçons de blanchiment d'argent liés

³² Voir MROS, Rapport annuel 2018, avril 2019, p. 9, consulter à ce titre:

<https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2018-f.pdf> (23.01.2020).

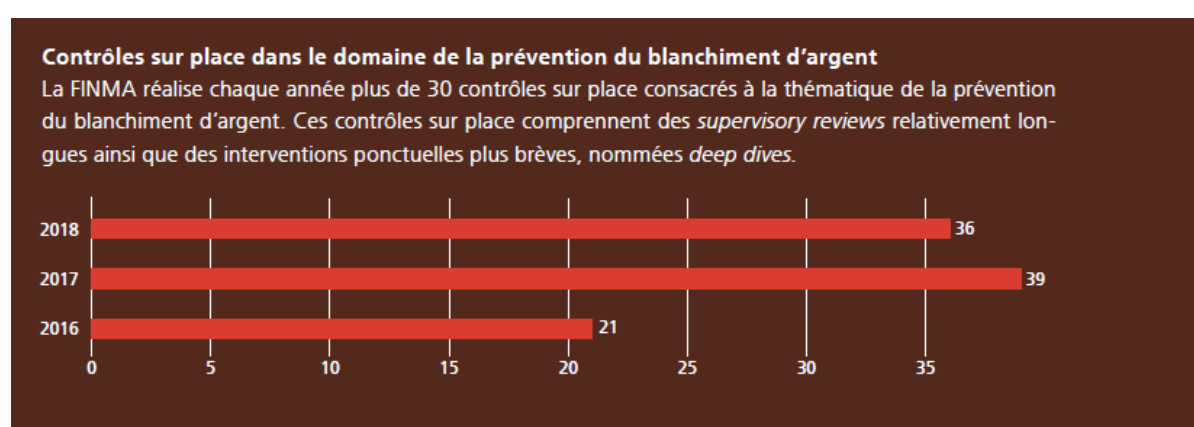
³³ La corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent - Rapport du groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), avril 2019

<https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/nra-berichte/nra-bericht-april-2019-f.pdf>.

à la corruption de la part des intermédiaires financiers et des mesures entreprises par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et les autorités pénales en la matière. En outre, l'augmentation des communications est également la conséquence d'une meilleure sensibilisation des intermédiaires financiers aux risques de blanchiment d'argent liés à la corruption par la FINMA et le MROS. Il s'ensuit que ces derniers parviennent à mieux identifier les relations d'affaires suspectes, propres à blanchir des fonds corruptifs et communiquent plus fréquemment leurs soupçons au Bureau de communication helvétique.

Comme le démontre le graphique numéro 2, figurant ci-dessous, depuis l'année 2016, la FINMA a intensifié sa surveillance et ses investigations sur la mise en œuvre des communications au MROS.

Graphique 2³⁴: Contrôles sur place dans le domaine de la prévention du blanchiment d'argent durant la période comprise entre 2016 et 2018

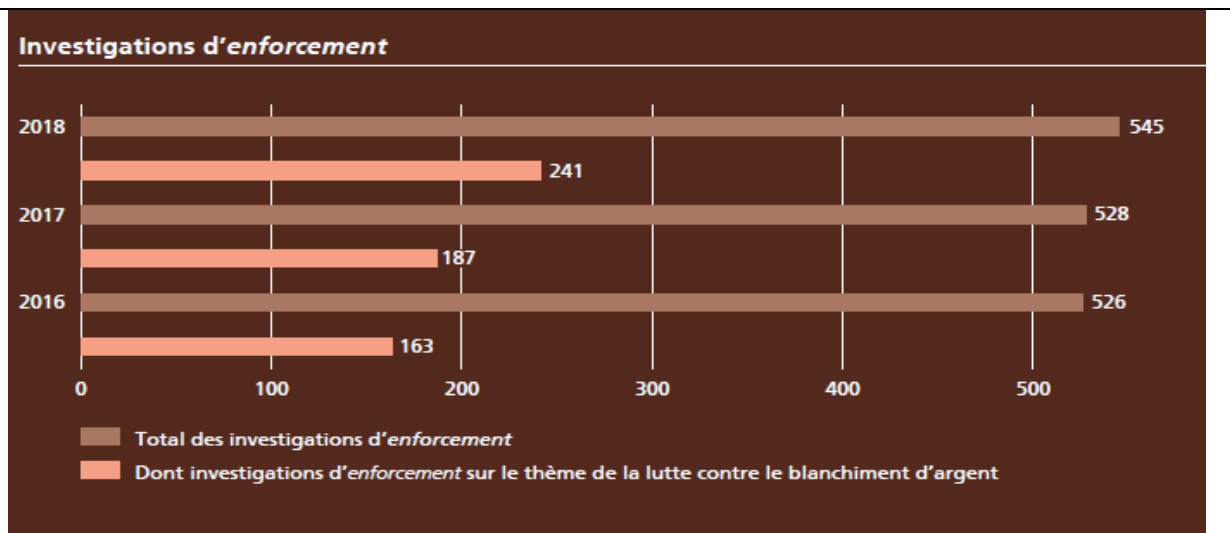


Par ailleurs, une part considérable des investigations menées par la division *Enforcement* de la FINMA concernent des violations du droit en matière de lutte contre le blanchiment d'argent comme le démontre le graphique figurant ci-dessous.

Graphique 3³⁵: Investigations d'enforcement durant la période comprise entre 2016 et 2018 avec indication du nombre d'investigations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent

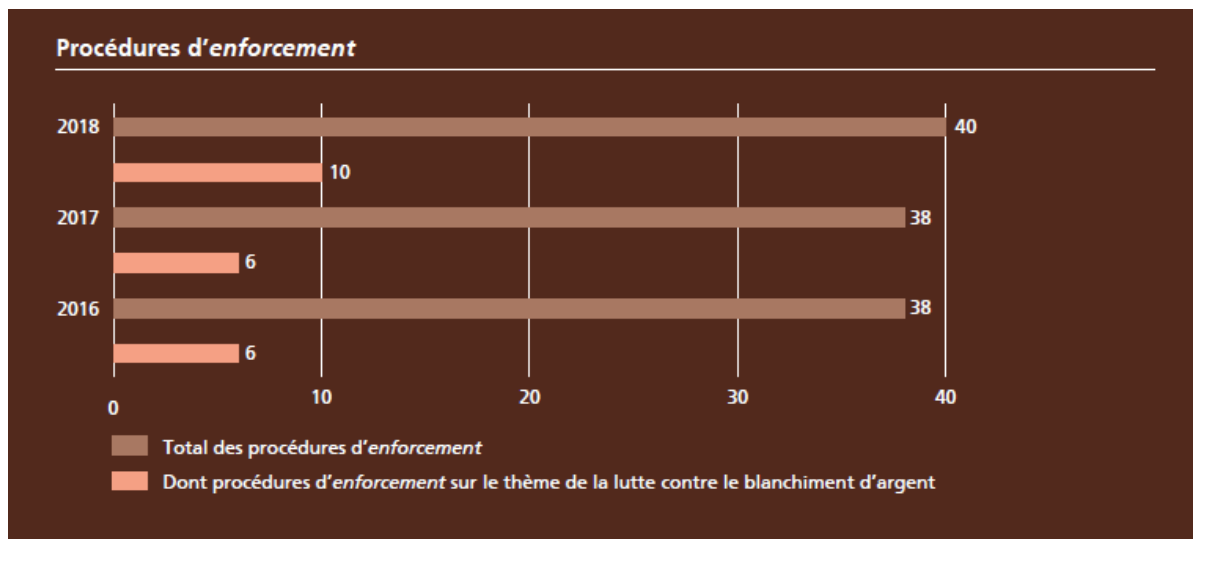
³⁴ Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), Rapport annuel 2018, p. 80, consulter à ce titre: <https://www.finma.ch/fr/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/geschaeftsbericht/20190404-finma-jahresbericht-2018.pdf?la=fr>

³⁵ Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), idem



Enfin, les procédures d'enforcement engagées ont également sensiblement augmenté sur la période indiquée.

Graphique 4³⁶: Procédures d'enforcement durant la période comprise entre 2016 et 2018 avec indication du nombre de procédure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent



Texte de la recommandation 2(c) :

2. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale via les mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(c) de doter le MROS de moyens (y compris en personnel) lui permettant d'accomplir pleinement son mandat et de contribuer encore plus efficacement à la lutte contre la corruption transnationale.

³⁶ Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), idem

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Courant 2019, le Conseil fédéral a augmenté le plafond d'emplois du MROS de 30% (12 postes supplémentaires en équivalents plein temps). Ces nouveaux collaborateurs ont débuté entre le 1.02 et le 1.08.2020.

Texte de la recommandation 3 :

3. En ce qui concerne la sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale des personnels de la Confédération et des administrations cantonales, le Groupe de travail recommande à la Suisse de (i) poursuivre les activités de sensibilisation de ces personnels qui sont susceptibles de contribuer à la détection et au signalement d'actes de corruption d'agents publics étrangers et (ii) d'envisager tout autre moyen visant à mobiliser lesdites autorités [Recommandation de 2009 III(i), VII et IX (ii); recommandation 10(c) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Etant donné la compétence des autorités fiscales à détecter des faits qui pourraient nourrir des soupçons d'actes corruptifs, l'Administration fédérale des contributions (AFC) organise régulièrement des formations destinées aux agents fiscaux tant **fédéraux** que **cantonaux**, afin de les sensibiliser à ces sujets et approfondir leurs connaissances au travers la présentation de cas concrets. Une formation bisannuelle (2018, 2020 etc.) de grande portée traite régulièrement, entre autres, de cet aspect. Elle est suivie par des centaines d'agents fiscaux fédéraux et cantonaux. En outre, la formation continue des agents fiscaux, introduite et délivrée par la Conférence Suisse des Impôts (CSI), traite également ce sujet. Les travaux quant à la révision des Circulaires no. 9 et 16 (cf. réponse à la recommandation 5(a) ci-dessous) ont donné des occasions supplémentaires de sensibiliser les administrations fiscales cantonales et fédérales à ce sujet. Enfin, l'AFC participe de manière active aux travaux du GTID Lutte contre la corruption. Maintes séances et formations promeuvent donc la sensibilisation à cette problématique au niveau fiscal.

L'administration fédérale, par le biais du GTID Lutte contre la corruption, a poursuivi ses activités de coordination et de sensibilisation au sein des administrations publiques sur la lutte contre la corruption, notamment transnationale. Il organise régulièrement des ateliers thématiques et associe des experts indépendants, des représentants des **cantons**, des villes, des entreprises et de la société civile. Les ateliers suivants ont été organisés durant la période évaluée :

- 29.05.2018 : Corruption dans le secteur des infrastructures.
- 17.09.2018 : Présentation des résultats de l'examen de Phase 4 de la Suisse dans le cadre du Groupe de travail de l'OCDE.
- 4.02.2019 : Compliance dans l'administration fédérale.
- 21.10.2019 : Corruption dans le domaine de la santé.

Dans le cadre du réseau d'information Confédération-cantons sur la corruption constitué en 2018, le GTID Lutte contre la corruption a procédé à des mesures de sensibilisation du personnel des **administrations cantonales** sur l'obligation d'informer. Des mesures similaires sont prises par les **cantons** directement, notamment les 17 d'entre eux ayant instauré un devoir de signalement pour leurs personnels. Enfin, plusieurs cantons se réfèrent aux mesures décrites ci-dessus, prises par l'AFC et la CSI ainsi qu'au dialogue instauré par le GTID Lutte contre la corruption.

Le premier objectif du chapitre A. Prévention de la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption concerne la sensibilisation vise à ce que l'exercice des fonctions publiques des fonctionnaires et employés de la Confédération ne soit pas entravé par des intérêts privés. Les employés fédéraux s'identifient dans une large mesure avec le gouvernement fédéral en tant qu'employeur et avec leurs tâches. Néanmoins, dans des cas individuels, des intérêts privés (par exemple, relations amicales, emploi secondaire, investissements de capitaux privés) peuvent exercer une influence indue sur les actions administratives et entrer en conflit avec des intérêts prépondérants. Le Conseil fédéral a fixé les principales tâches du personnel dans l'OPers et a édicté un code de conduite pour l'administration fédérale. En outre, les mesures suivantes sont proposées :

- Les chefs de département et les cadres supérieurs donnent l'exemple et rappellent régulièrement à leurs collaborateurs leurs devoirs conformément à la LPers et au code de conduite de l'administration fédérale.
- Les directeurs veillent à ce que leurs employés soient toujours conscients de la base juridique de l'accomplissement de leurs tâches et soient conscients de l'intérêt public.
- Tout emploi secondaire à déclarer est enregistré dans le dossier du personnel et mis à jour en permanence.
- Dans le cadre du cycle de gestion (entretien d'évaluation), la possibilité de conflits d'intérêts doit être examinée au moins une fois par an ; si nécessaire, des mesures doivent être convenues.
- Dans le cadre des formations continues respectives, les cadres sont sensibilisés à la prévention de la corruption.

L'objectif 1 du chapitre C. Dimension internationale de la Stratégie concerne le secteur privé. Il y est rappelé que la corruption d'agents publics étrangers est interdite par le droit suisse. La plupart des entreprises suisses actives sur le plan international s'engagent à appliquer des pratiques commerciales honnêtes et à minimiser leurs risques de non-conformité, mais peuvent être confrontées à des demandes de pots-de-vin sur les marchés étrangers. (...) Si les entreprises suisses veulent être reconnues dans le monde entier pour leur intégrité, cette réputation représente également un bien collectif qui mérite d'être préservé. Toutefois, la réputation de la Suisse en tant que place économique intègre peut à nouveau être ternie par le comportement de certaines entreprises et de leurs agents. (...)

Dans ce contexte, les mesures suivantes sont proposées :

- La Confédération informe les entreprises actives à l'étranger sur les normes et les standards de prévention et de lutte contre la corruption et les soutient dans leur application.
- L'organisme mandaté par le Conseil fédéral pour la promotion des exportations, Switzerland Global Enterprise (S-GE) propose aux entreprises suisses un contrôle d'intégrité de leurs agents commerciaux ou partenaires potentiels.
- La Confédération accorde une protection consulaire, si nécessaire, aux entreprises qui sont confrontées à des demandes de pots-de-vin à l'étranger.
- La Suisse s'est engagée à veiller à ce que l'interdiction de la corruption étrangère soit également appliquée de manière cohérente par les pays d'origine des principaux concurrents des entreprises suisses.
- Le Conseil fédéral soutient les efforts internationaux visant à accroître la transparence dans le secteur des matières premières, y compris dans le commerce des matières premières.
- La Suisse s'est engagée à encourager les fédérations sportives internationales à travailler ensemble pour réformer leur gouvernance afin de prévenir la corruption.

Texte de la recommandation 4 :

4. En ce qui concerne l'auto-dénonciation, le Groupe de travail recommande au MPC d'élaborer un cadre clair et transparent de l'auto-dénonciation par les personnes morales, qui traite les conditions de son application, les procédures applicables, y compris des questions telles que la nature et le degré de coopération attendus de l'entreprise; le bénéfice éventuel accordé à sa coopération avec les autorités de poursuite; et les poursuites des personnes physiques en rapport avec l'entreprise qui s'est auto-dénoncée [Recommandation de 2009, Annexe I.D.]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le 23.03.2018, dans le cadre d'une consultation relative à des modifications partielles du Code de procédure pénale (CPP)³⁷, le Ministère public de la Confédération (MPC) a soumis un projet visant à introduire un article 318bis CPP, afin d'offrir aux entreprises susceptibles d'être poursuivie pour responsabilité pénale de l'entreprise (art. 102 CP³⁸) la possibilité d'obtenir provisoirement une suspension de l'envoi de l'acte d'accusation, durant une période de mise à l'épreuve³⁹. Ce projet, discuté avec la Fédération suisse des avocats, vise à encourager les entreprises à s'auto-dénoncer ou à collaborer sans retard et complètement à l'élucidation des faits dans une procédure pénale ouverte à leur rencontre. Il est prévu que le parquet poursuive jusqu'au bout son activité d'investigation, répondant ainsi aux principes de la légalité de la poursuite, de l'instruction d'office et de la célérité. Après la clôture de l'instruction et après avoir rédigé son acte d'accusation, le parquet pourrait entrer en négociation avec l'entreprise et envisager un accord de suspension de la mise en accusation, pour autant que l'entreprise ait dûment et complètement contribué à l'établissement des faits, qu'elle les accepte, qu'elle ait remboursé à satisfaction les éventuels lésés, qu'elle soit disposée à compenser le versement de l'amende, de la confiscation (y compris la créance compensatrice) ainsi que des frais. En outre elle devra s'engager à remédier à ses carences organisationnelles afin de prévenir de nouvelles infractions. L'entreprise devra enfin se soumettre et financer un contrôleur indépendant, nommé par le parquet, qui aura pour mission d'effectuer des contrôles périodiques relatif au respect des conditions de l'accord, en particulier sous l'angle de la mise en conformité de l'organisation de l'entreprise. Au terme d'un délai d'épreuve de deux à cinq ans conforme à l'art. 44 al. 1 CP, il sera renoncé à l'envoi de l'acte d'accusation et à un verdict de culpabilité, s'il est établi que l'entreprise a respecté tous les termes de l'accord en particulier pour ce qui concerne la correction de ses carences organisationnelles, le remboursement des lésés et la compensation du montant de l'amende, de son enrichissement et des frais de justice. Dans une telle hypothèse, la procédure sera classée. En revanche, si l'entreprise ne respecte pas les conditions de l'accord, durant ou au terme du délai d'épreuve, l'acte d'accusation sera immédiatement envoyé au tribunal. Les moyens de preuve résultant de la collaboration de l'entreprise demeureront exploitables durant les débats devant le tribunal.

Dans un projet de modifications de plusieurs dispositions du CPP, le Conseil fédéral s'est prononcé sur cette modification : « *Le Conseil fédéral ne méconnaît pas le point de vue du MPC selon lequel il est souhaitable de disposer d'instruments permettant de clore rapidement des procédures complexes menées à l'encontre d'entreprises. Mais les règles proposées seraient source d'incohérences et soulèvent différentes questions. Elles ne feraient que renforcer la position déjà forte du ministère public*

³⁷ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20052319/index.html>

³⁸ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>

³⁹ Projet relatif à l'art. 318bis CPP et rapport explicatif du MPC (voir les fichiers annexés sous la réponse à la recommandation 7.f)

sans contrepouvoir et sans mécanisme de contrôle (par ex. autorisation du juge, voies de droit). Selon la conception du droit pénal, les individus se conforment aux règles parce qu'ils risquent des sanctions en cas d'infraction. Cette conception serait mise à mal s'il était possible d'« acheter » la renonciation à la poursuite pénale en cas d'infraction en payant une amende et en promettant de bien se tenir à l'avenir. La situation serait particulièrement problématique en cas d'infraction intentionnelle. Selon le droit en vigueur, toute sanction repose sur un verdict de culpabilité. Or selon la proposition du MPC, l'entreprise pourrait s'engager à payer une amende sans être reconnue coupable. La proposition du MPC laisse la porte ouverte aux ententes sur les sanctions, les effets accessoires, les prétentions civiles, etc. entre l'entreprise et le ministère public, sans qu'un juge puisse se prononcer sur la convention passée. Les règles demandées vont plus loin que celles relatives à la procédure simplifiée. Selon la proposition du MPC toujours, le ministère public et l'entreprise pourraient s'entendre sur les prétentions civiles sans même que la partie plaignante soit associée à la convention. Enfin, la proposition du MPC pose comme prérequis à une convention que l'entreprise participe pleinement à l'enquête. Elle ne dit pas ce qu'il adviendrait des éléments réunis si une mise en accusation était finalement prononcée. Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral préfère renoncer à mettre en place une mise en accusation différée. »⁴⁰.

En l'état, ce projet n'est donc pas poursuivi. Mais il a eu le mérite de créer un débat en Suisse. Il a notamment été présenté durant des conférences données par le Procureur général et par un Procureur fédéral⁴¹.

Texte de la recommandation 5(a) :

5. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(a) de mettre à jour la Circulaire de juillet 2007 afin de tenir compte de tous les changements législatifs intervenus depuis son adoption ainsi que des évolutions jurisprudentielles pertinentes dans les affaires de corruption transnationale [Recommandation de 2009 VIII(i) et Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

L'AFC a actualisé et adapté non seulement la Circulaire no 16 du 13.07.2007, mais également la Circulaire no 9 du 22.06.2005. Les textes renvoient aux dispositions légales actuelles et contiennent la jurisprudence récente ainsi que des explications plus approfondies du phénomène. Les deux circulaires ont été actualisées en impliquant les instances compétentes de la CSI. Elles ont été mises en vigueur et publiées respectivement sous les numéros 49 et 50 le 13 juillet 2020⁴².

Texte de la recommandation 5(b) :

⁴⁰ Message du Conseil fédéral du 28.08.2019, FF 2019 p. 6351 sq (6375)

⁴¹ Le contenu de ladite Conférence est annexé sous la réponse à la recommandation 6 dans le fichier intitulé « Regards croisés sur la poursuite pénale de l'entreprise »

⁴² <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/kreisschreiben.html>

5. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(b) au niveau cantonal, d'encourager tous les cantons à introduire dans leur droit une obligation de signalement pour leurs agents fiscaux [Recommandation de 2009 VIII(i) et Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le rapport suite à l'examen de phase 4 de la Suisse a été envoyé aux cantons par la CdC courant 2018, incluant un résumé des recommandations. La thématique du *whistleblowing* a également été abordée avec les cantons au travers du réseau d'information Confédération-cantons sur la corruption en 2018, notamment lors d'une réunion le 4.06.2019 sur le thème « protection des lanceurs d'alerte ». Plus généralement, on rappellera qu'un devoir de signalement existe dans 17 cantons, mis en œuvre par des législations cantonales et que plusieurs cantons réfléchissent à instaurer des cellules de signalement.

Texte de la recommandation 5(c):

5. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(c) de s'assurer que tous les cantons mènent des activités de formation et de sensibilisation auprès de leurs agents fiscaux sur le problème de la détection et du signalement de la corruption transnationale [Recommandation de 2009 VIII(i); Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales; recommandation 8(a) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

On rappelle que la Suisse est un État fédéral qui confère une large palette de compétences à ses entités – les 26 cantons et demi-cantons ainsi que les 2'205 communes. Il n'est pas dans les compétences du Conseil fédéral (gouvernement fédéral) de s'immiscer dans les activités de formation et de sensibilisation des agents (fiscaux) cantonaux. Ceci dit, les agents fiscaux des administrations cantonales participent régulièrement à des formations organisées par l'AFC ou la CSI. Ceci est, d'une part, utile aux cantons ne disposant, de par leur petite taille, que d'une administration aux ressources limitées ; en outre, elle promeut une formation harmonisée au travers de toutes les administrations fiscales en Suisse. (Ces formations sont également mentionnées dans la réponse à la recommandation 3 ci-dessus).

Recommandations concernant la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale

Texte de la recommandation 6:

6. En ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Suisse de mener des activités de formation et de sensibilisation auprès des juges et des ministères publics portant sur l'infraction de corruption transnationale et la Convention, y compris en ce qui concerne la définition autonome d'agent public étranger et l'existence d'une infraction indépendante de son résultat [Convention, Article 1, Commentaires 4, 7, 14 et 15, Recommandation de 2009 V].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Les universités suisses offrent une formation complète et de qualité dans tous les domaines du droit pénal national et international aux futurs avocats et donc aussi aux juges. Sont notamment enseignées les dispositions du 19e titre du CP concernant la corruption (art. 322ter sq CP). La question de la corruption d'agents publics étrangers fait donc partie intégrante de la formation juridique de base.

Qui plus est, les juges suisses suivent une formation continue. La Fondation pour la formation continue des juges suisses⁴³ (ci-après « la Fondation ») est une organisation dans le domaine de la formation continue spécifiquement axée sur les besoins des tribunaux. Les cours de formation continue proposés par la Fondation couvrent également le domaine du droit pénal (voir également les commentaires relatifs à la recommandation 8.c). En outre, les juges suisses suivent régulièrement des formations continues proposées par d'autres organismes dans le domaine du droit pénal, tels que la Société suisse de droit pénal⁴⁴. Enfin, les juges peuvent également participer à des conférences spécifiques sur la criminalité économique et la corruption, telles que la conférence "Blanchiment d'argent, corruption, délits de faillite - la Suisse est-elle prête ?" du 8.11.2019 organisée par l'Association suisse des experts en matière de lutte contre la criminalité économique⁴⁵.

On mentionnera ici encore le Conseil spécialisé pour la formation et le perfectionnement (ci-après « le Conseil spécialisé ») de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des départements de justice et police (CCDJP)⁴⁶, entré en exercice le 4.03.2019. L'objectif du Conseil spécialisé est d'orienter et de promouvoir la formation professionnelle continue coordonnée à l'échelle nationale des représentants des secteurs public et privé chargés de la prévention, de la détection, des poursuites, de l'évaluation et du traitement des infractions pénales et d'autres comportements abusifs. Pour ce faire, le Conseil spécialisé s'appuie sur la coopération avec les institutions publiques compétentes, les représentants du secteur privé et les associations et conférences spécialisées. Il évalue les cours de formation continue dans les domaines de la criminalistique et de la criminalité en col blanc, y compris les domaines connexes et vérifie notamment si ces cours répondent aux normes de qualité requises dans la pratique.

Le Conseil spécialisé veille également à ce que les offres évaluées soient liées à des diplômes, titres et titres reconnus. Afin d'atteindre l'objectif susmentionné, il coopère avec les universités et autres établissements d'enseignement. Le Conseil spécialisé identifie et formule les besoins éducatifs, en tenant compte notamment des évolutions législatives et des besoins des praticiens. Il accompagne leur mise en œuvre par les prestataires. Ce faisant, il assure la coordination du contenu et de l'"unité de doctrine" dans les différentes parties du pays. A cet effet, le Conseil spécialisé est composé non seulement de représentants du MPC, de la profession juridique, de la psychologie médico-légale, de la psychiatrie légale, de la médecine légale, de la criminologie, de la police, du système de justice pénale et du Département fédéral de justice et police (DFJP) mais aussi de juges, tout ceci en tenant compte de l'équilibre linguistique et géographique du pays.

L'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)⁴⁷ a annoncé sa volonté de participer au Conseil spécialisé et a proposé deux membres pour son comité exécutif dont l'élection aura lieu au printemps 2020. Le Conseil spécialisé constituera assurément à l'avenir un instrument supplémentaire d'importance permettant d'assurer une formation et un perfectionnement de qualité dans le domaine du droit pénal et donc de la criminalité économique et de la corruption, qui soit coordonné dans toute la Suisse.

⁴³ <http://www.iudex.ch/fr/index.htm>

⁴⁴ <https://skg-ssdp.ch/>

⁴⁵ <https://www.seeci.ch/fr/>

⁴⁶ <https://kkjpd.ch/home-fr.html>

⁴⁷ <http://svr-asm.ch/fr/index.htm>

Dès le mois de novembre 2019, le MPC a engagé une nouvelle procureure, responsable du domaine de la corruption internationale. Celle-ci dispose d'un solide bagage dans la poursuite de la corruption internationale et dans le domaine de la coopération internationale et pourra ainsi veiller à l'unité de doctrine dans ce domaine et à la formation des procureurs.

Dans le contexte du Master de l'Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE) à la Haute Ecole de gestion ARC⁴⁸, à Neuchâtel, deux procureurs du MPC dispensent depuis 2018 une formation intitulée « Technique et stratégies d'investigation ». Ce cours d'une durée de 8 heures est particulièrement axé sur des problématiques liées à la corruption internationale et au blanchiment d'argent. Dans le contexte de l'Ecole romande de la magistrature pénale au sein de l'ILCE⁴⁹, un procureur du MPC contribue à une formation visant à sensibiliser les nouveaux procureurs au domaine de la déontologie. En outre, depuis 2017, 8 procureurs-assistants ont suivi des formations complémentaires (CAS) dans cette même école.

Un procureur du MPC a dispensé en 2018 à une formation traitant des différentes formes de corruption, organisée par la Fédération suisse des avocats. Un autre procureur du MPC a également contribué, aux côtés d'une avocate chargée de cours, à une conférence sur le thème « Regards croisés sur la poursuite pénale de l'entreprise », organisée le 5 février 2019 par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne. En octobre 2020, le procureur général suppléant a dispensé une formation à l'Europainstitut à Bâle devant de nombreux représentants des entreprises suisses dans divers domaines. La présentation s'intitule « Coopération entre les entreprises et les autorités de poursuite pénale ». Elle avait pour but de sensibiliser les entreprises sur diverses questions et notamment la question de la corruption.

Cette conférence a abouti à une publication (annexe à la fin du texte). Elle a permis de dresser un bilan de la poursuite pénale des entreprises en abordant notamment les sujets de la poursuite concurrente de la personne physique ayant agi au sein de l'entreprise, des problèmes très actuels de jonction ou de disjonction des procédures ouvertes à l'égard des personnes physiques et morales, des conditions posées pour l'admission d'une procédure simplifiée et de présenter la politique du MPC en matière d'auto-dénonciation.

Plus généralement, le MPC organise quatre conférences des procureurs par année. Ces réunions ont pour but l'échange d'informations sur des procédures et la formation au travers de conférences en lien avec la poursuite pénale.



5. Regards croisés
sur la poursuite con

Texte de la recommandation 7(a):

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(a) de prendre toute mesure visant à mettre en place une stratégie pénale cohérente en matière d'enquêtes et de poursuites de la corruption transnationale qui s'applique aussi bien au parquet fédéral qu'aux parquets cantonaux [Convention, Article 5, Recommandation de 2009 Annexe I.D.].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

⁴⁸ Voir : <https://www.he-arc.ch/gestion/mas-lce>

⁴⁹ Voir : <https://www.he-arc.ch/gestion/ermp>

Une décision de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (TPF) a été rendue le 2.04.2019 sur la question de la compétence *ratione materiae* du MPC dans le domaine de la corruption internationale (affaire en lien avec le Gabon, traitée par le ministère public du canton de Genève, BG2018.28, BG.2018.34-37, voir ci-dessous). Après avoir constaté que le canton de Genève instruisait une procédure pour corruption internationale depuis plusieurs mois, le MPC, saisi d'une plainte, avait convenu que le canton de Genève allait reprendre ce nouveau volet. Le prévenu a recouru contre cette décision relative à la fixation de la compétence, concluant à son annulation et à ce que le MPC soit déclaré compétent. Malgré le décès du prévenu, survenu après le dépôt du recours, la Cour des plaintes a considéré : « *Le Ministère public de la Confédération peut déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement, exceptionnellement le seul jugement, des affaires de droit pénal qui relèvent de la juridiction fédérale en vertu de l'art. 23^{CP}, à l'exception des affaires pénales visées à l'art. 23^{CP}, al. 1, let. g (art. 25 al. 1^{CP} CPP). Dans les cas simples, le Ministère public de la Confédération peut aussi déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement d'affaires pénales qui relèvent de la juridiction fédérale en vertu de l'art. 24^{CP} (art. 25 al. 2^{CP} CPP). La disposition n'indique pas ce qu'il faut entendre par cas simple. Ces hypothèses devraient constituer l'exception. Ainsi, lorsque l'affaire ne requiert pas de compétence ou de logistique spéciales, en particulier si les faits ne semblent pas complexes, la délégation peut être admise⁵⁰. En l'espèce, vu le nombre de sociétés et de personnes impliquées au Gabon parmi lesquelles figurent des hommes politiques de haut niveau, et d'actes de corruption et de blanchiment contestés, qui seraient surtout intervenus à l'étranger et qui concerneraient des gros montants, éléments qui ressortent du contenu de la plainte du 7 février 2018 ainsi que des signalements au MROS (v. supra consid. 2.3.1 et 2.3.2), il faut conclure que le cas n'est pas simple, ce qui exclut une délégation au ministère public cantonal genevois sur la base de la disposition susmentionnée » (consid. 2.4).*

Cette jurisprudence marque un tournant pour les instructions dans le domaine de la corruption internationale. Elle devrait avoir pour conséquence que le MPC sera beaucoup plus systématiquement saisi des procédures de corruption internationale, que ce soit par le MROS ou par l'Office fédéral de la Justice (OFJ), chargé de déléguer les demandes d'entraide judiciaire dans le domaine pénal. En outre, dans le cas d'une prépondérance d'actes à l'étranger ou lorsque plusieurs cantons sont concernés, la compétence du MPC est établie. Certaines affaires de corruption internationale ne répondent pas aux critères susmentionnés, de sorte que les cantons conservent une compétence dans ce domaine.

Dans la mesure où il n'existe aucun lien hiérarchique entre le parquet fédéral et les parquets cantonaux, le MPC ne peut développer une stratégie de poursuite qui lierait un canton. C'est le motif pour lequel il a organisé des réunions d'échange, notamment avec le procureur du canton de Genève, chef du domaine de la criminalité économique. Dans ce contexte également, le MPC et le canton de Genève ont pris pour habitude de se consulter avant l'ouverture d'une procédure pénale de criminalité économique internationale complexe, afin d'éviter un conflit positif de compétence.

On trouve ci-joint la décision complète relative au cas du Gabon :



20190402_BG_2018_
28_décision GABON

Texte de la recommandation 7(b) :

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

⁵⁰ Voir : SCHMID/JOSITSCH, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3^e éd. 2017, n° 10 ad art. 25^{CP} CPP ainsi que MOREILLON/PAREIN-REYMOND, Code de procédure pénale, Petit commentaire, 2^e éd. 2016, n° 7 ad art. 25^{CP} CPP ; KIPFER, *op. cit.*, n° 7 ad art. 25^{CP} CPP).

(b) de veiller à ce que toutes les allégations crédibles impliquant des personnes morales ayant un lien avec la Confédération suisse, y compris les sociétés de domicile, soient dûment évaluées et fassent l'objet de poursuites et condamnations, le cas échéant [Convention, Article 5, Recommandation de 2009 Annexe I.D.].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Pour rappel, le MPC est doté d'une entité de traitement des affaires chargée d'effectuer une analyse systématique de toutes les dénonciations déposées en son sein et de les attribuer pour traitement aux divisions en charge des domaines de délits respectifs. Comme il le faisait par le passé, le MPC a continué à veiller à ce que les allégations crédibles impliquant des personnes morales dont le siège est en Suisse fassent l'objet de poursuites en Suisse.

La base légale qui permet aux autorités de poursuite pénales suisses de poursuivre les personnes morales avec siège en Suisse se trouve dans l'article 36bis du CPP qui statue que l'autorité du lieu où l'entreprise a son siège est compétente pour poursuivre les infractions commises au sein d'une entreprise au sens de l'art. 102 CP. L'autorité du lieu du siège de l'entreprise est également compétente lorsque la même procédure pour le même état de fait est aussi dirigée contre une personne agissant au nom de l'entreprise. Cette norme s'applique indépendamment du lieu où l'infraction a été commise, respectivement où, dans le cas des délits matériels, le résultat de l'infraction s'est concrétisé.

Texte de la recommandation 7(c) :

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(c) de faire un usage des ordonnances pénales à l'égard des personnes physiques qui ne soit pas de nature à priver les peines prononcées de leur caractère effectif, proportionné et dissuasif [Convention, Articles 3 et 5, Recommandation de 2009 Annexe I.D.].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le MPC a continué de faire usage de l'ordonnance pénale pour sanctionner des entreprises. La quotité de la peine, une amende de CHF 5 millions au maximum, rend cet outil tout à fait adéquat lorsque la prévenue ne s'oppose pas à une condamnation. Il répond notamment à l'exigence de célérité et correspond à un droit de la société prévenue. Trois procédures ont été renvoyées devant le TPF entre 2018 et 2020, dans le contexte d'une procédure simplifiée⁵¹.

Sur les ordonnances pénales prononcées à l'encontre de personnes physiques, l'une d'entre elles visait une personne déjà condamnée à une peine de dix ans d'emprisonnement dans une juridiction d'un autre pays. Le choix de l'ordonnance pénale a été fait en raison du fait qu'il a été décidé de renoncer à toute peine (la corruption internationale est sanctionnée en Suisse d'une peine maximale de 5 ans), quand bien même une condamnation a été prononcée pour un paiement corruptif qui n'avait pas été pris en considération par l'autorité étrangère, portant sur un montant de EUR 66'175.34. Une créance compensatrice, à hauteur de CHF 1'140'597.05 a également été prononcée dans cette ordonnance pénale, en complément des confiscations déjà prononcées à l'étranger. Une fois de plus, l'outil de l'ordonnance pénale s'est révélé adéquat.

⁵¹ <http://ge.ch/justice/licences-minieres-en-guinee-beny-steinmetz-renvoye-en-jugement>

Une autre procédure a abouti à un prononcé par ordonnance pénale en 2019. Il s'agissait d'une procédure ancienne dans laquelle la prescription menaçait (une partie des faits était d'ores et déjà prescrite). Une peine de 180 jours amende à CHF 600.- ainsi qu'une amende de CHF 50'000.- ont été prononcées. Une créance compensatrice à hauteur de CHF 389'229.- a en outre été ordonnée.

Texte de la recommandation 7(d):

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(d) de publier, en temps opportun et en conformité avec les règles de procédures applicables, certains éléments des ordonnances pénales dans les affaires de corruption transnationale, y compris les bases légales du choix de la procédure, les faits avérés, les personnes physiques et morales sanctionnées (de manière anonymisée au besoin) et la ou les sanctions imposées [Convention, Articles 3 et 5; Recommandation de 2009 III(i)]...

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Sur le plan politique, il convient de mentionner le rejet par la Commission des affaires juridiques du Conseil national en mars 2018 d'une motion qui demandait la non-applicabilité du principe de publicité aux ordonnances de non-entrée en matière et aux ordonnances de classement⁵². La Commission a en ce sens suivi l'avis du Conseil fédéral. Cela montre le fort attachement du Gouvernement et du Parlement au principe de publicité de la justice pénale.

Cette volonté de transparence en matière de justice pénale est confirmée par les praticiens eux-mêmes. En effet, la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) a adopté le 23.11.2017 la « Recommandation concernant la consultation des ordonnances pénales et de classement »⁵³. S'agissant des ordonnances pénales, le chiffre 3.1 de cette Recommandation prévoit notamment ce qui suit : « *Les personnes intéressées ont le droit de consulter les ordonnances pénales complètes, intégrales et non anonymisées. Si des intérêts légitimes s'opposent à une telle consultation, il faut examiner si l'ordonnance pénale peut être consultée dans une version caviardée et/ou anonymisée* ». Quant au chiffre 3.2, il rappelle que la consultation des ordonnances pénales est possible sans restriction pendant au moins dix et au plus 30 jours dès l'entrée en force de la décision.

Le service de communication du MPC compte 7 postes (dont le chef de l'information ainsi qu'une stagiaire). En 2018, près de 6'500 échanges relatifs à des demandes de médias de Suisse et de l'étranger ont été effectués. Chaque demande a reçu une réponse. Tout journaliste, de même que toute personne justifiant un intérêt (par exemple juriste ou responsable compliance d'une entité) peut consulter les décisions du MPC dans leur intégralité, en se rendant personnellement sur l'un des sites du MPC, dans la mesure où il formule sa requête dans un délai de 30 jours suivant l'entrée en force de la décision. Passé ce délai ou dans l'hypothèse où la requérante ne souhaite pas se déplacer, il lui est loisible de demander une copie anonymisée de la décision.

C'est au Service juridique du MPC qu'il incombe de répondre aux requêtes de consultations. Ledit service reçoit en moyenne quatre demandes par mois, majoritairement de journalistes mais également de personnes travaillant dans une étude d'avocat ou de membres d'un compliance (consultation à des

⁵² Motion 18.3004 : Ne pas exposer inutilement la sphère privée de personnes mises en examen (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20183004>).

⁵³ https://www.ssk-cps.ch/sites/default/files/dv_2017_trakt_6a_fr.pdf.

fins scientifiques ou de formation). Les journalistes obtiennent une liste des décisions qui ont été rendues par le MPC durant la période en cours et peuvent ainsi sélectionner sur la base de cette liste les procédures qu'ils souhaitent consulter. Les réponses sont données dans des délais brefs. Le site internet du MPC⁵⁴ indique les règles de consultation par le public des ordonnances pénales et décisions.

On trouvera ci-dessous quelques exemples :

1. Procédure SV.11.0097 :

L'ordonnance pénale a été prononcée le 13.05.2019. Elle a connu un écho médiatique, notamment au travers du site web spécialisé Gotham City :



Gotham City N°110
L'avocat genevois R

2. Procédure SV.15.0787 :

L'ordonnance pénale a été prononcée le 15.11.2019. Une fois entrée en force, elle a été mise en accès public dès le 31.12.2019, et consultée depuis par plusieurs journalistes. Suite à quoi divers médias y ont fait référence dès le 9.01.2020, comme on peut le voir ci-dessous:

- [Gotham City Numéro 133 – 9.01.2020 « Le MPC condamne le groupe brésilien Andrade pour corruption »](#)
- <https://twitter.com/JamilChade/status/1215272125843562496>
- [Affaire Petrobras: 2 millions de francs d'amende pour le groupe brésilien Andrade Gutierrez](#)

3. Procédure Gunvor :

En octobre 2019, le MPC a communiqué l'entrée en force d'une ordonnance pénale sanctionnant l'entreprise Gunvor pour corruption internationale. Le communiqué de presse du MPC reprenait les passages les plus importants de l'ordonnance pénale et mentionnait le fait que ladite ordonnance était accessible sur requête déposée auprès du Service juridique du MPC. Plus de 15 requêtes ont été reçues pour consultation et l'ordonnance pénale a été transmise, sous forme anonymisée, à 10 personnes. L'affaire a connu un grand impact médiatique.

On trouve ci-après le communiqué de presse susmentionné :



résumé (article
comm) GUNVOR_FR.

Les exemples qui précèdent n'incluent pas les affaires renvoyées devant un tribunal qui connaissent une importante publicité du fait de débats publics.

Texte de la recommandation 7(e):

⁵⁴ <https://www.bundesanwalt.ch/mpc/fr/home/zugang-zu-amtlichen-dokumenten/strafbefehle--einstellungs--und-nichtanhandnahmeverfuegungen.html>

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:
- (e) d'assurer que les ministères publics n'ont pas recours à l'usage de l'article 53 CP dans les affaires de corruption transnationale [Convention, Articles 3 et 5; Recommandation de 2009 III(ii)].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le 14.12.2018, l'Assemblée fédérale a adopté la Loi fédérale modifiant la disposition sur la réparation (modification du CP, du droit pénal des mineurs et du Code pénal militaire)⁵⁵. Selon les termes mêmes du rapport explicatif, l'objectif de cette loi est de « *réduire le champ d'application de l'art. 53 CP* » et de le « *limiter à la petite délinquance* »⁵⁶. Afin d'atteindre ce but, la peine maximale permettant de recourir à l'art. 53 CP a été réduite (elle est passée de deux ans à un an) et une condition supplémentaire – l'admission des faits par l'auteur – a été introduite. Avec ces modifications, l'application de l'art. 53 CP à des affaires de corruption transnationale, qui ne relèvent à l'évidence pas de la petite délinquance, devrait *de facto* être exclue. Le délai référendaire n'ayant pas été utilisé, la loi est entrée en vigueur le 1.07.2019⁵⁷. La nouvelle disposition a donc la teneur suivante :

Art. 53 CP (ancienne version)	Art. 53 CP (version 1.07.2019)
<p>Lorsque l'auteur a réparé le dommage ou accompli tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour compenser le tort qu'il a causé, l'autorité compétente renonce à le poursuivre, à le renvoyer devant le juge ou à lui infliger une peine:</p> <p>a. si les conditions du sursis à l'exécution de la peine sont remplies (art. 42)⁵⁸ ; et</p> <p>b. si l'intérêt public et l'intérêt du lésé à poursuivre l'auteur pénalement sont peu importants.</p>	<p>Lorsque l'auteur a réparé le dommage ou accompli tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour compenser le tort qu'il a causé, l'autorité compétente renonce à le poursuivre, à le renvoyer devant le juge ou à lui infliger une peine :</p> <p>a. s'il <u>encourt une peine privative de liberté d'un an au plus avec sursis, une peine pécuniaire avec sursis ou une amende</u> ;</p> <p>b. si l'intérêt public et l'intérêt du lésé à poursuivre l'auteur pénalement sont peu importants, et</p> <p>c. <u>si l'auteur a admis les faits.</u></p>

Dans ce contexte également, il sied de noter que l'actuel art. 53 CP n'a plus été appliqué – ni par le MPC ni par un ministère public cantonal – pour liquider une affaire de corruption transnationale depuis le rapport de phase 4. On notera en outre que le nouvel article 53 CP est encore plus restrictif dans son application à l'infraction de corruption transnationale.

Texte de la recommandation 7(f) :

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

⁵⁵ <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2019/1809.pdf>

⁵⁶ Initiative parlementaire, Modifier l'art. 53 CP, Rapport du 3.05.2018 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, Avis du Conseil fédéral du 4.07.2018, p. 5031 et s.

⁵⁷ Voir Communiqué de presse du DFJP du 22.05.2019:

<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2019/2019-05-220.html>

⁵⁸ Selon l'ancien art. 42 al. 1 CP : « Le juge suspend en règle générale l'exécution d'une peine pécuniaire, d'un travail d'intérêt général ou d'une peine privative de liberté de six mois au moins et de deux ans au plus lorsqu'une peine ferme ne paraît pas nécessaire pour détourner l'auteur d'autres crimes ou délits » (c'est nous qui soulignons)

(f) de considérer en prenant éventuellement appui sur des procédures existantes, l'introduction d'une procédure alternative aux poursuites qui soit strictement encadrée, qui permette de prononcer des peines efficaces, proportionnées et dissuasives tout en respectant les règles de prévisibilité et de transparence nécessaires et essentielles dans ce type de procédure [Convention Article 3(1), Recommandation de 2009 III(ii)].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

L'arsenal législatif suisse ne comprend aucun mécanisme permettant de renoncer à des poursuites, à l'image de ce que connaissent les pays anglo-saxons. Ainsi, lorsqu'une société est reconnue coupable d'une infraction, elle doit obligatoirement être condamnée quel que soit le degré de collaboration dont elle peut avoir fait preuve. Le 1.12.2017, le Conseil fédéral a mis en consultation un avant-projet de modification du CPP. L'objectif principal de cette modification était avant tout d'en faire un instrument mieux adapté à la pratique. Dans le cadre de la consultation, le MPC (cf. réponse donnée à la recommandation 4) a proposé de profiter de cette révision pour introduire dans le CPP une disposition relative à la poursuite des personnes morales permettant, en particulier, à une autorité de poursuite pénale de suspendre la poursuite pénale contre une entreprise pour autant que cette dernière collabore et qu'elle passe un accord avec l'autorité précitée. L'accord contiendrait en particulier l'état de fait reconnu par l'entreprise, le montant de l'amende, les valeurs patrimoniales confisquées, le montant de la réparation civile et les mesures d'organisation à mettre en place⁵⁹.

Le Conseil fédéral a soigneusement examiné cette proposition. Dans son message du 29.08.2019 à l'appui du projet de modification, il a reconnu qu'il pouvait être important pour les ministères publics de disposer de moyens permettant de liquider plus rapidement des procédures complexes contre des entreprises. Il a néanmoins décidé de ne pas donner suite au modèle proposé par le MPC, en particulier pour les motifs suivants⁶⁰ :

- la proposition ne ferait que renforcer la position déjà forte du ministère public sans contre-pouvoir et sans mécanisme de contrôle (p. ex. autorisation du juge, voies de droit),
- en droit pénal, les individus se conforment aux règles parce qu'ils risquent des sanctions en cas d'infraction. Cette conception serait mise à mal s'il était possible d'« acheter » la renonciation à la poursuite pénale en cas d'infraction en payant une amende et en promettant de bien se tenir à l'avenir. La situation serait particulièrement problématique en cas d'infraction intentionnelle,
- selon le droit en vigueur, toute sanction repose sur un verdict de culpabilité. Or, selon la proposition, l'entreprise pourrait s'engager à payer une amende sans être reconnue coupable,
- la proposition laisse la porte ouverte aux ententes sur les sanctions, les effets accessoires, les prétentions civiles, etc. entre l'entreprise et le ministère public, sans qu'un juge puisse se prononcer sur la convention passée. Les règles demandées vont plus loin que celles relatives à la procédure simplifiée,
- le ministère public et l'entreprise pourraient s'entendre sur les prétentions civiles sans même que la partie plaignante soit associée à la convention,
- enfin, la proposition pose comme prérequis à une convention que l'entreprise participe pleinement à l'enquête. Elle ne dit pas ce qu'il adviendrait des éléments réunis si une mise en accusation était finalement prononcée.

⁵⁹ La proposition du MPC peut être consultée sous :

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/gesetzgebung/aenderungstpo/vn-stgn-organisationen.pdf>,

p. 40 ss (disponible uniquement en allemand).

⁶⁰ Pour davantage de détails, voir le Message du Conseil fédéral du 28.08.2019 (FF 2019 6351,

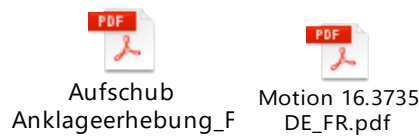
<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/6351.pdf>), p. 6375 ss.

Il découle de ce qui précède que la poursuite pénale des entreprises continuera d'être régie par les procédures actuellement prévues par le CPP, à savoir la procédure ordinaire, la procédure simplifiée ou la procédure de l'ordonnance pénale. Ces différentes possibilités ont déjà fait leur preuve, garantissent un contrôle juridictionnel, permettent aux autorités de poursuite pénale d'accomplir leur tâche avec efficacité, sont transparentes et en fin de compte suffisamment flexibles pour tenir compte de la situation particulière des entreprises poursuivies. S'agissant plus particulièrement de la procédure de l'ordonnance pénale, il faut souligner que la révision du CPP propose de permettre à la partie plaignante de former opposition.

La Suisse s'est ainsi penchée de manière sérieuse sur l'opportunité d'introduire dans le CPP une procédure alternative aux poursuites prévues par le droit positif, comme le demande la recommandation du Groupe de travail. Elle est arrivée à la conclusion qu'un tel outil n'était pas nécessaire.

Pour le surplus, le MPC n'est pas à même de fixer un tel cadre à lui seul. Il ne peut en effet en aucune manière imposer aux tribunaux ou aux parquets **cantonaux** d'adopter son éventuelle solution, en raison de l'indépendance dont ils jouissent. C'est au législateur qu'il incomberait, le cas-échéant, de fixer un tel cadre. Précisons enfin qu'aucun nouvel acquittement n'a été prononcé par un tribunal sur une problématique liée à la corruption internationale ou à la notion d'agent public étranger.

Annexe relative à la proposition législative pour les actes d'accusations différées pour les personnes morales:



Texte de la recommandation 7(g) :

7. En ce qui concerne les enquêtes et poursuites, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(g) de collecter des statistiques sur le nombre de classements et d'acquittements dans les affaires de corruption transnationale [Convention Article 5, Recommandation de 2009 III(ii), recommandation 5 de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Les statistiques concernant les classements par le MPC des procédures en vertu de l'art. 322septies CP pour la période depuis le rapport de phase 4 indiquent :

2017 : 25 procédures classées, dont 4 dans le complexe Petrobras (16%)
 2018 : 13 procédures classées, dont 8 dans le complexe Petrobras (61%)
 2019 : 13 procédures classées, dont 7 dans le complexe Petrobras (54%).

Texte de la recommandation 8(a) :

8. En ce qui concerne les moyens, ressources et formation, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(a) de réévaluer régulièrement les moyens mis à la disposition des parquets cantonaux afin de lutter efficacement contre la corruption d'agents publics étrangers [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, Annexe I.D et recommandation 2(b) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le MPC a procédé à une telle réévaluation qui l'a conduit à demander au Parlement l'octroi de deux postes supplémentaires pour faire face à la criminalité économique transnationale (un poste de procureur et un poste de procureur assistant), soit une augmentation de 8% de l'effectif du MPC consacré à la criminalité économique. Malgré le fait que la tendance soit plutôt à la restriction des postes, le Parlement a accordé ces postes supplémentaires au MPC, dès le 1^{er} janvier 2020.

Concernant les parquets cantonaux, on rappelle que la grande majorité d'entre eux ne traite aucune affaire de corruption transnationale, en raison de la taille modeste de la plupart des économies cantonales ainsi que de la rareté, voire de l'inexistence des affaires de corruption transnationale les concernant. Depuis l'examen de phase 4, seul le ministère public genevois a été actif dans une affaire de cette sorte⁶¹. Plus généralement, le MPC est membre de la Conférence des Procureurs suisses (CPS), qui a pour but de promouvoir la coopération des autorités de poursuite pénale **cantonales** et **fédérales**. Elle encourage en particulier les échanges de vues entre les autorités de poursuite pénale cantonales entre elles et avec celles de la Confédération, de même que la coordination et le développement de leurs intérêts communs. Elle promeut l'unification des pratiques en matière de droit pénal et de procédure pénale. Elle prend position sur les projets législatifs de la Confédération, adopte des résolutions et des recommandations et prend part à la formation de l'opinion sur les questions relevant du droit pénal, de la procédure pénale et des domaines apparentés. Le Procureur Général de la Confédération est actuellement vice-président de la CPS.

Texte de la recommandation 8(b) :

8. En ce qui concerne les moyens, ressources et formation, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(b) de pourvoir les autorités cantonales de capacités et ressources suffisantes leur permettant de gérer les saisies opérées en pratique, y compris dans les affaires de corruption transnationale [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, Annexe I.D et recommandation 2(b) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

On rappelle que la Suisse est un Etat fédéral qui confère une large palette de compétences à ses entités – les 26 cantons et demi-cantons ainsi que les 2'205 communes ; il ne revient pas au Conseil fédéral de pourvoir les autorités cantonales en capacités et ressources. Interrogés, 8 cantons (AG, BE, BS, GE, SH, TG, TI, ZH) estiment avoir des capacités suffisantes ; c'est notamment le cas des 2 cantons traditionnellement actifs en matière de corruption transnationale (GE, ZH). Dans son appréciation, le canton de GE s'est exprimé de manière favorable à une réévaluation régulière des moyens à disposition des parquets cantonaux. Deux cantons (AI, GR) ont fait état d'un intérêt pour une réévaluation des moyens à disposition des parquets cantonaux en regard de la lutte contre le blanchiment et la corruption. D'autres cantons (AI, BL, FR, JU, VD, VS) ont formulé leur appréciation pour le travail fourni en la matière par le MPC, justifiant le *statu quo* au niveau des capacités et ressources des cantons.

⁶¹ <http://ge.ch/justice/licences-minieres-en-guinee-beny-steinmetz-renvoye-en-jugement>

Texte de la recommandation 8(c) :

8. En ce qui concerne les moyens, ressources et formation, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(c) de conduire des actions de formation des magistrats sur l'infraction de corruption transnationale et l'usage des circonstances atténuantes, en particulier celles relative à la sollicitation et la nécessité alléguée du paiement corruptif [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, Annexe I.D et recommandation 2(b) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

On se référera en priorité aux explications données en réponse à la recommandation 6 ci-dessus, notamment à l'entrée en activité courant 2020 du Conseil spécialisé pour la formation et le perfectionnement de la CCDJP. Composé de représentants du MPC, de la profession juridique, de la psychologie médico-légale, de la psychiatrie légale, de la médecine légale, de la criminologie, de la police, du système de justice pénale et du DFJP et de juges, tout en tenant compte de l'équilibre linguistique et géographique du pays, le Conseil spécialisé constituera assurément un instrument supplémentaire important permettant d'assurer une formation et un perfectionnement de qualité dans le domaine du droit pénal et de la criminalité économique et de la corruption, coordonné à l'échelle de la Suisse.

On notera de surcroît que la Fondation pour la formation continue des juges suisses propose également régulièrement des formations complémentaires pour les juges sur le thème de la "condamnation".

Texte de la recommandation 8(d) :

8. En ce qui concerne les moyens, ressources et formation, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(d) de mettre à la disposition des autorités de police des formations adaptées en matière de lutte contre la criminalité financière, y compris la corruption transnationale [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, Annexe I.D et recommandation 2(b) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Chaque année, l'Institut suisse de police propose aux autorités policières suisses des formations et cours de durées et contenus variables dans le domaine de la lutte contre la criminalité en col blanc et des enquêtes financières.⁶² L'offre comprend également la possibilité de suivre des cours de formation spécifiques dans les pays voisins. La Stratégie de lutte contre la criminalité 2020-2023 du DFJP prévoit la poursuite du développement et de la mise en œuvre de formations et de cours de perfectionnement dans des instituts (par ex. l'Institut suisse de police) ainsi que de manifestations spécialisées en rapport avec la lutte contre la corruption.

⁶² Voir : <https://www.institut-police.ch/fr>

Dans le chapitre C. Dimension internationale de la la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption, l'objectif 2 concerne la coopération policière et judiciaire. En ce qui concerne la formation des autorités de police, la mesure suivante est proposée :

- Les autorités policières suisses participent régulièrement à des échanges d'informations policières sur des affaires de corruption internationales, par exemple au sein de l'International Anti-Corruption Coordination Center (IACCC).

Au niveau des **cantons**, il convient de mentionner en préambule que 11 cantons (AR, BE, GE, GL, JU, NE, SH, TI, VD, VS, ZH) estiment l'offre en matière de formations générales et de formations à la criminalité financière adaptée aux besoins; c'est notamment le cas des 2 cantons actifs en matière de corruption transnationale (GE, ZH). VD ajoute que, dès 2020, les membres de la brigade financière – entité de la police de sûreté spécialisée dans la criminalité financière – suivront une formation supplémentaire mise sur pied par l'Institut de lutte contre la criminalité économique. Deux autres cantons (AI, TG) ont exprimé leur intérêt pour des formations supplémentaires en la matière, si possible de manière coordonnées entre cantons, à des fins d'harmonisation.

Texte de la recommandation 9(a):

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(a) de revoir à la hausse le niveau maximal des amendes (CHF 5 millions) prévu par la loi à l'encontre des personnes morales reconnues coupables de corruption transnationale [Convention, Article 3(1), Recommandation de 2009, III(ii)]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Dans le cadre d'un projet d'harmonisation des peines prévues par le CP et le droit pénal accessoire, le Conseil fédéral a estimé qu'une harmonisation des dispositions régissant la responsabilité pénale de l'entreprise sortirait du cadre⁶³. A l'heure actuelle, aucun projet législatif en cours ne prévoit de revoir à la hausse le niveau maximal de l'amende prévue par l'art. 102 CP. On notera dans ce contexte que le MPC a récemment condamné la société Gunvor à une amende de CHF 4 millions pour ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires visant à empêcher la corruption d'agents publics par ses employés ou ses intermédiaires afin d'accéder aux marchés pétroliers de la République du Congo et de Côte d'Ivoire (voir réponse à la recommandation 4 ci-dessus). Le plafond de la peine n'a donc pas encore été atteint en pratique⁶⁴.

Cependant, et par souci d'exhaustivité, il convient de signaler que le Conseil national a accepté en mars 2019 un postulat chargeant le Conseil fédéral d'examiner les solutions envisageables pour introduire en droit suisse un régime général de sanctions administratives pécuniaires⁶⁵. En effet, à côté de l'art. 102

⁶³ Message du Conseil fédéral du 25.04.2018 concernant l'harmonisation des peines et la Loi fédérale sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifiés (FF 2018 2889, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/2889.pdf>), p. 2993 s.

⁶⁴ Voir le Communiqué de presse du Ministère public de la Confédération du 17.10.2019, disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76725.html>.

⁶⁵ Postulat 18.4100 « Régime général de sanctions administratives pécuniaires, disponible sous : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20184100>:

CP, certaines lois connaissent un régime pénal administratif de responsabilité de l'entreprise⁶⁶. Le Parlement souhaite harmoniser ces régimes disparates afin d'améliorer la sécurité et les garanties juridiques indispensables à ce type de procédures. La hauteur des amendes sera probablement examinée dans ce contexte et il n'est pas exclu que la solution adoptée ait – à moyen terme – un impact sur la peine prévue par l'art. 102 CP⁶⁷.

Texte de la recommandation 9(b) :

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(b) de s'assurer que les sanctions imposées en pratique à l'encontre des personnes physiques et morales pour des faits de corruption transnationale sont efficaces, proportionnées et dissuasives [Convention, Article 3(1), Recommandation de 2009, III(ii)]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

2018 :

SK.2018.38 : Condamnation d'une personne physique dans le contexte de l'affaire Gunvor pour corruption d'agents publics étrangers. L'acte d'accusation a été renvoyé au TPF le 6.07.2018. Une peine de 18 mois, assortie d'un délai d'épreuve de 3 ans a été prononcée. Les faits ont été jugés graves mais le comportement du prévenu et, en particulier, sa participation active à la procédure pénale et à l'établissement des faits (ostracisme professionnel) ont contribué à une diminution de la peine. On trouve ci-après le jugement du TPF :



SK_2018_38
anonymisé.pdf

L'affaire SV.15.0584 pour laquelle l'ordonnance pénale prononcée en 2017 par le MPC est devenue définitive et exécutoire (cf. arrêt du TF du 7.12.2018, 6B_233/2018) après le constat par le Tribunal fédéral (TF) que les oppositions formées contre ladite ordonnance n'étaient pas admissibles. En résumé, les faits étaient les suivants : le 23.03.2017, le MPC a rendu une ordonnance pénale à l'encontre d'une entreprise qu'il a condamnée pour l'infraction sous-jacente de corruption d'agents publics étrangers. Il l'a condamnée à une amende symbolique de CHF 1.- en raison de sa collaboration exemplaire à la procédure (cas d'auto-dénonciation spontanée) et a ordonné la confiscation d'un montant de CHF 35 millions. Cette affaire a d'ores et déjà été thématisée lors de l'examen de phase 4 de la Suisse.

2019 :

SV.11.0097 : Condamnation d'une personne physique par ordonnance pénale le 13 mai 2019 pour des faits de complicité de corruption d'agents publics étrangers et blanchiment d'argent aggravé. Cette personne avait mis en place des relations bancaires qui ont permis à l'agent public d'encaisser les montants corruptifs et avait contribué au transfert de certaines sommes, d'où la condamnation pour blanchiment

⁶⁶ Notamment : Loi fédérale sur les cartels, Loi fédérale sur la TVA, Loi fédérale sur les douanes, Loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers, Loi sur la surveillance de la révision.

⁶⁷ A titre d'exemple, les art. 49a et 50 de la loi sur les cartels (LCart, RS 251) prévoient une amende contre les entreprises pouvant aller jusqu'à 10% du chiffre d'affaires réalisés en Suisse au cours des trois derniers exercices.

d'argent aggravé. En raison de la survenance de la prescription, une partie des faits n'ont pas été retenus. Une peine de 180 jours amende à CHF 600.- ainsi qu'une amende de CHF 50'000.- ont été prononcées. Une créance compensatrice à hauteur de CHF 389'229.- a été ordonnée.

SV.15.0770 : Dans cette procédure concernant une personne physique, le MPC a repris les faits ayant conduit à une condamnation au Brésil pour constater qu'il manquait un versement corruptif de EUR 66'175.34. Compte tenu du fait qu'une peine de dix ans de prison avait été prononcée dans l'autre juridiction, le MPC a prononcé le 4.10.2019 une condamnation pour le versement corruptif supplémentaire, mais il a renoncé à prononcer une peine complémentaire, la peine maximale pour la corruption internationale étant de 5 ans en Suisse. Comme le montant confisqué dans le pays étranger ne couvrait pas l'intégralité de la somme susceptible de l'être selon les règles du Code pénal suisse, le MPC a prononcé une créance compensatrice complémentaire, à hauteur de CHF 1'140'597.05.

SV.15.0787 : Cette affaire a abouti le 15.11.2019 à la condamnation d'une personne morale (aucune procédure n'a pu être menée contre son responsable financier (CFO) entretemps décédé) pour l'infraction sous-jacente de corruption d'agents publics étrangers. La société a été condamnée pour des paiements corruptifs à hauteur de USD 17'579'474.- et EUR 2'159'850.- en faveur de cadres dirigeants d'une société étatique. Le MPC a prononcé une amende d'un montant de CHF 2 millions et une créance compensatrice à hauteur de CHF 16'603'730.-. L'amende a pris en considération la situation financière précaire de la société.

SV.18.0958 : Il s'agit de la condamnation de sociétés du Groupe Gunvor (développée ci-dessus). La condamnation a été prononcée le 14.10.2019, avec une amende de CHF 4 millions et une créance compensatrice de CHF 89'665'378.-.

SK.2019.58 : jugement du TPF du 26 février 2020 contre une personne physique pour corruption d'agents publics étrangers, blanchiment d'argent aggravé et blanchiment d'argent simple. Le prévenu est condamné à une peine privative de liberté de 16 mois, assortie d'un sursis pendant cinq ans et au paiement d'une créance compensatrice à hauteur de USD 1'600'000.-.

2020 :

SV.19.1401 / SK.2020.8 : Condamnation d'une personne physique pour corruption d'agents publics. L'acte d'accusation en procédure simplifiée a été envoyé au TPF le 3 mars 2020. Le jugement, rendu le 6 juillet 2020, condamne le prévenu à une peine privative de liberté de 24 mois, assortie d'un sursis complet avec délai d'épreuve de trois ans. De plus, il doit s'acquitter d'une créance compensatrice d'un montant de USD 480'200.-.

Canton de Genève :

En juillet 2019, le ministère public du canton de Genève a déposé un acte d'accusation dans une procédure ordinaire et renvoyé devant le tribunal correctionnel un homme d'affaire et ses deux collaborateurs pour corruption d'agents publics étrangers et faux dans les titres, dans une procédure ordinaire⁶⁸.

⁶⁸ Voir: <http://ge.ch/justice/licences-minieres-en-guinee-beny-steinmetz-renvoye-en-jugement>

Enfin, la Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption, dans son chapitre B. Détection et répression, prévoit un objectif (3) visant à ce que les infractions de corruption soient systématiquement poursuivies et sanctionnées de manière appropriée. Les mesures proposées sont les suivantes :

- Le Conseil fédéral soutient la loi révisée sur les marchés publics. Dès que la base légale pertinente existera, la Confédération fera un usage cohérent de la possibilité d'exclure temporairement les fournisseurs condamnés pour corruption des appels d'offres publics.
- La Confédération examine s'il y a lieu de renforcer l'effet préventif et répressif des peines et mesures applicables aux personnes morales en cas d'infraction de corruption. Cela comprend notamment l'extension du cadre pénal actuel et la possibilité d'ordonner des mesures visant à éliminer les déficiences organisationnelles au sein des entreprises délinquantes.
- La Suisse évite d'accorder le droit de séjour ou d'établissement aux personnes politiquement exposées et à leurs proches s'il existe des indices concrets que leurs avoirs proviennent de la corruption.

Texte de la recommandation 9(c) :

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(c) de faire usage de l'éventail complet des sanctions pénales applicables aux personnes physiques en vertu de la législation, y compris les peines privatives de liberté, le cas échéant [Convention, Article 3(1), Recommandation de 2009, III(ii) et V].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

On se référera à la réponse à la recommandation 9(b) ci-dessus.

Texte de la recommandation 9(d) :

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(d) de faire un usage des circonstances atténuantes comme la sollicitation, la nécessité alléguée du paiement corruptif ou le repentir sincère qui soit conforme à la Convention et la Recommandation de 2009 [Convention, Articles 1 et 3(1), Recommandation de 2009, III(ii) et V]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

L'ordonnance pénale dans laquelle une société a été condamnée à une amende symbolique de CHF 1.- et à une confiscation de CHF 35 millions est désormais définitive et exécutoire. Elle a largement été discutée lors de l'examen de Phase 4. C'est cette affaire qui a incité le MPC à développer l'idée d'une modification légale pour permettre un cadre plus institutionnalisé pour ce type d'affaire.

Dans les décisions rendues par le MPC depuis l'examen de Phase 4, aucun cas n'a abouti à une diminution de peine en raison d'une sollicitation ou d'une situation qui pourrait s'approcher d'un état de nécessité.

Comme cela a été mentionné sous le point 9(b), dans le contexte de l'affaire Gunvor, le MPC a porté une affaire en procédure simplifiée au tribunal concernant une personne physique ayant collaboré de manière exemplaire à la procédure. Une peine de 18 mois, assortie d'un délai d'épreuve de 3 ans a été prononcée. Les faits ont été jugés graves mais le comportement du prévenu et, en particulier, sa

participation active à la procédure pénale et à l'établissement des faits (ostracisme professionnel) a incité le tribunal à admettre une diminution de la peine.



SK_2018_38
anonymisé.pdf

Texte de la recommandation 9(e) :

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(e) d'envisager de mettre à la disposition des autorités compétentes un éventail plus large de sanctions complémentaires pour les personnes morales, comme celles mentionnées en exemples dans le Commentaire de l'article 3(4) de la Convention afin d'assurer une dissuasion efficace [Convention Article 3(4), Recommandation de 2009 III(ii)].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

La Loi fédérale révisée sur les marchés publics (LMP) et l'Ordonnance y relative ont été adoptées par le Parlement et entreront en vigueur au 1.01.2021. Elles règlent entre autres les cas d'exclusion de la procédure et de révocation de l'adjudication, notamment dans les cas d'infractions des dispositions relatives à la lutte contre la corruption. Pour plus de détails, voir les réponses aux recommandations 17(a) et 17(b) ci-dessous.

Texte de la recommandation 9(f):

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(f) d'adopter le projet de loi en cours d'élaboration en vue de clarifier le régime fiscal des sanctions à caractère pénal et de clarifier par tout moyen approprié le traitement fiscal applicable aux autres mesures financières non-pénales telles que la confiscation et autres formes de créance ou de compensation [Convention Article 3(1), Recommandation de 2009 III(ii)]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le Parlement a entamé les débats autour de cette révision législative en 2017. Les Chambres fédérales ont approuvé la loi le 19 juin 2020⁶⁹. Le délai de référendum a pris fin sans avoir été utilisé le 8 octobre 2020. Le Conseil fédéral fixera tout prochainement la date de l'entrée en vigueur de la loi (probablement le 1.1.2021).

Texte de la recommandation 9(g):

9. En ce qui concerne les sanctions, le Groupe de travail recommande à la Suisse:

(g) de tenir compte dans les condamnations de faits de corruption transnationale du traitement fiscal applicable aux mesures telles que la confiscation et les créances compensatrices, la déductibilité de

⁶⁹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160076>

celles-ci étant de nature à affaiblir leur portée, notamment au titre de leur caractère dissuasif [Convention Article 3(1), Recommandation de 2009 III(ii)]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le MPC ainsi que les ministères publics **cantonaux** ont, sur la base de la loi en vigueur, l'opportunité de communiquer aux administrations fiscales les affaires dans lesquelles des paiements corruptifs sont susceptibles d'avoir été versés. Sur cette base, les administrations fiscales peuvent vérifier si lesdits montants ont été portés en réduction du bénéfice imposable et ont donc provoqué une déduction fiscale non admise selon les lois fiscales, ce qui permet, le cas échéant, d'engager une procédure en soustraction d'impôt pour les périodes concernées.

Selon la jurisprudence du TF, les amendes et sanctions pécuniaires de nature pénale imposées aux personnes morales sont généralement considérées comme des dépenses non professionnelles et ne sont donc pas déductibles des impôts. Conformément à l'art. 58, al. 1, let. b, de la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFID)⁷⁰, les provisions et amortissements effectués sur ces dépenses doivent être ajoutés au bénéfice net imposable tel qu'il figure dans le compte de résultat. En revanche, selon les décisions des plus hautes juridictions, les sanctions pour absorption de bénéfices sont liées à l'activité économique et donc déductibles fiscalement, pour autant qu'elles ne poursuivent pas un but pénal⁷¹.

Cette jurisprudence a ensuite été confirmée par le TF. Selon lui, dans la mesure où l'on n'enlève que l'avantage pécuniaire obtenu en relation avec une infraction pénale, la confiscation n'a pas de contenu répressif mais se caractérise avant tout comme une mesure compensatoire matérielle. Par conséquent, contrairement aux amendes imposées à un contribuable, rien n'empêche la déductibilité fiscale du montant correspondant conformément aux décisions des plus hautes instances judiciaires (cf. décision du TF 2C_10212018 du 15.11.2018 E. 5.5.1).

On peut se demander s'il est permis – au sens de la recommandation de l'OCDE – et compte tenu de la situation juridique actuelle, qu'un tribunal pénal prenne en compte l'éventuelle déductibilité fiscale future susmentionnée dans sa décision relative à une demande de confiscation ou d'indemnisation. Le "caractère dissuasif" mentionné dans la recommandation ne devrait en tout cas pas être déterminant dans le cas de mesures telles que la confiscation ou la détermination d'une demande d'indemnisation car, selon la doctrine et la jurisprudence, ces mesures ne sont pas associées à une désapprobation sociale⁷². En fin de compte, la décision revient à la juridiction pénale qui s'occupe spécifiquement de la question. Chacun de ces tribunaux est indépendant dans son activité judiciaire (et donc aussi en ce qui concerne la décision sur la question soulevée ci-dessus) et n'est lié que par la loi, comme stipulé dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse (article 191c). Une dernière clarification au niveau national devra être fournie par le TF si nécessaire.

Texte de la recommandation 10(a):

⁷⁰ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900329/index.html>

⁷¹ cf. l'arrêt du TF 2C_91612014 du 26.9.2016 E. 7.8, publié dans ATF 143 II 8 ; voir également Marcel Alexander Niggli & Louis Frédéric Muskens, Bussen und Steuern : Warum Steuerrecht nicht moralisch sein soll, Kommentar zu BGE 143118 [BGer 2C_91612014 und 2C_91712014] ; en même temps, une critique de la moralisation du droit fiscal, dans : ContraLegem 2018 1, p. g-28).

⁷² voir également Florian Baumann in : Marcel Alexander Niggli & Hans Wyprächtiger [eds.], Basler Kommentar StGB, 4. Aufl. 2019, n° 7 zu Art. 70/71 StGB

10. En ce qui concerne les sanctions appliquées par le MPC, le Groupe de travail recommande au MPC :

(a) d'effectuer une analyse systématique de la jurisprudence en ce qui concerne l'application des circonstances atténuantes, en particulier celles relative à la sollicitation et la nécessité alléguée du paiement corruptif [Convention, Article 3(1), Recommandation de 2009, III(ii) et V].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

De manière systématique, le MPC effectue une recherche de jurisprudence pertinente pour chaque procédure qu'il traite. A cet effet, il a mis à disposition de ses procureurs plusieurs outils informatiques de jurisprudence qui permettent d'effectuer des recherches au moyen de mots clés. Il s'agit des sites du TF et du TPF, de la plateforme Swisslex ainsi que de la cartothèque EKARTO. La division spécialisée dans la poursuite de la criminalité économique internationale (WIKRI) du MPC a en outre décidé d'initier une analyse comparative interne des peines ayant été prononcées ces dernières années dans des affaires de criminalité économique internationale.

Texte de la recommandation 10(b):

10. En ce qui concerne les sanctions appliquées par le MPC, le Groupe de travail recommande au MPC :

(b) de dégager de l'analyse conduite dans le cadre de la recommandation 10(a) des lignes directrices de politique criminelle sur l'administration des sanctions qui soient conformes à la Convention et la Recommandation de 2009 [Convention, Article 3(1), Recommandation de 2009, III(ii) et V].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Chaque affaire traitée par le MPC fait l'objet d'un contrôle par la hiérarchie avant d'aboutir à une quelconque décision. Dans la mesure où les critères permettant de fixer la peine sont inventoriés dans le Code Pénal, et dans la mesure où celle-ci doit être individualisée, l'établissement de lignes directrices se révélerait illégal. En outre, de telles lignes directrices ne pourraient en aucun cas lier les ministères publics **cantonaux** et les tribunaux, compte tenu de leur indépendance.

On se réfèrera aux jugements et ordonnances pénales rendus suite à l'examen de phase 4 de la Suisse (présentés ci-dessus) qui démontrent l'application des recommandations de l'OCDE relatives au prononcé de sanctions suffisamment dissuasives dans les affaires de corruption internationale. Ceux-ci permettent de déduire que des peines efficaces, proportionnées et dissuasives ont été prononcées. En outre, on rappellera que, depuis plusieurs années, le MPC a clairement exprimé l'inapplicabilité de l'art. 53 CP au domaine de la corruption internationale.

Texte de la recommandation 11(a):

11. En ce qui concerne les saisies et confiscation, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(a) de poursuivre ses efforts de publicité et de transparence de ces mesures dans les affaires de corruption transnationale, aussi bien au niveau de la Confédération que des cantons [Convention, Article 3(3), Recommandation de 2009 III(i) et recommandation 5 de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Référence est faite à la réponse donnée en réponse à la recommandation 7b.

Texte de la recommandation 11(b):

11. En ce qui concerne les saisies et confiscation, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(b) de collecter des statistiques plus détaillées sur les avoirs saisis, confisqués et restitués dans le cadre de l'entraide portant sur des affaires de corruption transnationale [Convention, Article 3(3), Recommandation de 2009 III(i) et recommandation 5 de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Au 30.06.2019 (les chiffres au 31.12.2019 ne sont pas encore disponibles), le MPC avait sous séquestre un montant total avoisinant CHF 6 milliards de valeurs patrimoniales, toutes procédures confondues.

Complexe Petrobras :

Dans le complexe de l'affaire Petrobras, en octobre 2019, le MPC avait encore sous séquestre des valeurs patrimoniales s'élevant à plus de CHF 620 millions. Plus de CHF 400 millions ont été retournés à ce jour aux autorités brésiliennes.⁷³ Par ailleurs, 31 procédures d'entraide judiciaire ont été terminées et 23 sont encore en cours. Des actifs dépassant CHF 155 millions ont été séquestrés dans ces procédures d'entraide en faveur du Brésil et environ CHF 20 millions en faveur d'autres pays d'Amérique du Sud.

Dans plus d'une dizaine de décisions rendues dans ce complexe, le MPC a prononcé des confiscations pour un montant total dépassant CHF 40 millions.

A titre d'exemple, en 2015, le MPC a ouvert une procédure à l'encontre d'une personne physique pour corruption d'agents publics étrangers et blanchiment d'argent aggravé. Il a classé la procédure en février 2019, après avoir constaté que le prévenu avait été condamné pour ces faits à une peine de 8 ans au Brésil et à une créance compensatrice de BRL 70'000'000.-, suite à un accord passé avec l'autorité de poursuite. Dans cette même ordonnance, le MPC a prononcé une créance compensatrice pour un montant de USD 9'980'000.- en mains de tiers, en application des articles 70bis et 71 CP. Cette décision a fait l'objet d'un recours à la Cour des plaintes du TPF. Par décision du 18.02.2020, la Cour a rejeté le recours (BB.2019.36-37, BP.2019.26-27). La particularité de cette affaire réside dans le fait que la créance compensatrice ne visait pas directement le produit de la corruption mais les commissions touchées par le prévenu qui est intervenu comme intermédiaire pour le transfert des montants corruptifs entre le corrupteur et les corrompus et pour négocier des pots-de-vin

En outre, des confiscations ont été prononcées dans plusieurs procédures

Complexe d'affaires en lien avec l'Ouzbékistan :

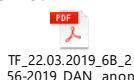
⁷³ Voir notamment le Communiqué de presse du MPC du 22.10.2019 sous :

<https://www.bundesanwalt.ch/mpc/fr/home/medien/archiv-medienmitteilungen/news-seite.msg-id-76765.html>

Dans le complexe de fait en lien avec l'Ouzbékistan, le MPC a rendu en mai 2018 plusieurs ordonnances dans lesquelles il a prononcé la confiscation d'un montant total de CHF 685 millions. Des recours ont été déposés. A ce jour, une seule des décisions, ordonnant la confiscation d'un montant de CHF 130 millions, est en force. Sur décision du Conseil fédéral, ce montant devrait être intégralement restitué à l'Ouzbékistan, en dérogation des règles usuelles de partage prévues par la Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC)⁷⁴. Les autres recours sont encore pendants devant le TPF.

Confiscation prononcée à l'encontre d'une hoirie :

Le MPC a ouvert en 2011 une procédure à l'encontre d'un agent public du Bahreïn, pour blanchiment d'argent. Celui-ci était soupçonné d'avoir reçu un montant de USD 3 millions, dans le cadre d'un pacte corruptif. Si le MPC n'a pu ouvrir une procédure pour corruption passive d'agents publics étrangers, c'est en raison du principe de non-rétroactivité des lois, ce paiement étant antérieur à l'entrée en vigueur de la disposition sanctionnant cette infraction. En 2016, respectivement en 2017, le MPC a classé la procédure en raison du décès du prévenu et prononcé à l'encontre des héritiers une créance compensatrice à hauteur des avoirs d'environ USD 2.4 millions correspondant aux montants disponibles sur des relations bancaires en Suisse. Cette décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal pénal fédéral, puis au Tribunal fédéral (ATF du 22.03.2019 6B_256/2019), qui ont tous deux rejeté le recours. La décision est désormais définitive et exécutoire.



Gunvor : un montant légèrement inférieur à CHF 90 millions.

Le MPC considère avoir établi une première bonne pratique dans le mode de calcul de la créance compensatrice, en prenant en considération les profits nets réalisés par l'entreprise grâce aux marchés litigieux, en refusant de déduire ses coûts fixes indirects (les marchés litigieux ne devant pas absorber les dépenses qui auraient de toute façon été engagées) et en lui imputant des intérêts composés qui tiennent compte de son coût de financement. La méthodologie sous-jacente à cette bonne pratique continuera à se développer notamment en prenant en considération de manière systématique le coût moyen pondéré du capital (WACC) comme référence pour le calcul des intérêts composés.

SV.15.0770 : CHF 18 millions en 2019.

Affaire des billets de banque : CHF 35 millions.

Le 23.03.2017, le MPC a sanctionné une personne morale à une amende symbolique de CHF 1.-, tenant compte de son auto-dénonciation et de sa totale collaboration pour la découverte de faits relevant de la corruption internationale. Il avait en outre prononcé une créance compensatrice d'un montant de CHF 30 millions. Cette ordonnance n'avait pu entrer en force en raison de différents recours déposés par des personnes physiques. Par arrêt du Tribunal fédéral du 12.2018, la qualité pour recourir de ces personnes a définitivement été rejetée. L'ordonnance pénale est donc entrée en force.



C'est le service d'exécution du MPC qui est responsable de l'encaissement des montants confisqués ou des créances compensatrices, ainsi que des frais. Après l'encaissement, les montants confisqués ou les

⁷⁴ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20011886/index.html>

créances compensatrices sont mis à disposition de l'Office fédéral de la Justice, qui assume la compétence de mettre en œuvre, le cas échéant, un partage des valeurs patrimoniales au niveau international ou au niveau national, en application des principes contenus dans la Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC).

Texte de la recommandation 12(a):

12. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, le Groupe de travail recommande :

(a) à la Suisse d'adopter la révision de l'EIMP en cours dans les meilleurs délais pour formaliser l'entraide dynamique et, dans ce contexte revoir les conditions d'accès à la demande d'entraide ainsi que les conditions de recours des ayants droit afin de créer les conditions d'une entraide plus prompte et efficace [Convention, Article 9(1)]

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le 14.09.2018, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un projet de loi destiné à mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention contre le terrorisme et son protocole additionnel. Dans ce contexte, il a proposé au Parlement de renforcer certaines dispositions de la Loi fédérale sur l'entraide judiciaire en matière pénale (EIMP)⁷⁵.

L'objectif est de simplifier et d'accélérer l'entraide judiciaire, notamment en facilitant la création d'équipes communes d'enquête et la transmission anticipée d'informations et de moyens de preuve. D'après le Conseil fédéral : « la transmission spontanée, qu'elle se fasse sur demande ou de manière spontanée, permettra d'accroître considérablement l'efficacité d'enquêtes qui doivent pendant un certain temps rester secrètes »⁷⁶. L'application des équipes communes d'enquête pourra être requise par la complexité, la difficulté et le caractère transnational de l'affaire concernée ainsi que par la nécessité d'une intervention commune de plusieurs Etats⁷⁷.

La loi prévoyant la modification de l'EIMP a été adoptée par le Parlement le 25 septembre 2020. Le texte final de l'art. 80d^{bis} EIMP régissant l'entraide dynamique a la teneur suivante :

Art. 80d^{bis} Transmission anticipée d'informations et de moyens de preuve

1 Avant de rendre la décision de clôture, l'autorité fédérale ou cantonale compétente peut, à titre exceptionnel, décider de transmettre de manière anticipée des informations ou des moyens de preuve recueillis: a. lorsque les enquêtes étrangères portant sur des affaires de criminalité organisée ou de terrorisme seraient excessivement difficiles sans cette mesure d'entraide judiciaire, notamment en raison du risque de collusion, ou parce que la confidentialité de la procédure doit être préservée, ou b. afin de prévenir un danger grave et imminent, notamment la commission d'un acte terroriste.

2 Les informations ou moyens de preuve concernés doivent être en relation avec la prévention ou la poursuite d'infractions donnant lieu à extradition.

3 La transmission anticipée peut avoir lieu de manière spontanée ou sur requête. Si elle a lieu de manière spontanée, l'autorité fédérale ou cantonale compétente se limite à communiquer les

⁷⁵ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19810037/index.html>

⁷⁶ Voir Message du Conseil fédéral du 14.09.2018, FF 2018 6469, p. 6530.

⁷⁷ Message du Conseil fédéral du 14.09.2018, p. 6532.

données non personnelles nécessaires à l'appréciation de la situation jusqu'à ce qu'elle ait reçu les garanties prévues à l'al. 4.

4 Avant la transmission anticipée, l'autorité requérante doit s'être préalablement engagée: a. à n'utiliser les informations ou moyens de preuve qu'à des fins d'investigations et en aucun cas pour requérir, motiver ou prononcer une décision finale;

b. à informer l'autorité fédérale ou cantonale compétente, dès que la procédure étrangère le permet, du fait que la transmission anticipée peut être portée, conformément à l'art. 80m, à la connaissance de la personne concernée, afin qu'elle puisse prendre position avant que la décision de clôture ne soit rendue; c. à retirer du dossier de la procédure étrangère, si l'entraide est refusée, les informations ou moyens de preuve remis de manière anticipée.

5 L'information de la personne concernée est différée.

6 Avant toute transmission anticipée, la décision incidente visée à l'al. 1 est communiquée immédiatement à l'office fédéral. Elle ne peut faire l'objet d'un recours séparé.

Le délai référendaire échoit le 14 janvier 2021, de sorte que cette disposition devrait probablement entrer en vigueur dans le courant du premier semestre 2021.

Dans le chapitre C. Dimension internationale de la Stratégie anti-corruption du CF, l'objectif 2 concerne la coopération policière et judiciaire. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, les mesures suivantes sont prises :

- En cas de corruption, la Confédération encourage la transmission spontanée d'informations et permet la création d'organes d'enquête communs, y compris avec des pays non européens.
- La Suisse offre aux Etats requérants un soutien technique si nécessaire.

Texte de la recommandation 12(b):

12. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, le Groupe de travail recommande :

(b) à l'OFJ de collecter des statistiques sur les demandes d'entraide concernant des faits de corruption d'agent public qui ont été rejetées [Convention, Article 9(1)].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Durant la période entre 2017-2019 : le MPC a ouvert 97 procédures d'entraide en lien avec la corruption internationale (art. 322septies CP). Aucune de ces procédures d'entraide n'a été rejetée.

Texte de la recommandation 12(c):

12. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, le Groupe de travail recommande :

(c) aux autorités suisses de collecter de manière distincte des statistiques sur les demandes d'entraide concernant des faits de corruption d'agent public étranger et des faits de blanchiment ayant la corruption transnationale comme infraction sous-jacente qui ont été reçues, exécutées et refusées et d'inviter les cantons à fournir à l'autorité centrale de telles données [Convention, Article 9(1) et recommandation 5 de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Comme indiqué dans la réponse à la recommandation 12(b) ci-dessus, 97 procédures d'entraide en lien avec la corruption internationale ont été reçues durant la période entre 2017-2019 et aucune n'a été rejetée.

Au niveau des cantons, la quasi-totalité des ministères publics cantonaux n'entretiennent pas de statistique concernant les demandes d'entraide des faits de corruptions internationale ou d'autres. Les uns car ils ne traitent jamais de pareils cas, d'autres car ils estiment que la tenue de telles statistiques requerrait une charge de travail disproportionnée par rapport au bénéfice escompté. Le canton de ZH tient, lui, un tel décompte : pour la période 2017-2019, il annonce 8 demandes d'entraide ouvertes en lien avec la corruption internationale, aucune n'ayant été refusée.

Recommandations concernant la responsabilité des personnes morales

Texte de la recommandation 13:

13. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, le Groupe de travail recommande à la Suisse de clarifier le standard de "défaut d'organisation" qui permet d'engager la responsabilité d'une personne morale [Convention Article 2, Recommandation de 2009 Annexe I.B., recommandation 1 de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Au sein du MPC, les réflexions suivantes ont été menées par le Groupe de travail, chargé d'unifier la pratique dans les domaines des procédures relatives à la responsabilité pénale de l'entreprise :

Pour autant qu'une clarification du standard de « défaut d'organisation » permettant d'engager la responsabilité d'une personne morale (pour reprendre le texte de la recommandation de l'OCDE) soit nécessaire - ce qui est fortement et formellement contesté - elle relèverait tout d'abord du législateur ; ensuite du juge (jurisprudence). Le MPC, autorité de poursuite pénale, ne saurait lui-même définir ce standard. Il n'en a du reste pas la compétence légale. En revanche, le MPC peut expliquer quelle est sa pratique et la façon dont il applique ce « standard » aux cas dont la poursuite lui incombe, étant encore précisé que les pratiques cantonales peuvent, cas échéant, diverger. Les lignes qui suivent représentent la pratique du MPC en lien avec le concept de défaut d'organisation.

A titre liminaire, il sied de rappeler que toute entreprise se trouve dans l'obligation – civile, règlementaire et, de manière générale, pratique – de gérer les risques découlant de ses activités commerciales et de mettre en place un système de gestion des risques y afférent.

Dans ce contexte, l'art 102 CP est la conséquence - sur le plan pénal - d'une gestion des risques déficiente de l'entreprise ayant abouti à la commission d'une infraction en son sein ; l'art. 102 CP n'est pas à l'origine de l'obligation d'une telle évaluation des risques par l'entreprise mais vient renforcer une telle obligation en y attachant une sanction pénale spécifique.

Selon l'art. 102bis CP, une entreprise est punie (indépendamment de la punissabilité des personnes physiques) *s'il doit lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction.*

Le défaut d'organisation permettant d'engager la responsabilité pénale de l'entreprise est donc lié aux mesures que celle-ci avait prises (ou non), à l'époque des faits sous enquête, pour empêcher une infraction d'être commise en son sein. Par mesures d'organisation nécessaires et raisonnables que

l'entreprise doit prendre, il faut entendre, selon la doctrine, toutes les mesures nécessaires pour empêcher l'infraction de se produire. Toutefois, lesdites mesures doivent paraître également raisonnables, en ce sens qu'elles doivent être adéquates et proportionnées au regard des risques propres générés par les activités commerciales de l'entreprise.

Ce sont donc finalement les différents risques liés aux activités et à la taille de l'entreprise qui permettront de définir concrètement, selon les « règles de l'art » en la matière, les mesures d'organisation nécessaires et raisonnables que celle-ci doit prendre.

Relativement au risque de corruption auquel les entreprises peuvent être exposées en fonction de leurs activités, il est attendu de celles-ci qu'elles effectuent une évaluation régulière dudit risque en prenant notamment en considération le type d'activités exercée, leur contexte (notamment le risque pays) et la taille de l'entreprise.

Cette approche du défaut d'organisation fondé sur les risques auxquels les entreprises sont exposées est conforme aux standards et aux bonnes pratiques, tant suisses qu'internationales, découlant notamment de :

- La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21.11.1997 et ses documents connexes, en particulier le guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité du 18 février 2010 ;
- Les conseils aux entreprises suisses actives à l'étranger édictés dans la brochure « Prévenir la corruption » publiée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la 3^{ème} édition datant de 2017 ;
- Les règles de la Chambre de commerce internationale (ICC) pour combattre la corruption de 2011 ;
- La norme ISO 37001 Systèmes de management anticorruption – Exigences et recommandations de mise en œuvre ou d'autres principes similaires antérieurs à l'introduction de cette norme ISO ;
- Standards et normes relatifs à la branche concernée, pour autant qu'ils aient existé au moment des faits reprochés ou peu après.

L'approche indiquée ci-dessus, initiée depuis 2011 par le MPC (voir notamment l'affaire Alstom Network Schweiz), a été mise en œuvre récemment dans le cadre de l'ordonnance pénale du MPC contre le négociant en matières premières Gunvor du 14.10.2019.

Comme indiqué dans ladite ordonnance, cette approche doit conduire les entreprises suisses à prendre notamment les mesures suivantes afin d'empêcher l'infraction de corruption de se produire en leur sein :

- Analyse du risque de corruption au sein de l'entreprise en fonction des activités exercées, de leur contexte (notamment risque pays) et de la taille de l'entreprise ;
- Mesures anti-corruption, dont notamment un programme de compliance adapté ;
- Politique, code de conduite, directives internes et processus concernant la lutte contre la corruption ;
- Sensibilisation et formation internes concernant la lutte contre la corruption ;
- Contrôle interne du respect des directives et des processus de lutte contre la corruption et procédure disciplinaire y relative ;
- Processus d'évaluation et d'amélioration continue du système de lutte contre la corruption ;
- Processus d'alerte interne (*whistleblowing*).

Texte de la recommandation 14:

14. En ce qui concerne la sensibilisation des entreprises à la problématique de la corruption d'agents publics étrangers et à sa prévention, le Groupe de travail recommande à la Suisse d'intensifier ses efforts de sensibilisation auprès des PME visant notamment à les encourager à établir des mesures internes visant à prévenir et détecter la corruption transnationale [Recommandation de 2009 X.C. et Annexe II].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO) a poursuivi et intensifié ses efforts en matière de sensibilisation des entreprises sur la problématique de la corruption d'agents publics étrangers et sa prévention depuis l'examen de phase 4. En 2017, il a organisé conjointement avec l'ONG Transparency International Schweiz des sessions à l'intention des entreprises exportatrices, notamment PME dédiées à la sensibilisation sur la thématique et les encourager à adopter des standards de conformité ; ces sessions spéciales se sont déroulées jusqu'en 2018. En outre, le SECO a intensifié sa participation à des conférences organisées par d'autres institutions, privées, semi-privées et publiques, où il a présenté la Convention OCDE, ses implications pour les entreprises suisses actives à l'étranger et les moyens de s'y conformer. Le nombre de ces événements s'est monté : en 2017 à 3 ; en 2018 à 7 et en 2019 à 8. Chacun d'entre eux a regroupé entre 10 et 100 entreprises, pour la plupart des PME. On trouve ci-dessous une description de ces activités de sensibilisation, dont certaines ont également eu pour auditeurs les diplomates-stagiaires suisses.



Übersicht_Sensibilisierungsaktivitäten_S
Übersicht_Sensibilisierungsaktivitäten_S
Übersicht_Sensibilisierungsaktivitäten_S

Autres recommandations visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention**Texte de la recommandation 15(a):**

15. En ce qui concerne les normes comptables, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(a) de clarifier que les vérificateurs externes qui découvrent des indices d'éventuels actes de corruption transnationale sont tenus d'en informer les dirigeants et, le cas échéant, les organes de contrôle de l'entreprise [Recommandation X.B. (iii) de 2009; recommandation 7(a) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

L'obligation du réviseur dans ce cas de figure est déjà suffisamment claire et établie. Précisément :

1. Si l'organe de révision constate des *violations de la loi*, des statuts ou du règlement d'organisation lors du contrôle ordinaire, il en avertit par écrit le conseil d'administration de la société révisée (art. 728c al. 1 Code des obligations (CO) et Cm 7 let. c Circulaire 1/2009 de l'ASR⁷⁸). Un acte de corruption est une violation de la loi (art. 322septies CP), qui tombe ainsi

⁷⁸ Circulaire 1/2009 concernant le rapport de révision détaillé à l'intention du conseil d'administration. Pour une copie, voir : <https://www.rab-asr.ch/#/page/123>.

sous le coup de l'art. 728c al. 1 CO susmentionné. Le conseil d'administration est tenu de prendre des mesures adéquates, et le cas échéant, de dénoncer les faits aux autorités pénales.

2. L'organe de révision informe également l'assemblée générale lorsque la violation de la loi ou des statuts est grave ou si le conseil d'administration ne prend pas les mesures adéquates après un avertissement écrit de l'organe de révision (art. 728c al. 2 CO).
3. De plus, si le conseil d'administration empêche l'organe de révision de s'adresser à l'assemblée générale, celui-ci a le droit d'en convoquer une lui-même sans se référer au conseil d'administration (art. 699 al. 1 CO). Les participants à l'assemblée générale peuvent ensuite informer à tout moment les autorités de poursuite pénale puisqu'ils ne sont tenus à aucune obligation de discrétion envers la société.
4. Lorsqu'une fraude a été identifiée ou que le réviseur a obtenu des informations indiquant la possibilité qu'une fraude ait été commise, il doit le signaler sans délai à la direction de la société révisée (Normes d'Audit Suisses, NAS 240.40).
5. Lorsque le réviseur suspecte qu'un cas de non-respect des textes législatifs et réglementaires puisse exister, il doit s'entretenir de cette question avec la direction et, le cas échéant, avec les personnes constituant le gouvernement d'entreprise de la société révisée (NAS 250.19). Si le réviseur suspecte que la direction ou des personnes constituant le gouvernement d'entreprise sont impliquées dans le non-respect des textes, il doit en informer le conseil d'administration (NAS 250.24 s.).

De plus, on doit respecter la différence entre le contrôle ordinaire et le contrôle restreint, qui est une particularité unique à la Suisse. A des fins de rappel, le contrôle ordinaire est une révision, au sens propre du terme, qui s'applique aux états financiers d'une société telle que définie à l'art. 727 CO. Entre autres, sont incluses les sociétés dites d'intérêt public (au sens de l'art. 2 let. c Loi sur la surveillance de la révision [LSR ; RS 221.302]). L'objectif d'une telle révision est de renforcer le degré de confiance des utilisateurs présumés des états financiers. Ce but est atteint lorsque le réviseur exprime dans un rapport de révision écrit (art. 728b al. 2 CO) une opinion selon laquelle les états financiers ont été établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément aux règles comptables applicables. En Suisse, une révision des états financiers réalisée dans le respect des normes d'audit suisses et des règles d'éthique professionnelle pertinentes permet au réviseur de formuler cette opinion d'audit.⁷⁹

Le contrôle restreint n'est pas une révision au sens propre du terme. Le contrôle restreint se borne à examiner de manière succincte s'il existe des faits laissant à penser que les comptes annuels ainsi que la proposition concernant l'emploi du bénéfice ne sont pas conformes à la loi et aux statuts.⁸⁰ Le contrôle restreint ne s'applique pas aux sociétés dites d'intérêt public mais uniquement aux sociétés ne remplissant pas les conditions d'un contrôle ordinaire. En pratique, il s'agit de petites sociétés souvent locales, non cotées.

Dans le contrôle ordinaire, le réviseur émet une assurance raisonnable (« *reasonable assurance* ») sous forme d'une assurance formulée positivement (« *positive assurance* »). Un contrôle restreint fournit uniquement une assurance limitée (« *limited assurance* »). C'est pourquoi le rapport de l'organe de révision dans le cadre du contrôle restreint – contrairement au contrôle ordinaire – ne comporte aucune recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels ou de les refuser⁸¹.

⁷⁹ EXPERTsuisse, Manuel suisse d'audit, Tome « Contrôle ordinaire », édition 2016, p. 2.

⁸⁰ EXPERTsuisse, Manuel suisse d'audit, Tome « Contrôle restreint », édition 2014, p.2.

⁸¹ EXPERTsuisse, Norme suisse relative au contrôle restreint (NCR), édition 2015, p. 7 s.

Certes, le seul avis obligatoire au juge prévu explicitement par la loi lors d'un contrôle restreint est celui du surendettement manifeste (art. 729c CO). Toutefois, d'après la doctrine et la pratique professionnelle, bien que le libellé de la loi ne le prévoit pas expressément, l'organe de révision doit cependant également divulguer dans son rapport de révision ou faire mention dans un avis à l'assemblée générale les cas graves de violations de la loi qui ont une incidence sur les comptes annuels, dans la mesure où ils doivent être considérés comme faisant partie des « résultats de la révision » au sens de l'art. 729b al. 1 CO⁸². En plus, des remarques relatives à des violations de la loi, même si ces points ne sont pas l'objet du contrôle, doivent être intégrées dans le rapport de révision si elles sont (a) significatives, (b) en relation directe avec les comptes annuels et (c) ont été constatées suite aux opérations de contrôles réalisées (NCR⁸³ 8.3.2.1, p. 29).

Dans les cas où il n'y a pas de surendettement manifeste ou que la violation de la loi constatée lors du contrôle n'a pas d'incidence sur les comptes annuels, l'organe de révision doit néanmoins envisager de signaler la violation à la société contrôlée. Ce devoir d'information résulte du principe général de fidélité et de diligence des réviseurs à l'égard de la société qu'ils révisent (art. 398 al. 2 CO et art. 2 al. 1 CC⁸⁴). En d'autres termes, un organe de révision ne peut ignorer des indications concrètes de violations de la loi car il est dans l'intérêt de la société révisée d'être informée.

Il convient en outre de rappeler que l'ASR n'a pas de compétence d'instruction en ce qui concerne le contrôle restreint. L'ASR surveille directement les entreprises de révision accomplissant des contrôles ordinaires auprès de sociétés d'intérêt public.

Texte de la recommandation 15(b):

15. En ce qui concerne les normes comptables, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(b) d'envisager de requérir les vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, telles que les autorités de poursuite [Recommandation X.B.(v) de 2009, recommandation 7(b) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Les mesures de lutte contre la corruption sont en principe suffisamment développées de par les devoirs existants de signalements auprès des dirigeants et de l'assemblée générale de la société (voir aussi questionnaire de suivi de la Phase 4 du 27.02.2017).

Aussi, les « standards internationaux » ne valident pas sans autre le principe des signalements par les réviseurs et comptables d'irrégularités auprès des autorités compétentes. Premièrement, la norme (CoE 360.6)⁸⁵ à laquelle il est fait référence réserve explicitement le droit local, qui prime (CoE 360.25 A1): « *Disclosure of the matter to an appropriate authority would be precluded if doing so would be contrary to law or regulation* ». Deuxièmement, même s'il existe quelques pays qui auraient édicté des lois requérant les réviseurs externes à dénoncer de façon directe la corruption d'agents publics étrangers aux

⁸² Tercier/Amstutz/Trigo Trindade, Commentaire Romand Code des obligations II, 2^e édition, Bâle 2017, ad art. 729b al. 1, N 9 et ad art. 729c, N 2a; Renggli/Kissling/Camponovo/Feller/Honold, Die eingeschränkte Revision, 2^e édition, Mörschwil 2014, p. 187 s.

⁸³ EXPERTsuisse, Norme suisse relative au contrôle restreint (NCR), édition 2015.

⁸⁴ Code Civil, CC ; RS 210.

⁸⁵ International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA), International Code of Ethics for Professional Accountants (CoE), Responding to Non-Compliance with Laws and Regulations (NOCLAR), New York, 2018.

autorités de poursuite pénales, il ne s'agit de loin pas de la majorité des pays dans le monde. On ne peut donc pas encore parler d'un standard international à ce jour.

Lorsqu'une entreprise de révision exerce en tant que conseillère (et non organe de révision) d'une société et qu'elle participe en tant que co-auteur, complice ou instigatrice à un acte de blanchiment d'argent, elle est punissable (art. 305^{bis} CP).

Aussi, une distinction doit être notée entre la situation juridique du secteur financier et du secteur non financier : les sociétés d'audit révisant les établissements assujettis à la FINMA ont une obligation de signalement à la FINMA, selon l'art. 27 Loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA). Lorsque la société d'audit découvre des infractions au droit de la surveillance ou d'autres irrégularités, elle invite d'abord l'assujetti à régulariser sa situation dans un délai approprié. Si ce délai n'est pas respecté, elle en informe la FINMA. Si la société d'audit constate des violations graves du droit de la surveillance (par exemple de la LBA) ou de graves irrégularités, la société d'audit en réfère sans délai à la FINMA (art. 27 al. 2 LFINMA). Il est également opportun de relever que la corruption est une infraction préalable au blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP). En ce sens, toutes les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent conduisent indirectement à la prévention de la corruption.

De lege ferenda, lorsqu'une entreprise de révision exerce en tant que conseillère⁸⁶ (et non organe de révision) d'une société et qu'elle présume, sur la base de soupçons fondés, un acte de blanchiment d'argent (aussi en relation avec l'acte de corruption comme infraction préalable), elle doit en informer immédiatement le bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) (art. 9 para. 1^{er} P-LBA en relation avec art. 305^{bis} CP).

Texte de la recommandation 15(c):

15. En ce qui concerne les normes comptables, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(c) de mener des activités de formation et de sensibilisation auprès des vérificateurs externes afin de promouvoir leur rôle dans la détection et le signalement des faits de corruption transnationale [Recommandation de 2009 X.B.].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Entre 2018 et 2019, l'ASR a mené les activités de formation et de sensibilisation suivantes:⁸⁷

Date et Lieu	Audience	Thème(s)
4.12.2019, Lausanne	EXPERTsuisse	- Fraude avec cas d'étude - <i>Occupational fraud risk</i>
29.11.2019, Olten	EXPERTsuisse	- Fraud mit Fallbeispiel
6.11.2019, Zurich	EXPERTsuisse	- Fraud mit Fallbeispiel
18.01.2019, Berne	Contrôle fédéral des finances	- Resultate aus Umfrage des <i>Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)</i> (Report to the Nations, 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse)

⁸⁶ Au sens de l'art. 2 al. 1 let. c Projet de Loi sur le blanchiment d'argent, P-LBA du 26.06.2019.

⁸⁷ Sur demande, davantage de précisions pourront être fournies

		- Arten von Fraud und Fallbeispiel
9.01.2019, Berne	Contrôle fédéral des finances	- Resultate aus Umfrage des <i>Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) (Report to the Nations, 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse)</i> - Arten von Fraud und Fallbeispiel
8.01.2019, Berne	Contrôle fédéral des finances	- Résultat de l'étude de l'ACFE: <i>Report to the Nations, 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse)</i> - Types de fraude et cas d'étude
5.12.2018, Lausanne	EXPERTsuisse	- Questions choisies concernant la fraude - Résultat de l'étude de l'ACFE: <i>Report to the Nations, 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse)</i>

En 2020, l'ASR prévoit de mener les activités de formation et de sensibilisation suivantes:⁸⁸

Lieu	Audience	Thème(s)
Lausanne	EXPERTsuisse	- Problématiques de mise en œuvre des exigences relatives à l'auditeur concernant les actes frauduleux
Olten	EXPERTsuisse	- Problematik mit der Umsetzung der Anforderungen an den Revisor betreffend dolosen Handlungen
Zurich	EXPERTsuisse	- Problematik mit der Umsetzung der Anforderungen an den Revisor betreffend dolosen Handlungen
Lugano	EXPERTsuisse	- Problematik mit der Umsetzung der Anforderungen an den Revisor betreffend dolosen Handlungen

Depuis 2013, les associations professionnelles en Suisse ont formé plus de 700 professionnel(le)s de la révision dans le contexte de la criminalité économique. Ci-dessous les séminaires/événements destinés entre autres aux réviseurs externes de toute la Suisse et menés depuis 2017 dans le contexte de la lutte contre la fraude et la criminalité économique:⁸⁹

Date et Lieu	Organisateur	Thème(s)
27.11.2019, Lausanne	EXPERTsuisse	- Sensibilisation à la cyber sécurité au quotidien, y compris comment détecter les tentatives de fraudes et cas pratiques réels

⁸⁸ Sur demande, davantage de précisions pourront être fournies

⁸⁹ Sur demande, davantage de précisions pourront être fournies

7.11.2019, Zurich	EXPERTsuisse	- Unternehmenskrisen und Krisenmanagement im KMU – Einführung, inkl. Verantwortung von Verwaltungsrat und anderen Organen (Revisionsstelle) sowie deren Konsequenzen in Krisen
31.10.2019, Zurich	EXPERTsuisse	- Betrugsrisiken im Rahmen der Abschlussprüfung, inkl. Hinweispflicht der Revisionsstelle bei Feststellen von Gesetzesverstössen, Fraud im Kontext von <i>Non-Compliance with Laws and Regulations (NOCLAR)</i>
24.10.2019, Zurich	EXPERTsuisse	- Betrugsrisiken im Rahmen der Abschlussprüfung, inkl. Hinweispflicht der Revisionsstelle bei Feststellen von Gesetzesverstössen, Fraud im Kontext von <i>Non-Compliance with Laws and Regulations (NOCLAR)</i>
1.10.2019, Lausanne	EXPERTsuisse	- Cyber Security: <i>From Threat to Response</i> – Mieux comprendre, appréhender et agir contre les cybermenaces qui nous entourent
7.06.2019, Fribourg	EXPERTsuisse	- La journée du droit pénal économique
3.06.2019, Zurich	EXPERTsuisse	- Wirtschaftskriminalität im KMU, inkl. Sensibilisierung; Prävention – Aufdeckung – Reaktion; Non-Compliance; Handlungsfähig im Ernstfall von Non-Compliance, Wirtschafts- und Cyberkriminalität
22.05.2019, Lausanne	EXPERTsuisse	- Sensibilisation à la cyber sécurité au quotidien, y compris comment détecter les tentatives de fraudes et cas pratiques réels
5.12.2018, Zurich	veb.ch	- Bilanzfälschung (inkl. Thema Betrug/Fraud, Rechtsverstösse und Korruptionsbekämpfung)
15.11.2018, Zurich	EXPERTsuisse	- Unternehmenskrisen und Krisenmanagement im KMU – Einführung, inkl. Verantwortung von Verwaltungsrat und anderen Organen (Revisionsstelle) sowie deren Konsequenzen in Krisen
2.10.2018, Lausanne	EXPERTsuisse	- <i>Cyber Security: From Threat to Response</i> - Mieux comprendre,

		appréhender et agir contre les cybermenaces qui nous entourent
15.06.2018, Neuchâtel	EXPERTsuisse	- La journée du droit pénal économique
14.06.2018, Zurich	EXPERTsuisse	- Wirtschaftskriminalität im KMU, inkl. Sensibilisierung; Prävention – Aufdeckung – Reaktion; Compliance; - Handlungsfähig im Ernstfall von Non-Compliance, Wirtschafts- und Cyberkriminalität
14.06.2018, Coire	FIDUCIAIRE SUISSE, EXPERTsuisse et veb.ch	- Séminaire : <i>Fraud Awareness</i> - Betrugsbekämpfung
2018-2019	FIDUCIAIRE SUISSE	- Formations pénales pertinentes pour la branche de l'audit: <ul style="list-style-type: none"> • Roadshows de l'Institut suisse pour le contrôle restreint (ISCOR) • Séminaires des sections de FIDUCIAIRE SUISSE - Dès 2019 : séminaires du Forum suisse des réviseurs et fiduciaires
27.09.2017, Lausanne	EXPERTsuisse	- <i>Cyber Security: From Threat to Response</i> - Mieux comprendre, appréhender et agir contre les cybermenaces qui nous entourent
Automne 2017, Zurich	veb.ch	- Zertifikatslehrgang : Geldwäscherei (inkl. Thema Betrug/Fraud, Rechtsverstösse und Korruptionsbekämpfung)
9.06.2017, Neuchâtel	EXPERTsuisse	- La journée du droit pénal économique
17.05.2017, Zurich	EXPERTsuisse	- Wirtschaftskriminalität im KMU, inkl. Sensibilisierung; Prävention – Aufdeckung – Reaktion; Compliance; - Handlungsfähig im Ernstfall
03.05.2017, Zurich	EXPERTsuisse	- Unternehmenskrisen und Krisenmanagement im KMU
25.01.2017, Zurich	EXPERTsuisse	- Betrugsaufdeckung und -bekämpfung im Rechnungswesen, inkl. Denk- & Vorgangsweise von «korrupten» Buchhaltern und ; Prüfen von Buchhaltungsdaten (Excel, CSV, Text) mit Benford

Les séminaires/événements suivants destinés aux réviseurs dans ce même contexte sont planifiés pour 2020/2021:⁹⁰

Date et Lieu	Organisateur	Thème(s)
19.05.2020, Lausanne	EXPERTsuisse	- Sensibilisation à la cyber sécurité au quotidien, y compris comment détecter les tentatives de fraudes et cas pratiques réels
11.05.2020, Zurich	EXPERTsuisse	- Betrugsrisiken im Rahmen der Abschlussprüfung, inkl. Hinweispflicht der Revisionsstelle bei Feststellen von Gesetzesverstößen, Fraud im Kontext von Non-Compliance with Laws and Regulations (NOCLAR)
4.06.2020, Zurich	EXPERTsuisse	- Wirtschaftskriminalität im KMU, inkl. Prävention – Aufdeckung – Reaktion; Effektive Sensibilisierung; Handlungsfähigkeit im Ernstfall sicherstellen
25.06.2020, lieu à déterminer	EXPERTsuisse	- Introduction à la cybersécurité pour les PME
27-29.07.2020, Zurich	veb.ch	- Zertifikatslehrgang: IKS – Risikomanagement – Compliance (inkl. Thema Betrug/Fraud, Rechtsverstöße und Korruptionsbekämpfung)
Automne 2020, Zurich	veb.ch	- Zertifikatslehrgang: Die eingeschränkte Revision (inkl. Thema Betrug/Fraud, Rechtsverstöße und Korruptionsbekämpfung)
22.10.2020, Zurich	EXPERTsuisse	- Betrugsrisiken im Rahmen der Abschlussprüfung, inkl. Hinweispflicht der Revisionsstelle bei Feststellen von Gesetzesverstößen, Fraud im Kontext von Non-Compliance with Laws and Regulations (NOCLAR)
2-17.11.2020, Zurich	veb.ch	- Zertifikatslehrgang : Wirtschaftsrecht (½ Tag: Das Unternehmensstrafrecht für KMU aus Sicht des Buchhalters/Treuhänders (u.a. mit Betrug, Bilanzfälschung und Bestechung)

⁹⁰ Sur demande, davantage de précisions pourront être fournies

12.11.2020, Zurich	EXPERTsuisse	- Unternehmenskrisen und Krisenmanagement im KMU – Einführung, inkl. die Verantwortung von Verwaltungsrat und anderen Organen (Revisionsstelle) sowie deren Konsequenzen in Krisen
17.11.2020, Zurich	veb.ch	- Tagesseminar: Die eingeschränkte Revision (inkl. Thema Betrug/Fraud, Rechtsverstösse und Korruptionsbekämpfung)
19.11.2020, lieu à déterminer	EXPERTsuisse	- Introduction à la cyber sécurité pour les PME
25.11.2020, Lausanne	EXPERTsuisse	- Sensibilisation à la cyber sécurité au quotidien, y compris comment détecter les tentatives de fraudes et cas pratiques réels
27.11.2020, Zurich	EXPERTsuisse	- Risikomanagement im KMU
Premier trimestre 2021	www.veb.ch	- Zertifikatslehrgang: Verwaltungsrat www.veb.ch . Block: «Governance and Compliance», inkl. Thema Betrug/Fraud, Rechtsverstösse und Korruptionsbekämpfung)

En outre, les associations professionnelles possèdent de moyens appropriés pour sensibiliser la profession sur le thème de la lutte contre la corruption et la criminalité économique, par le biais de sa formation de base, formation continue et de ses publications (entre autre „Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung“ ou revue scientifique Expert Focus). Ces associations font régulièrement utilisation de ces moyens et cela depuis des années. Ci-après une sélection de contributions publiées depuis 2017 :

- Les incitations en matière de conformité anticorruption, Léonard Gerber/Fabian Teichmann, *Expert Focus*, édition de janvier-février 2020
- Risques de fraude dans le cadre de la révision des comptes annuels, Alexander Schuchter, *Expert Focus*, édition de septembre 2019
- Die Verantwortlichkeit in Banken für Meldungen bei Geldwäschereverdacht, Othmar Strasser, *Expert Focus*, édition d’août 2019
- Bilanzfälschung, *Rechnungslegung nach Obligationenrecht, veb.ch Praxiskommentar, 2. Auflage*, Susanne Grau, 2019
- Bilanzfälschung (2. Teil), *Rechnungswesen & Controlling*, Stephan Glanz/Susanne Grau, mars 2018
- Bilanzfälschung, *Rechnungswesen & Controlling*, Stephan Glanz/Susanne Grau, février 2018
- *Blockchain* et lutte contre le blanchiment d’argent, Pascal De Preux/Daniel Trajilovic, *Expert Focus*, édition de janvier-février 2018
- Indicateurs de fraude basés sur des données librement accessibles, Isabelle Augsburger-Bucheli, *Expert Focus*, édition de janvier-février 2018
- La criminalité économique négligée, Daniel Fink, *Expert Focus*, édition de janvier-février 2018
- L’exposition des ONG aux risques de fraude et de corruption, Jeremy Isnard/Olivier Beudet-Labrecque, *Expert Focus*, édition de janvier-février 2018

- Handlungsfähigkeit im Ernstfall von Cyber-Kriminalität, Barbara Klett/Sonja Stirnimann, *Expert Focus*, édition de novembre 2017
- Ist Cyber (k)ein Risiko für die Abschlussprüfung? Anja Walter, *Expert Focus*, édition de novembre 2017
- L'employé, la PME et le cybercriminel, Sébastien Jaquier, *Expert Focus*, édition de novembre 2017
- Anomalie-Erkennung in der Wirtschaftsprüfung mithilfe von Machine Learning, Christian B. Westermann/Christian Spindler, *Expert Focus*, édition de novembre 2017
- Bilanzkosmetik auf Abwegen, Susanne Grau, paru le 21.02.2019 sur le blog de www.veb.ch

Texte de la recommandation 16(a):

16. En ce qui concerne la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(a) de poursuivre les efforts visant à s'assurer que les agents fiscaux cantonaux disposent de formations adéquates en la matière [Recommandation de 2009 VIII(i) et Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Les formations et présentations mentionnées dans les réponses aux recommandations 3 et 5(c) ci-dessus traitent du phénomène de la corruption incluant de nombreux cas et exemples. Ainsi, les agents fiscaux ne sont pas seulement sensibilisés, mais également formés afin de mieux être capables de détecter de possibles paiements corruptifs.

Texte de la recommandation 16(b):

16. En ce qui concerne la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(b) de s'engager dans une mise en œuvre plus volontariste et dynamique de la non-déductibilité des paiements de pots-de-vin dans les affaires de corruption transnationale, y compris en procédant systématiquement à un réexamen de la situation fiscale des entreprises suisses condamnées pour corruption transnationale [Recommandation de 2009 VIII(i) et Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Il va de soi que les agents fiscaux ne sont pas appelés, faute de compétences et de moyens, à mener des enquêtes similaires à celles de l'autorité pénale lors de leurs contrôles et de la taxation. C'est ce cadre légal qui limite la possibilité de détection par les autorités fiscales et non pas un prétendu manque de dynamisme. À défaut d'un soupçon fondé, il est renoncé à une dénonciation au ministère public, bien que la déduction fiscale de tels paiements soit refusée. Ceci dit, le lien et les voies de communication établis entre le MPC et l'AFC (voir réponses aux recommandations 9(g) ci-dessus et 16(c) ci-dessous) tiennent l'administration fiscale informés des jugements concernant la corruption notamment transnationale. Sur cette base, les administrations fiscales sont en mesure de tenir compte des condamnations et d'autres sanctions pour (re)qualifier la situation fiscale des contribuables suisses concernés.

Texte de la recommandation 16(c):

16. En ce qui concerne la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(c) de mettre en place des mécanismes d'échange d'informations permettant aux autorités fiscales d'être informées des condamnations prononcées par les tribunaux et les ministères publics suisses dans les affaires de corruption transnationale [Recommandation de 2009 VIII(i) et Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

La division Affaires pénales et enquêtes (DAPE) de l'AFC et le MPC ont désigné un Point de contact unique afin de faciliter cet échange d'informations entre eux. Une réunion annuelle est mise sur pied pour effectuer le bilan de la collaboration entre les deux organismes. En fonction des besoins, des séances plus régulières sont organisées. Au sein du MPC, le procureur fédéral notamment spécialisé dans le blanchiment d'argent et ses implications fiscales, est à même de répondre aux questions des procureurs et de les orienter sur la procédure à suivre pour dénoncer une affaire au fisc. Au sein de l'AFC, les personnes de contact ont des fonctions de chefs dans la DAPE et font partie du groupe de travail intercantonal de la CSI concernant le droit fiscal pénal. Des instructions et réponses techniques concernant des dénonciations peuvent ainsi être données et diffusées par ces personnes.

Texte de la recommandation 17(a):

17. En ce qui concerne l'accès aux avantages publics et l'aide publique au développement, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(a) d'adopter une législation permettant aux autorités de suspendre l'accès aux contrats publics ou autres avantages octroyés par les pouvoirs publics, des entreprises qui ont été condamnées pour des faits de corruption transnationale [Recommandation de 2009 XI(i); recommandation 12(a) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

Le Conseil national et le Conseil des États ont adopté le 21.06.2019 la Loi fédérale révisée sur les marchés publics (LMP)⁹¹ et l'Accord révisé de l'OMC sur les marchés publics (AMP). La lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics a été l'une des principales préoccupations lors de la révision de l'AMP. Le Conseil fédéral a par la suite adopté l'Ordonnance révisée sur les marchés publics (OMP)⁹² le 12.02.2020. L'entrée en vigueur de la Loi et de son Ordonnance révisées est fixée au 1.01.2021.

La corruption peut prendre différentes formes. L'élément déterminant est l'octroi ou l'acceptation d'avantages pécuniaires qui ne reposent sur aucune base légale. Deux nouvelles dispositions dans la LMP tiennent entièrement compte de la recommandation du Groupe de travail de l'OCDE :

L'art. 44 LMP règle les cas d'exclusion de la procédure et de révocation de l'adjudication. L'adjudicateur peut exclure un soumissionnaire de la procédure d'adjudication, le radier d'une liste ou révoquer une adjudication s'il est constaté que le soumissionnaire, un de ses organes, un tiers auquel il

⁹¹ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/4329.pdf>

⁹² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60198.pdf>

fait appel ou un organe de ce dernier a enfreint les dispositions relatives à la lutte contre la corruption, qui se trouvent en partie dans le CP (art. 322ter sq CP). Toutefois, elles comprennent également des dispositions de la Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) et d'autres dispositions relevant du droit civil (telles que les clauses d'un contrat ou des conditions générales) qui ont pour objet la lutte contre la corruption.

Selon l'art. 45 LMP, intitulé « sanctions », un soumissionnaire se trouvant dans un cas de corruption peut être exclu des futurs marchés publics. La corruption doit être avérée; un simple soupçon ne suffit pas. Cela ne signifie cependant pas que le soumissionnaire ou l'organe du soumissionnaire concerné doit avoir fait l'objet d'une condamnation entrée en force. De fortes présomptions, fondées par exemple sur l'ouverture d'une enquête par les autorités d'instruction pénale, suffisent. Lorsqu'il prononce une sanction, l'adjudicateur doit tenir compte du principe de proportionnalité et de la gravité de l'infraction. En cas d'infraction grave en matière de corruption, l'adjudicateur peut, sans avertissement préalable, exclure, pour une durée maximale de cinq ans, les soumissionnaires ou sous-traitants fautifs des futurs marchés de tous les adjudicateurs soumis à la Loi. Tout soumissionnaire sanctionné à ce titre sera inscrit sur une liste non publique (voir art. 25 OMP intitulé « exclusion et sanctions »). Dans les cas de peu de gravité, un avertissement peut être prononcé.

Les dispositions d'application de la LMP prévoient par ailleurs que les autorités chargées d'exécuter des marchés publics peuvent demander aux soumissionnaires la preuve de règles de comportement visant à prévenir la corruption (« déclaration anti-corruption », voir annexe 1 chiffre 1d OMP). L'Ordonnance contient également d'autres dispositions pertinentes, telles que des mesures contre les conflits d'intérêts et la corruption (voir art. 3 OMP).

Parallèlement à la LMP révisée, les **cantons** ont prévu une réglementation identique lors de la révision de leur base juridique, l'Accord inter-cantonal sur les marchés publics (AIMP)⁹³.

Texte de la recommandation 17(b):

17. En ce qui concerne l'accès aux avantages publics et l'aide publique au développement, le Groupe de travail recommande à la Suisse :

(b) de modifier sa législation afin (i) de prévoir que les listes d'exclusion des institutions nationales et des institutions financières multilatérales constituent une base possible pour interdire à des soumissionnaires un accès aux marchés financés par l'aide publique au développement; et (ii) d'assurer que les personnes soumissionnant aux marchés financés par l'aide publique au développement soient tenues de déclarer qu'elles n'ont pas été condamnées pour infraction de corruption [Recommandation de 2009 XI(i) et recommandation 12(a) de Phase 3].

Mesure prise à la date du rapport de suivi pour mettre en œuvre cette recommandation :

La coopération internationale de la Suisse dispose de divers instruments pour l'allocation de fonds publics. Lorsque des partenaires sont recherchés, dans le cadre de mandats, pour mener à bien des projets, la législation sur les marchés publics est généralement appliquée. Lorsque la Suisse cofinance (aide financière ou contributions) des projets des partenaires (par exemple d'autres pays donateurs ou des organisations internationales), la loi sur l'aide au développement s'applique.

Mandats (marchés publics) :

⁹³ voir notamment les articles 44 et 45 de l'AIMP révisé, accessibles sous le lien suivant (édition française) : <https://www.dtap.ch/fr/dtap/concordats/aimp/aimp-2019/>

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté le 21.06.2019 la loi fédérale révisée sur les marchés publics (LMP) et l'accord révisé de l'OMC sur les marchés publics (AMP). En application des dispositions de l'art. 44 LMP, un soumissionnaire ou un sous-traitant peut être exclu d'une procédure de passation de marché s'il figure sur une liste de sanctions des institutions financières internationales (voir art. 25quater OMP). D'autres cas d'exclusion de la procédure et de révocation de l'adjudication sont présentés dans la réponse à la recommandation 17(a) ci-dessus.

Les dispositions d'application prévoient par ailleurs que les autorités chargées d'exécuter des marchés publics peuvent demander aux soumissionnaires la preuve de règles de comportement visant à prévenir la corruption (« déclaration anti-corruption », voir annexe 1 chiffre 1d OMP).

Ainsi, dans le cadre de l'attribution de mandats pour la mise en œuvre de projets dans le domaine de la coopération au développement, la Suisse exige systématiquement, au moyen d'un "critère d'aptitude" spécifique pour la prévention des irrégularités, la confirmation que le prestataire :

- a) n'a pas été condamné en Suisse ou à l'étranger au cours des 5 dernières années pour une infraction pertinente pour l'exécution du contrat (y compris la corruption) ;
- b) ne figure pas sur la liste des sanctions d'une institution financière internationale ;
- c) ne s'est pas comporté, dans le cadre du présent appel d'offres, d'une manière qui pourrait compromettre ou remettre en cause l'attribution du marché dans des conditions de neutralité concurrentielle et d'égalité juridique ou l'exécution économiquement la plus favorable du marché.

Tous les critères de sélection fixés par le pouvoir adjudicateur doivent être remplis par les soumissionnaires. Un soumissionnaire qui ne remplit pas l'un des critères de sélection n'est pas apte à assurer le service mis en adjudication et est exclu de la procédure.

On trouve ci-après la définition des critères de sélection susmentionnés :



CQ_Prévention des
irrégularités_FR_fin

Cofinancements (aides financières ou contributions) :

Il est à la discrétion des autorités de décider quel projet d'un partenaire elles souhaitent soutenir. La législation (Loi sur les subventions / Loi sur l'aide au développement) ne prévoit aucune restriction ou obligation à cet égard. Par conséquent, il est possible de ne pas prendre en considération les entreprises qui ont été condamnées pour corruption de fonctionnaires étrangers ou qui figurent sur la liste des sanctions d'une institution financière internationale. Dans la pratique, cette question est déjà traitée en conséquence. Il est également possible d'exiger une déclaration anti-corruption de la part des partenaires.

PARTIE II : ASPECTS NÉCESSITANT UN SUIVI DU GROUPE DE TRAVAIL

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (a) les poursuites intentées en Suisse contre les lanceurs d'alerte qui ont signalé des soupçons de délits financiers, y compris de corruption transnationale.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Une procédure pénale pour infraction à l'art. 273 CP a été ouverte à l'encontre de l'une des personnes ayant contribué à l'éclatement de l'affaire 1MDB. Le MPC a été saisi d'une dénonciation pénale de l'entreprise lésée, qui faisait état du vol de données et de l'encaissement d'un montant de plusieurs millions CHF par le prévenu, pour la vente de ces données. Le prévenu conteste les faits. La procédure est instruite à charge et à décharge. Il est rappelé qu'en l'état, le principe de la présomption d'innocence s'applique pour le prévenu.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (b) l'usage fait par les autorités de poursuites suisses des demandes d'entraide pour débiter des enquêtes de corruption transnationale en Suisse.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Depuis le 1.01.2017 aucune enquête de corruption transnationale n'a été ouverte au sein du MPC résultant d'une demande d'entraide. Cela s'explique par le fait qu'on est ici confronté à une logique inversée par rapport à l'hypothèse établie par le Groupe de travail. Si l'on prend l'exemple du complexe Petrobras, on constate que les enquêtes pénales du MPC ont été régulièrement ouvertes sur la base de dénonciations au MROS, elles-mêmes provoquées par des informations des médias et d'autres sources publiques se référant à des enquêtes pénales en cours au Brésil concernant l'infraction préalable au blanchiment sous enquête en Suisse par la suite. Le MPC a donc, dans le complexe Petrobras, adopté la stratégie d'envoyer régulièrement des informations spontanées conformément à l'article 67a de l'EIMP aux autorités compétentes au Brésil en leur signalant l'existence de documents bancaires pertinents afin de le leur permettre de lui soumettre une demande d'entraide. Les demandes d'entraide brésiliennes parvenues au MPC étaient le résultat de cette stratégie.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (c) les efforts déployés par les autorités suisses pour encourager plus de transparence des personnes morales et des constructions juridiques complexes, y compris pour ce qui concerne les sociétés de domicile suisses.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Le 26.06.2019, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la modification de la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Ce projet prévoit plusieurs mesures : i) étendre le champ d'application de la LBA, afin de couvrir certaines activités non financières, notamment en lien avec la création, la gestion ou l'administration de sociétés ou de trusts ; ii) introduire explicitement dans la loi la vérification de l'identité de l'ayant droit économique et l'obligation d'actualiser les données client. iii) introduire plusieurs mesures destinées à améliorer la transparence des associations exposées à un risque accru de financement du terrorisme⁹⁴.

Le 1.11.2019 est entrée en vigueur la Loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial⁹⁵. En vertu de cette loi, les actions au porteur ne sont autorisées que si la société a des titres de participation cotés en bourse ou si les actions au porteur sont émises sous forme de titres intermédiés. La loi prévoit en outre une sanction pénale sous la forme d'une amende pour les actionnaires et les administrateurs qui violent les règles de transparence du CO.

En juillet 2019, le Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) de la Confédération a publié un Rapport sur la corruption comme infraction préalable au blanchiment d'argent⁹⁶. Cette analyse approfondit et met à jour celle effectuée dans le cadre du « Rapport d'analyse des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse » publié en juin 2015.

Le 26.02.2020 a été publié le Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.4204 Seydoux-Christe du 14.12.2017⁹⁷. Intitulé « Supervision des activités de négoce de matières premières sous l'angle du blanchiment », le rapport présente une analyse du risque de blanchiment d'argent et de corruption dans le domaine du financement de matières premières.

Dans un arrêt du 12.12.2019 (ATF 6B_31/2019 destiné à la publication), le TF a tranché une très importante controverse doctrinale relative à la qualification de la responsabilité pénale de l'entreprise. Il s'agissait pour lui de déterminer si l'art. 102 CP consacre une nouvelle infraction (autonome), ce qui aurait pour conséquence qu'elle devrait être qualifiée de contravention en raison de la sanction (l'amende) ou si elle constitue une norme d'imputation, créant une forme de participation à l'infraction commise au sein de l'entreprise (organisation criminelle, financement du terrorisme, blanchiment d'argent, corruption active d'agents publics suisses, octroi d'un avantage, corruption active d'agents publics étrangers et corruption privée active). Cette controverse était très importante sous l'angle de la prescription. Dans l'hypothèse de la contravention autonome, celle-ci aurait été de 3 ans, alors que dans

⁹⁴ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/5237.pdf>.

⁹⁵ <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2019/3161.pdf>

⁹⁶ <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/finanzmarktpolitik/integritaet-des-finanzplatzen-.html>

⁹⁷ <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/fr/dokumente/home/dokumentation/berichte/rohstoffhandel.pdf.download.pdf/RH-BE-f.pdf>

l'hypothèse d'une norme d'imputation, celle-ci suivait la prescription de l'infraction commise au sein de l'entreprise (crime ou délit). Le TF a estimé qu'il s'agissait d'une norme d'imputation et a ainsi tranché pour l'opinion la plus favorable aux poursuites.

Actuellement, le MPC instruit plusieurs procédures à l'encontre d'établissements bancaires ou d'intermédiaires financiers, notamment dans le complexe Petrobras, pour la mise à disposition de relations bancaires ou de structures financières dans le cadre d'affaires de corruption internationale ou de blanchiment d'argent.

Dans une procédure pour blanchiment d'argent aggravée et infraction préalable de corruption internationale, le TPF a rendu un jugement en procédure ordinaire le 8.10.2019 (SK.2018.73), condamnant un employé de banque à une peine de 30 mois de prison, dont 15 mois fermes ainsi qu'à 250 jours amende à CHF 1'000, le tout avec un délai d'épreuve de deux ans. En outre, la confiscation d'un montant de CHF 2 millions a été prononcée à l'encontre de l'employé de banque. Initialement, le MPC avait ouvert une procédure pour corruption d'agents publics étrangers et blanchiment d'argent. Au terme de son enquête, il a classé la procédure pour corruption d'agents publics étrangers. Il a été reproché à l'employé de banque la mise en place de structures financières pour permettre le blanchiment du produit de la corruption.

En marge de la procédure Gunvor, le TPF a condamné le 20.09.2019 pour faux dans les titres un intermédiaire financier qui avait mis à disposition des comptes bancaires et indiqué faussement le bénéficiaire économique de plusieurs comptes sur le formulaire A de la banque (SK.2019.32). Cette condamnation a été prononcée dans le contexte d'une procédure simplifiée. La peine infligée a été de 14 mois, sous déduction d'une détention préventive de 170 jours, le solde étant assorti du sursis. Une créance compensatrice à hauteur de CHF 100'000 a en outre été ordonnée.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (d) les formations et activités de sensibilisation pour les juges et ministères publics et de l'application du "rapport d'équivalence" dans les affaires de corruption transnationale.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

On se référera à la réponse à la recommandation 6 ci-dessus. A titre d'exemple, le MPC a organisé, durant l'une de ses conférences destinées aux procureurs, une présentation du chef de la DAPE et de son suppléant consacrée à la collaboration entre autorité pénale et autorité fiscale.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (e) l'allocation future des ressources aux autorités de police qui contribuent aux enquêtes de corruption transnationale.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Seuls deux cantons (JU, TI) ont exprimé un intérêt à une évaluation régulière des ressources avec, le cas échéant, la mise en place d'ajustements. Le manque d'expérience rend quasi impossible l'identification de besoins précis en ressources pour les cas de corruption transnationale (NE, VD).

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

(f) le nombre d'affaires de corruption transnationale classées et pour lesquelles a été prononcé un acquittement.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Référence est faite à la réponse à la recommandation 7(g) ci-dessus. Pour rappel, aucun acquittement n'a été prononcé par un tribunal pour une affaire de corruption d'agent public étranger.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

(g) que les enquêtes et poursuites au sein du MPC et des ministères publics cantonaux ne sont pas influencées par les considérations énumérées à l'article 5 de la Convention.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Pour rappel, le MPC est une autorité indépendante. Il a été établi clairement dans le cadre de l'évaluation du GRECO que cette indépendance était concrète et qu'aucune autorité membre d'un exécutif ou d'un législatif ne pouvait lui donner d'instruction dans une procédure. Il veille à ce que ses procédures ne soient pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre Etat ou l'identité des personnes physiques ou morales mises en cause. Les procédures menées en Suisse à l'encontre de l'entreprise Gunvor ou dans le cadre du complexe IMDB en sont une parfaite illustration.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (h) la mise en œuvre de la réorganisation de la gestion des enquêtes au sein du MPC et de ses répercussions éventuelles dans les affaires de corruption transnationale.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

La réorganisation du MPC à laquelle il a été procédé en 2016 a désormais fait ses preuves. La division WIKRI, active dans la poursuite du blanchiment d'argent, de la corruption internationale et dans la criminalité économique internationale au sens large, compte trois procureurs expérimentés, spécialisés dans chacun de ces domaines, chargés d'assurer une unité de doctrine au sein du MPC, mais également de coordonner les différentes procédures ou de diriger les Task forces mises sur pied pour faire face à de gros complexes d'affaires (Petrobras, par exemple).

Ces procureurs sont également les représentants du MPC dans les organisations internationales touchant à leur domaine d'activité (OCDE, GAFI). Outre le changement du chef de la division WIKRI, en mars 2019 et le remplacement du responsable du domaine de la corruption internationale, dès novembre 2019, la division WIKRI n'a pas connu de nouvelle réorganisation. Comme cela a été indiqué sous la réponse donnée à la recommandation 8(a) ci-dessus, le personnel de la division WIKRI a encore été renforcé tout récemment.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (i) l'évolution de l'organisation interne et le fonctionnement structurel du MPC dans la gestion des affaires pour corruption transnationale.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Le MPC considère que son organisation interne est en très bonne adéquation avec les défis à relever pour la poursuite de la corruption internationale. Elle est à même de faire face à de gros complexes d'affaires (p. ex. Petrobras) et a permis aux procureurs de porter plusieurs affaires importantes en accusation, en procédure ordinaire ou en procédure simplifiée, mais également de prononcer des sanctions par ordonnance pénale, conformément aux règles du CPP. Ainsi, le MPC continue à instruire de nombreux cas de corruption internationale et il fournit de très importantes prestations dans le domaine de l'entraide judiciaire passive. Malgré les craintes qui ont émaillé la réélection du Procureur général, le cadre offert aux procureurs leur a permis de poursuivre leurs investigations et de garder leur liberté d'action.

A titre illustratif, moins d'un mois après la réélection du Procureur général, l'ordonnance pénale relative à l'entreprise Gunvor a été notifiée et rendue publique. Le 20.09.2019, toujours dans le complexe d'affaire lié à l'affaire Gunvor, le TPF a condamné pour faux dans les titres un intermédiaire financier qui avait mis à disposition des comptes bancaires et indiqué faussement le bénéficiaire économique de plusieurs comptes sur le formulaire A de la banque (SK.2019.32). Cette condamnation a été prononcée

dans le contexte d'une procédure simplifiée. La peine infligée a été de 14 mois, sous déduction d'une détention préventive de 170 jours, le solde étant assorti du sursis. Une créance compensatrice à hauteur de CHF 100'000 a encore été ordonnée. Dans le complexe d'affaire Petrobras, une personne physique a été mise en accusation le 21.10.2019 devant le TPF, dans le contexte d'une procédure simplifiée, une personne morale et une personne physique ont également été condamnées, respectivement le 4.10.2019 et le 15.11.2019. (pour plus d'informations, voir la réponse à la recommandation 9(b)).

Jugement SK.2019.32:



SK_2019_32
anonym.pdf

Le 8.10.2019 un jugement a été prononcé en procédure ordinaire par le TPF (SK.2018.73) condamnant un employé de banque pour blanchiment aggravé (du produit de la corruption) à une peine de 30 mois de prison, dont 15 mois fermes ainsi qu'à 250 jours amende à CHF 1'000, le tout avec un délai d'épreuve de deux ans. En outre, la confiscation d'un montant de CHF 2 millions a été prononcée à l'encontre de l'employé de banque.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (j) l'application des circonstances atténuantes dans les affaires de corruption transnationale.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

On se référera à la réponse à la recommandation 9(d) ci-dessus.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (k) la mise en œuvre du nouveau régime des sanctions entré en vigueur le 1er janvier 2018, en ce compris le niveau et types de peines appliquées aux personnes physiques et morales condamnées au titre de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, y compris dans les cas d'auto-dénonciation.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

L'entrée en vigueur du nouveau régime des sanctions est encore trop récente pour qu'il soit possible de tirer des conclusions, encore moins pour une infraction spécifique. Globalement et toutes infractions confondues, il y a déjà lieu de noter à ce stade que sous l'empire du nouveau droit des sanctions, la peine

pécuniaire avec sursis continue d'être la peine la plus fréquemment prononcée, associée dans 70% des cas à une amende ferme⁹⁸. Le taux de récidive est resté stable, ce qui démontre une grande sensibilité à la peine en Suisse.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (l) les mesures prises par la Suisse visant à assurer que le niveau de la preuve requis pour admettre l'existence d'une infraction préalable dans le cadre de l'article 102bis CP ne remet pas en question l'autonomie de la poursuite pénale d'une personne morale vis-à-vis d'une personne physique, y compris en l'absence de poursuites ou de condamnations d'une personne physique.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

On se réfèrera aux deux affaires dans lesquelles le MPC a condamné des entreprises pour infractions sous-jacentes de corruption internationale (Gunvor et SV.15.0787), présentées dans les réponses aux recommandations 7(d), 9(a) et 9(b) ci-dessus.

Texte concernant l'aspect nécessitant un suivi :

18. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

- (m) la responsabilité des sociétés mères en pratique dans les affaires de corruption transnationale commises par leurs filiales.

En ce qui concerne l'aspect mentionné ci-dessus, décrivez les évolutions jurisprudentielles, législatives, doctrinales ou autres intervenues depuis l'adoption du rapport. Veuillez fournir les statistiques correspondantes le cas échéant :

Le MPC n'a pas d'évolution notable à signaler dans ce domaine.

⁹⁸ Voir Fink/Staubli, Tiefe Rückfallraten nach Geldstrafen, in : Plädoyer 5/19, p. 36 ss.