

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Guide à l'intention des parlementaires

concernant l'acceptation d'avantages,
les devoirs en matière de transparence et
le traitement des informations

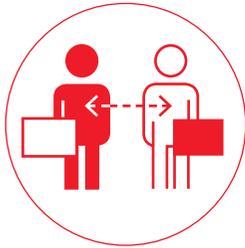
Bureaux
CH-3003 Berne

www.parlement.ch
bureau.bureau@parl.admin.ch

Sommaire

1	Introduction	04	4	Publication d'autres informations	11
2	Acceptation d'avantages	05	4.1	Informations concernant les deux personnes pour lesquelles vous avez fait établir une carte d'accès	11
2.1	Acceptation d'un avantage par un parlementaire – caractère punissable	05	4.2	Informations concernant vos collaborateurs personnels	11
2.2	Avis des bureaux – responsabilité individuelle et évaluation par le parlementaire au cas par cas	05	4.3	Informations relatives aux voyages officiels effectués à l'étranger avec des organes parlementaires	12
2.3	Avantages octroyés à titre strictement privé, de faible importance et conformes aux usages sociaux	06	4.4	Informations concernant votre appartenance à des intergroupes parlementaires	12
2.4	Remarques des bureaux concernant les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux	06	5	Traitement des informations	13
2.5	Schéma : points à éclaircir avant d'accepter un avantage	07	5.1	Droits à l'information et secret de fonction	13
3	Devoir de transparence et obligation de signaler les intérêts	08	5.2	Confidentialité des séances de commission	13
3.1	Publication des activités dans le registre des liens d'intérêts	08	Annexe	Annexe	14
3.2	Signalement des conflits d'intérêts au conseil et dans les commissions	09		Recommandations des bureaux au sujet des dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption	14
3.3	Récusation de membres de commissions ou de délégations lors de l'exercice de la haute surveillance	09		Dispositions du code pénal	18
3.4	Les bureaux recommandent la transparence	10			
3.5	Règles d'incompatibilité : éviter les conflits de loyauté et d'intérêts	10			

1 Introduction



” En votre qualité de membre de l’Assemblée fédérale, vous avez des engagements à respecter envers la Confédération, vos électeurs et l’institution à laquelle vous appartenez.

Vos propos et vos faits et gestes sont scrutés par le public. En outre, de nombreux particuliers, groupes d’intérêts et entreprises vous adressent leurs attentes. Quant aux médias, ils suivent chacun de vos actes. Vous devez régulièrement vous demander dans quelle mesure vous pouvez accepter un cadeau, une invitation, un voyage ou un mandat. Cela n’est pas une chose aisée, car cela dépend du rôle dans lequel vous vous trouvez : tantôt vous fonctionnez comme une personne exerçant une activité lucrative, tantôt comme un(e) chargé(e) de mission officielle par un organe parlementaire, tantôt comme un(e) représentant(e) de votre parti politique ou d’une organisation, et tantôt comme simple particulier.

→ Lors de votre entrée en fonction, vous avez juré ou promis d’observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de votre charge. En votre qualité de membre de l’Assemblée fédérale, vous

devez voter sans instructions et rendre publics les liens que vous avez avec des groupes d’intérêts.¹

Ce guide doit vous aider à assumer votre responsabilité individuelle en matière de transparence en général et d’acceptation d’avantages en particulier. Le chapitre 2 contient des explications des bureaux concernant les recommandations de 2015 au sujet des dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption, que vous trouverez en annexe. Le chapitre 3 fournit des informations sur la publication de vos activités. Le chapitre 4 indique quelles autres indications relatives aux parlementaires sont publiées, et le chapitre 5 porte sur le traitement des informations.

Ces recommandations et explications ne s’appliquent pas au financement des campagnes électorales et des partis.²

On attend de vous, en tant que parlementaire, un comportement irréprochable en toutes circonstances; non seulement dans l’exercice de votre mandat, mais aussi envers les personnes qui sont dans une situation de dépendance à votre égard (par ex. les collaborateurs des Services du Parlement et de l’administration fédérale, vos collaboratrices personnels et les collaborateurs des secrétariats des groupes).

Berne, à l’automne 2019

Bureau du Conseil national et Bureau du Conseil des États

¹ Art. 161 de la Constitution fédérale (Cst.) : interdiction des mandats impératifs

² Concernant la question du financement des campagnes électorales et des partis, cf. les travaux sur l’initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique » (18.070) et sur l’initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil des États « Plus de transparence dans le financement de la vie politique » (19.400)

2 Acceptation d'avantages



” Dans quels cas l'acceptation d'un cadeau ou d'une invitation devient-elle problématique pour vous en tant que parlementaire ? Vous trouverez des indications à ce sujet dans ce chapitre et dans l'annexe.

2.1 Acceptation d'un avantage par un parlementaire – caractère punissable

En tant que parlementaire, vous êtes membre d'une autorité et donc passible de poursuites si vous contrenez à la disposition du code pénal relative à l'acceptation d'un avantage :

Art. 322^{sexies} Acceptation d'un avantage

Quiconque, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

2.2 Avis des bureaux – responsabilité individuelle et évaluation par le parlementaire au cas par cas

Les bureaux considèrent que les dispositions du droit pénal relatives à la corruption doivent faire l'objet d'une application différenciée selon qu'elles visent un parlementaire ou un membre d'une autorité judiciaire, administrative ou gouvernementale. Non seulement un député est élu pour, notamment, représenter certains intérêts, mais en plus il exerce son mandat dans un système de milice.

Les dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption s'appliquent aux cas où une libéralité est de nature à porter atteinte à l'exercice libre et indépendant du mandat parlementaire. Cela est vrai même s'il n'y a pas eu promesse de contrepartie : il suffit en effet que, parce que cela est conforme à la psychologie humaine et aux conventions sociales, l'avantage consenti appelle une telle contrepartie.

Les bureaux vous invitent à faire preuve du plus grand discernement et de la plus grande retenue avant d'accepter un avantage. Face à l'impossibilité de définir des critères permettant de distinguer dans l'absolu ce qui est passible de poursuites pénales de ce qui relève simplement des usages, il vous incombe d'apprécier vous-même la situation dans le cas particulier.

2.3 Avantages octroyés à titre strictement privé, de faible importance et conformes aux usages sociaux

L'acceptation d'avantages relève de votre responsabilité individuelle. On distingue deux types d'avantages dont l'acceptation n'est pas punissable :

- *Les avantages purement privés, qui ne sont pas du tout liés à votre activité parlementaire et qui vous sont octroyés uniquement en tant que particulier* (cadeaux et invitations émanant de membres de votre famille, de personnes appartenant à votre cercle d'amis ou de personnes qui vous les octroient sans que cela soit en lien avec votre activité parlementaire, par ex.).
- *Les avantages de faible importance qui sont conformes aux usages sociaux et qui ne sont pas récurrents* (bouquet de fleurs, bouteille de vin, petites attentions, invitation à un repas ou à une manifestation).

2.4 Indications des bureaux concernant les avantages de faible importance et conformes aux usages sociaux

Il est difficile de tracer une frontière précise, chiffrée en francs, entre ce qui relève simplement de la défense légitime d'intérêts d'une part, et ce qui est réprimé par le code pénal d'autre part. Il n'est possible de statuer que dans le cas particulier et après examen de la situation.



De même, certaines libéralités atteignant une valeur de quelques centaines de francs ne sauraient forcément être considérées en elles-mêmes comme risquant de porter atteinte à l'exercice libre et indépendant du mandat parlementaire.

Pour vous aider à trancher, les bureaux vous proposent de comparer la valeur de l'avantage octroyé avec les montants des indemnités journalières³ et des défraiements pour nuitées et repas.⁴ Ainsi, vous pouvez comparer un avantage général avec une indemnité journalière et une invitation à l'hôtel ou au restaurant avec un défraiement pour nuitées et repas.

Si la valeur d'un avantage unique se situe dans cet ordre de grandeur, on peut considérer qu'il s'agit d'un avantage de faible importance et conforme aux usages sociaux et que, partant, son acceptation n'est pas punissable.

Toutefois, si la même personne ou la même organisation vous offre à plusieurs reprises des avantages de faible importance, même s'ils sont conformes aux usages sociaux, l'appréciation pénale pourrait s'en trouver modifiée.

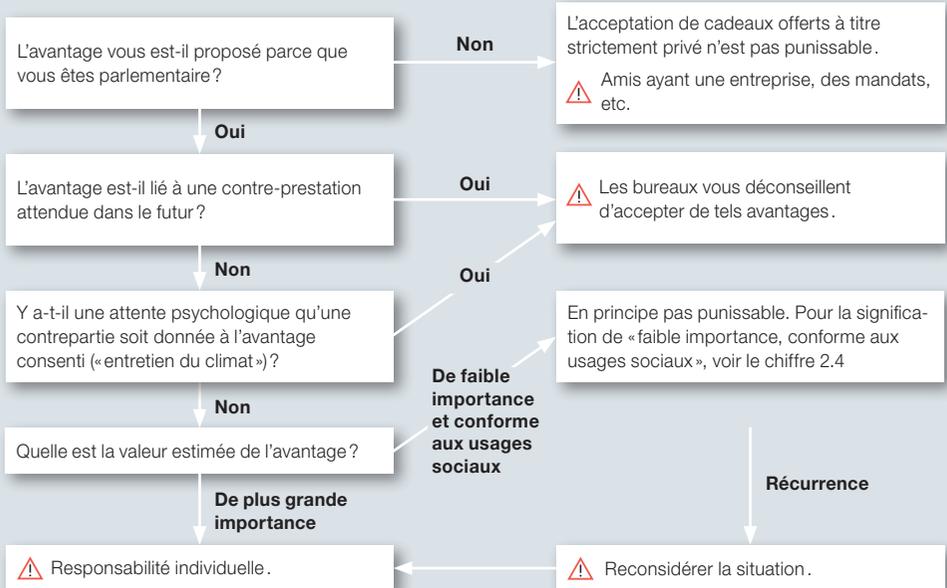
³ Cf. art. 3 de la loi fédérale sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP; RS 171.21)

6 ⁴ Cf. art. 3 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP; 171.211)

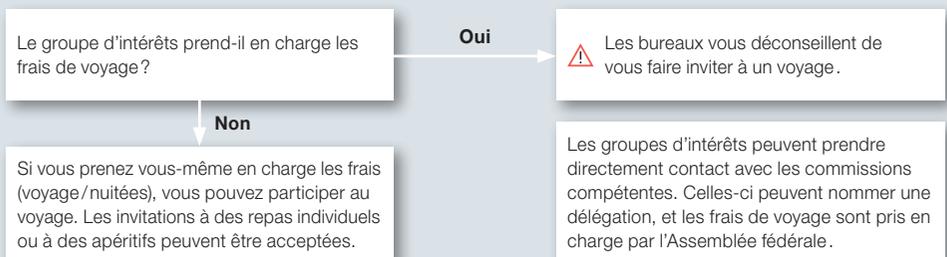
2.5 Schéma : points à éclaircir avant d'accepter un avantage

Les bureaux vous conseillent d'éclaircir les points suivants avant d'accepter un avantage :

QUESTIONS GÉNÉRALES



INVITATION À UN VOYAGE D'INFORMATION EN SUISSE OU À L'ÉTRANGER



3 Devoir de transparence et obligation de signaler les intérêts



” Vous êtes en droit d'exercer d'autres activités – notamment professionnelles – parallèlement à votre mandat parlementaire. Vous devez toutefois les signaler.

3.1 Publication des activités dans le registre des liens d'intérêts

Lorsqu'il entre au conseil, puis au début de chaque année civile, chaque parlementaire indique par écrit au bureau ses liens d'intérêts, à savoir :⁵

1. ses activités professionnelles ; s'il est employé, il indique sa fonction et le nom de son employeur ;
2. les fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance et de conseil dans des sociétés, établissements ou fondations (conseil d'administration, par ex.) ;
3. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts ;
4. les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération ;
5. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération.

Depuis 1985, les intérêts sont consignés dans un registre public, disponible sur le site Internet du Parlement depuis 2002. L'expérience montre que les parlementaires ont l'habitude d'indiquer au fur et à mesure au bureau les changements qui les concernent. Les données sont actualisées tous les mois et mises à jour régulièrement dans les biographies des parlementaires.

Dès la législature 2019–2023, des informations supplémentaires figureront dans le registre des intérêts, à savoir :

- le nom de votre employeur et votre fonction (uniquement pour les employés),
- la nature (activité rémunérée ou bénévole) des activités exercées parallèlement à votre activité professionnelle, les simples défraiements n'étant pas pris en considération.

Annonce via le ParINet : vous devez saisir et mettre à jour les indications relatives aux mandats en question dans le formulaire électronique (« e-formulaire ») disponible sur le ParINet. Les informations seront ensuite publiées par les Services du Parlement dans le registre des intérêts ainsi que dans votre notice biographique sur Internet. Lors de votre entrée en fonction et lors de chaque modification, le bureau vérifiera qu'il n'y ait aucune incompatibilité.

3.2 Signalement des conflits d'intérêts au conseil et dans les commissions

Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission.⁶ Il s'agit là d'une disposition générale qui invite les parlementaires à signaler au cas par cas les conflits d'intérêts qui pourraient survenir lors de l'examen d'un objet en particulier.

Dans sa réponse du 17 septembre 2001 à l'interpellation 01.3272 «Liens d'intérêts des députés. Publicité et contrôle», déposée par le groupe écologiste, le Bureau du Conseil national a défini la notion d'«intérêt direct et personnel» comme suit: un parlementaire a un intérêt direct «lorsqu'une décision le favorise directement lui, ou un de ses proches ou un de ses clients». Constituent donc des «intérêts personnels» au sens de l'art. 11, al. 3, LParl aussi bien les intérêts économiques, professionnels et politiques que les liens familiaux et amicaux.

Le secret professionnel au sens du code pénal est réservé.⁷

L'obligation de signaler les intérêts par oral au conseil ou en commission s'applique uniquement lorsque des intérêts personnels au sens de l'art. 11, al. 3, LParl sont en jeu. En effet, selon la LParl, les députés ne sont pas tenus de signaler au conseil ou en commission leurs intérêts au sens de l'art. 11, al. 1, LParl, car

ces indications sont déjà publiées dans le registre des intérêts. En réalité, les députés qui s'expriment devant le conseil au sujet d'un objet donné indiquent généralement leurs liens d'intérêt ayant un rapport direct avec l'objet en question.

3.3 Récusation de membres de commissions ou de délégations lors de l'exercice de la haute surveillance

Lors de l'exercice de la haute surveillance au sens de l'art. 26 LParl, les membres de commissions ou de délégations se récuse lorsqu'ils *ont un intérêt personnel direct* dans un objet soumis à délibération *ou que leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons*.⁸

La défense d'intérêts politiques, notamment au nom de communautés, de partis ou d'associations, n'est pas un motif de récusation. Dans les cas litigieux, la commission ou la délégation concernée statue définitivement sur la récusation après avoir entendu le parlementaire concerné.

3.4 Les bureaux recommandent la transparence

Dans la pratique, les parlementaires se demandent souvent s'ils doivent signaler tel ou tel intérêt. Les bureaux vous recommandent, en cas de doute, de leur indiquer vos intérêts

⁶ Cf. art. 11, al. 3, LParl

⁷ Cf. art. 11, al. 4, LParl

⁸ Cf. art. 11a LParl

au sens de l'art. 11, al. 1, LParl en vue de leur consignation dans le registre et de rappeler devant le conseil ou en commission vos éventuels intérêts personnels au sens de l'art. 11, al. 3, LParl.

Pour faciliter l'information du public, les bureaux vous invitent à rappeler vos liens d'intérêts ayant un rapport direct avec un objet au sujet duquel vous vous apprêtez à vous exprimer au conseil.

3.5 Règles d'incompatibilité: éviter les conflits de loyauté et d'intérêts inadmissibles

Les *règles d'incompatibilité* définissent diverses activités qui *ne peuvent pas être exercées en même temps* qu'un mandat parlementaire, afin d'éviter les conflits d'intérêts et de loyauté.

Si vous avez des doutes concernant la compatibilité d'un mandat avec votre activité de parlementaire ou si vous avez des questions relatives à l'obligation qui vous est faite de signaler vos intérêts, vous pouvez vous adresser au Service juridique des Services du Parlement (rechtsdienst@parl.admin.ch).

L'indépendance des organes de l'État est garantie notamment par l'interdiction d'exercer un double mandat. Les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles.⁹

En outre, les parlementaires ne peuvent exercer un mandat pour lequel ils ont été élus par l'Assemblée fédérale ou par un autre organe de la Confédération; ils ne peuvent pas non plus faire partie du personnel de la Confédération, ni être membres d'une commission extraparlamentaire de la Confédération dotée de compétences décisionnelles.¹⁰ Par ailleurs, il est également interdit de cumuler un mandat parlementaire avec la qualité de membre d'un organe directeur d'une entreprise liée à la Confédération ou d'une autre organisation investie de tâches administratives pour le compte de la Confédération.¹¹

Les règles d'incompatibilité ont pour objectif d'éviter les conflits de loyauté et d'intérêts tout en prenant en compte le caractère de milice de l'Assemblée fédérale.

Les principes interprétatifs édictés par les bureaux (FF 2018 1939) contiennent de plus amples informations concernant les différents critères applicables en matière d'incompatibilités et concernant la procédure à suivre en cas d'incompatibilité.¹²

Une «liste non exhaustive des personnes et organisations accomplissant des tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante» est annexée aux principes interprétatifs.

⁹ Cf. art. 144, al. 1, Cst.

¹⁰ Cf. art. 14, let. a à d, LParl

¹¹ Cf. art. 14, let. e et f, LParl

¹² Cf. art. 15 LParl

4 Publication d'autres informations



” Outre vos liens d'intérêts, d'autres informations revêtant un intérêt pour le public sont publiées sur www.parlement.ch pour des raisons de transparence.

4.1 Informations concernant les deux personnes pour lesquelles vous avez fait établir une carte d'accès

Vous pouvez faire établir, pour deux personnes au plus, une carte d'accès électronique¹³ qui leur permettra d'accéder aux parties non publiques du Palais du Parlement (par ex. salle des pas perdus). Le nom et les fonctions de ces personnes font l'objet d'une inscription dans un registre accessible au public, publié sur Internet (liste CN/liste CE).

Vous devez communiquer aux Services du Parlement, au moyen du «e-formulaire», des informations complètes et correctes au sujet de ces personnes.

4.2 Informations concernant votre collaborateur personnel ou votre collaboratrice personnelle

Dès la législature 2019–2023, vous bénéficierez, en tant que député, d'un accès électronique aux procès-verbaux et documents des commissions concernant l'ensemble des objets des conseils (projets d'actes, initiatives parlementaires, initiatives des cantons, motions traitées par le second conseil, pétitions et rapports ne concernant pas la haute surveillance). Par ailleurs, votre collaborateur personnel ou collaboratrice personnelle disposera désormais également d'un accès limité aux documents des commissions mis en ligne sur le ParINet, afin de pouvoir vous soutenir dans votre travail. Comme vous, votre collaborateur personnel est lié par le secret de fonction¹⁴ et doit garantir la confidentialité. Pour que les droits d'accès en question puissent être donnés à votre collaboratrice personnelle, vous devez saisir dans le «e-formulaire» les données prévues à l'art. 6c OLPA.

Digression: droits d'accès des collaborateurs personnels

Votre collaboratrice personnelle disposera des mêmes droits d'accès que les collaborateurs des secrétariats des groupes. Toutefois, ces droits ne s'appliqueront qu'aux commissions thématiques dont vous êtes membre. Vos collaborateurs personnels auront ainsi accès aux procès-verbaux et aux documents de votre commission et de son homologue de

¹³ Cf. art. 69 LParl

¹⁴ Cf. art. 6c, al. 2, Ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA)

l'autre conseil. Ils ne pourront par contre pas accéder aux documents relatifs aux commissions de surveillance, aux documents pour lesquels des restrictions spéciales ont été prévues et aux documents relatifs au traitement des demandes de levée d'immunité.

4.3 Informations relatives aux voyages officiels effectués à l'étranger avec des organes parlementaires

Dès la législature 2019–2023, les Services du Parlement publieront un registre des voyages que des organes parlementaires ont effectués à l'étranger pour le compte de l'Assemblée fédérale.¹⁵

Seront publiés la destination et l'objet du voyage, la liste des participants et les coûts annuels par organe parlementaire. La récolte des données sera effectuée en interne par les Services du Parlement, sans que vous ayez à fournir des indications.

4.4 Informations concernant votre appartenance à des intergroupes parlementaires

Les intergroupes parlementaires au sens de l'art. 63 LParl font l'objet d'un registre publié sur www.parlement.ch.

Dès la législature 2019–2023, le registre en question mentionnera non seulement le nom des intergroupes, celui de leurs présidents et les coordonnées de leurs secrétariats, mais aussi le but et la nature des activités ainsi que la liste des membres. Les informations publiées doivent être vérifiées et mises à jour chaque année par les présidents. Les bureaux vous prient de bien vouloir indiquer le nom des intergroupes auxquels vous appartenez à la rubrique «Autres activités» du «e-formulaire». Les informations seront ensuite publiées par les Services du Parlement dans votre notice biographique sur Internet.

¹⁵ Cf. art. 9a de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement

5 Traitement des informations



” Comment traitez-vous correctement les informations que vous recevez en tant que parlementaire ? Ce chapitre vous aidera à vous y retrouver.

5.1 Droits à l'information et secret de fonction

Vous avez la possibilité, dans la mesure où l'exercice de votre mandat parlementaire l'exige, de demander au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de vous fournir des renseignements sur toute question intéressant la Confédération.¹⁶ Les commissions thématiques, les commissions de surveillance et les délégations de surveillance disposent de prérogatives plus étendues en matière de droit à l'information.¹⁷

En tant que parlementaire, vous devez observer le secret de fonction sur tous les faits dont vous avez eu connaissance dans le cadre de votre activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours.¹⁸

5.2 Confidentialité des séances de commission

Les délibérations des commissions sont confidentielles et sont donc soumises au secret de fonction.¹⁹ Les procès-verbaux des commissions et les autres documents relatifs aux séances des commissions (par ex. rapports d'expertise, notes de l'administration ou présentations effectuées par les participants aux auditions) sont également confidentiels. En revanche, les informations traitées en commission qui ont déjà été rendues publiques (par ex. dans un article de journal, un message du Conseil fédéral ou une publication scientifique) ne sont pas confidentielles. Les commissions thématiques peuvent déclassifier certains documents des commissions et les publier.²⁰ Cette possibilité n'existe pas pour les procès-verbaux des commissions.

Après la communication officielle du président de la commission, vous avez le droit de rendre compte publiquement des positions que vous avez prises durant la séance. Par contre, il vous est interdit de divulguer les positions défendues par les autres personnes ayant participé à la séance, ainsi que la manière dont elles ont voté.

Le non-respect de la confidentialité des délibérations des commissions constitue une violation du secret de fonction.²¹ Le bureau du conseil concerné peut prononcer une mesure disciplinaire à l'encontre d'un député.²² Pour lancer une procédure pénale contre un parlementaire qui se serait rendu coupable de pareille violation, il est nécessaire de déposer auparavant une demande de levée de l'immunité.²³

¹⁶ Cf. art. 7 LParl

¹⁸ Cf. art. 8 LParl

²⁰ Cf. art. 8 OLPA

²² Cf. art. 13, al. 2, LParl

¹⁷ Cf. art. 150 ss LParl

¹⁹ Cf. art. 47 LParl

²¹ Cf. art. 320 CP

²³ Cf. art. 17f LParl

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



La présidente du Conseil national
Le président du Conseil des États
CH-3003 Berne

À l'attention des membres du Conseil
national et du Conseil des États

Le 1^{er} décembre 2015

Dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption. Recommandations des Bureaux à l'attention des membres des conseils

Madame, Monsieur,

En tant que parlementaire, vous serez souvent amenés à recevoir des cadeaux ou serez invités à participer à des événements ou à des voyages. Veuillez trouver ci-après quelques observations, auxquelles nous vous invitons à rester attentifs.

Telle qu'elle est visée pénalement (cf. art. 322^{ter} à 322^{octies} code pénal [CP], cf. annexe 2), la corruption couvre un large éventail d'agissements. Elle commence souvent par de petits cadeaux certes offerts sans demande de contreparties concrètes, mais appelant implicitement une certaine réciprocité ; leur finalité est toujours de se concilier, d'une façon ou d'une autre et à des degrés divers, la bienveillance de celui à qui ils sont faits. Aussi, même des actes apparemment anodins et destinés à simplement « entretenir le climat » (c-à-d : les bonnes relations) peuvent-ils tomber sous le coup de la loi. S'agissant des parlementaires, la disposition qui concerne l'« acceptation d'un avantage » (art. 322^{sexies} CP) est déterminante. Aux termes de cette disposition, est passible de poursuites pénales tout membre d'une autorité qui aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu (cadeau, libéralité...) pour accomplir les devoirs de sa charge. Il convient néanmoins de distinguer la simple « acceptation d'un avantage » de la « corruption passive » (art. 322^{quater} CP), dont se rendrait coupable un député qui aurait sollicité, se serait fait promettre ou aurait accepté un avantage indu pour l'exécution d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation.

Il appartient ainsi aux parlementaires d'apprécier si l'acceptation d'un cadeau ou d'un autre avantage porte ou non atteinte à leur indépendance et risque de leur valoir des poursuites pénales. Le 11 décembre 2007, les bureaux des Chambres fédérales ont toutefois émis des recommandations quant au comportement que les députés doivent adopter lorsqu'ils reçoivent un avantage ou un cadeau (cf. annexe 1) ; par ailleurs, nous vous transmettons les bases légales pertinentes (annexe 2), sachant que la situation juridique n'a pas changé depuis décembre 2007.

Lors de leur séance commune du 13 novembre 2015, les bureaux des Chambres fédérales ont décidé d'attendre que la Commission des institutions politiques du Conseil national ait achevé son examen des interventions et des initiatives parlementaires portant sur



l'acceptation d'un avantage et sur la transparence avant de revoir, le cas échéant, les recommandations qu'ils ont émises en matière de corruption.

Nous vous saurions gré de lire attentivement ces recommandations et d'en tenir compte lorsque vous recevrez un cadeau ou serez invités à participer à une manifestation ou à un voyage.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

La présidente du Conseil national

Le président du Conseil des États

Christa Markwalder

Raphaël Comte

Annexes mentionnées

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala

Annexe 1



Les bureaux
CH-3003 Berne

Recommandations des bureaux du 11 décembre 2007 à l'intention des députés

Les Bureaux considèrent tout d'abord que les dispositions du code pénal relatives à la corruption doivent faire l'objet d'une application différenciée selon qu'elles visent un parlementaire ou un membre d'une autorité judiciaire, administrative ou gouvernementale. Non seulement un député est élu pour, notamment, représenter certains intérêts, mais il exerce son mandat dans un système de milice : aussi est-il difficile de tracer une frontière précise, chiffrée en francs, entre ce qui relève simplement de la défense légitime d'intérêts particuliers d'une part, et ce qui est réprimé par le code pénal d'autre part. De fait, pour les Bureaux, il n'est possible de statuer que dans des cas particuliers et après examen de la situation.

Par ailleurs, les Bureaux estiment qu'il ne leur appartient pas d'établir un code de comportement pour les parlementaires. Il appartient ainsi à chacun d'eux d'apprécier si l'acceptation d'un cadeau ou d'un autre avantage porte ou non atteinte à son indépendance et risque de lui valoir des poursuites pénales. Les Bureaux souhaitent simplement rappeler les points suivants :

1. Les députés sont soumis aux dispositions pénales sur la corruption et, à ce titre, ils sont passibles de poursuites s'ils contreviennent à la disposition relative à l'acceptation d'un avantage (art. 322^{sexies} CP).
2. Les dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption ne s'appliquent qu'aux cas où une libéralité est effectivement de nature à porter atteinte à l'exercice libre et indépendant du mandat parlementaire. Cela est vrai même s'il n'y a pas eu promesse de contrepartie : il suffit en effet que, parce que cela est conforme à la psychologie humaine et aux conventions sociales, l'avantage consenti – ne serait-ce qu'un cadeau publicitaire un peu onéreux ou un « versement de goodwill » – pourrait appeler une telle contrepartie.
3. Accepter un « avantage indu » constitue une infraction, étant entendu qu'au sens du droit pénal pertinent, est réputée « avantage » toute libéralité, matérielle ou immatérielle, accordée à titre gracieux, et se traduisant par une amélioration objectivement mesurable – juridique, économique ou personnelle – de la situation du bénéficiaire. Il peut s'agir de libéralités en nature, de l'octroi de services ou d'une remise de dettes.
4. L'acceptation d'avantages « *de faible importance, conformes aux usages sociaux* » n'est pas passible de poursuites pénales (art. 322^{octies} CP). Comme il a été précisé plus haut, il est impossible de fixer dans l'absolu un montant en francs au-



delà duquel un avantage consenti à un député ne peut plus être considéré comme étant de faible importance ou conforme aux usages sociaux. Cela dit, les avantages appartenant sans conteste à la catégorie des dons insignifiants, comme un bouquet de fleurs ou une bouteille de vin, peuvent être considérés sans réserve comme autorisés. De même, certaines libéralités atteignant une valeur de quelques centaines de francs (invitation à un repas ou à un événement culturel ou sportif, par exemple) ne sauraient forcément être considérées comme risquant de porter atteinte à l'exercice libre et indépendant du mandat parlementaire. La question des poursuites pénales se pose toutefois à nouveau en cas d'accumulation importante d'avantages qui, pris séparément, peuvent être de faible importance et conformes aux usages sociaux.

5. La participation à un voyage sur invitation d'un groupe d'intérêts suisse ou international n'est pas de nature à porter atteinte à l'indépendance d'un parlementaire, à condition que celui-ci prenne lui-même en charge ses frais de voyage. Cette indépendance n'est pas non plus remise en cause lorsque, dans le cadre d'un tel voyage, ce parlementaire est convié à prendre part gratuitement à une manifestation (comme un repas ou un apéritif, par exemple). Les Bureaux estiment que de telles invitations sont conformes aux usages sociaux (cf. point 4).

6. Les députés ne sont passibles de poursuites que s'il est possible d'établir une relation réelle entre l'avantage indu qui a été accepté et le mandat parlementaire : un rapport lointain avec l'activité parlementaire ne suffit pas. Ainsi, les cadeaux et autres libéralités faits à titre strictement privé ne tombent pas sous le coup de la loi.

7. Une rémunération versée à un parlementaire n'est considérée comme un avantage indu au sens des dispositions pénales sur la corruption que si elle est manifestement supérieure à la valeur du service rendu. L'équilibre entre prestation et contre-prestation est évalué notamment sur la base des rémunérations en usage dans la branche ou les entreprises concernées.

8. La publicité des intérêts des députés revêt une importance considérable. La transparence qui en résulte vis-à-vis des électeurs sert l'objectivité et l'impartialité des organes de l'État, principes qui sont garantis par le code pénal.

Les Bureaux invitent les parlementaires à faire preuve du plus grand discernement et de la plus grande retenue avant d'accepter un avantage. Face à l'impossibilité de définir des critères permettant de distinguer dans l'absolu ce qui est passible de poursuites pénales de ce qui relève simplement des usages, il incombe en définitive à chaque parlementaire d'apprécier lui-même la situation dans le cas particulier.

Art. 322^{ter}

1. Corruption d'agents publics suisses

Corruption active

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire, en faveur de l'un d'eux ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 322^{quater}

Corruption passive

Celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu, en sa faveur ou en celle d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 322^{quinquies}

Octroi d'un avantage

Quiconque offre, promet ou octroie un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour qu'il accomplisse les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 322^{sexies}

Acceptation d'un avantage

Quiconque, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

²⁴ État au 1.3.2019 (nouveau, y c. **art. 322^{octies}** et **art. 322^{novies}** 3. Corruption privée)

Art. 322^{septies}**2. Corruption d'agents publics étrangers**

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à une personne agissant pour un État étranger ou une organisation internationale en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre ou militaire, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation, celui qui, agissant pour un État étranger ou une organisation internationale en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, en tant qu'arbitre ou militaire, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Art. 322^{octies} et art. 322^{novies}**3. Corruption privée (...)**

Art. 322^{decies}**4. Dispositions communes**

- ¹ Ne constituent pas des avantages indus :
- a. les avantages autorisés par le règlement de service ou convenus par contrat ;
 - b. les avantages de faible importance qui sont conformes aux usages sociaux.
- ² Les particuliers qui accomplissent des tâches publiques sont assimilés aux agents publics.

” Puis-je accepter la bouteille de vin rouge que j’ai reçue après mon discours ? Et une invitation à souper ? Ou un voyage à Bruxelles ? Qu’en est-il de mon mandat de membre du conseil d’administration d’une société anonyme ?

Ce guide du bureau a pour but de vous aider à assumer votre responsabilité individuelle en matière de transparence en général et d’acceptation d’avantages en particulier.
