

98.009

## **Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung. Gesetzesänderungen**

### **Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Modification de lois**

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 28. Januar 1998 (BBI 1998 1529)  
Message et projets de loi du 28 janvier 1998 (FF 1998 1253)

**Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse:** Notre commission s'est réunie à quatre reprises pour débattre de cet objet. Nous avons été secondés par des représentants de l'Office fédéral de la justice et du Ministère public de la Confédération, à chacune de nos séances. Après avoir voté, à l'unanimité, l'entrée en matière, nous avons procédé à l'audition d'un représentant de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police et de représentants de sa commission pour la criminalité organisée et la criminalité économique, d'un représentant de la Conférence des autorités de poursuite pénale, de la procureure générale de la Confédération et du président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

Il est particulièrement difficile, dans le domaine de la criminalité la plus grave, de trouver un équilibre entre l'efficacité et la légalité dans la poursuite pénale. Lorsque de graves délits et des peines sévères sont en jeu dans la procédure, une défense du prévenu conçue conformément aux principes de l'Etat de droit est tout particulièrement nécessaire. Il convient alors de prévoir la poursuite des infractions encore plus efficacement, tout en garantissant en même temps la légalité de la procédure. La présente révision tente de satisfaire à ces exigences qui sont parfois contradictoires.

Le projet du Conseil fédéral est subdivisé en trois projets d'arrêtés fédéraux.

Le premier projet découle de la volonté du Conseil fédéral d'améliorer la poursuite pénale des crimes complexes aux larges implications, caractérisés par leur forme transfrontalière et internationale, par leur complexité et par l'opacité de leur structure. Le Conseil fédéral estime que la place financière suisse est vraisemblablement exploitée dans des proportions importantes pour des opérations de blanchiment d'argent. Il précise que, cette infraction mise à part, l'influence en Suisse d'organisations mafieuses reste dans des proportions limitées. Les affaires Werner K. Rey, Peter Krüger, European Kings Club, nous ont par ailleurs appris que nous devions aussi compter sur l'existence dans notre pays d'une criminalité économique complexe et vaste.

De l'avis du Conseil fédéral, le faible nombre de jugements qui interviennent à l'heure actuelle en Suisse sous la prévention de crimes tels que blanchiment d'argent, cas complexes de criminalité économique, criminalité organisée, ne doit pas être interprété comme l'inexistence d'une telle criminalité, ni comme une inadéquation du droit pénal matériel. Cet état de fait doit être interprété comme la nécessité de renforcer la coordination, tant sur le plan national que sur le plan international, en d'autres termes de combler les lacunes en matière de poursuites pénales.

En vertu du droit actuel, la poursuite de ces crimes relève de la seule compétence des cantons. Le Conseil fédéral souligne que cette législation s'avère incompatible avec la réalité: 1. parce que les délinquants jouissent d'une extrême mobilité, alors que la poursuite pénale est encore largement conçue dans le cadre cantonal. La loi sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération permet certes à la Con-

fédération de coordonner l'activité des autorités cantonales, c'est-à-dire d'agir à l'arrière-plan, mais elle ne lui permet pas d'agir au front. Le concordat sur l'entraide judiciaire et la collaboration intercantonale en matière pénale appelle une procédure d'entraide judiciaire intercantonale lourde, longue et coûteuse;

2. pour des motifs budgétaires, les petits cantons ne peuvent se doter des moyens nécessaires à une poursuite efficace de ce type de criminalité.

En mai 1996, le Conseil fédéral avait déjà approuvé un avant-projet relatif à de telles mesures. Les résultats de la procédure de consultation l'ont cependant amené à renoncer à une partie de son projet, consistant en l'institution de nouvelles compétences d'investigation en faveur du Ministère public de la Confédération, car une forte opposition avait été motivée par le refus de voir la Confédération s'arroger la compétence de poursuites pénales en cours de procédure. Un compromis s'est dessiné. A défaut de traiter une affaire du début à la fin, la Confédération doit au moins se charger de l'instruction préliminaire, et soutenir l'accusation devant le tribunal cantonal. Le projet d'article 340bis du Code pénal suisse, qui nous est soumis aujourd'hui, constitue en quelque sorte le reflet de ce compromis, tout en allant plus loin que l'institution de compétence d'investigation au Ministère public de la Confédération, puisqu'il fonde la juridiction fédérale.

M. Koller, conseiller fédéral, a laissé entendre aux membres de la commission que ce compromis, qui se matérialise par une formulation potestative, doit être perçu comme ayant une valeur transitoire, c'est-à-dire qu'il doit être perçu comme une solution provisoire, dans l'attente de la création d'un tribunal pénal fédéral de première instance. Ce projet de loi adopté par notre commission ne remet pas en question fondamentalement le système fédéraliste de la poursuite pénale. La nouveauté la plus importante en matière d'organisation est l'institution de compétence d'investigation en faveur de la Confédération, pour l'élucidation des cas difficiles de criminalité organisée, de criminalité économique, c'est-à-dire de criminalité complète. Les cantons qui, eu égard à leurs ressources limitées, arrivent parfois au bout de leurs possibilités dans le traitement de ces affaires pourraient ainsi être déchargés.

Le deuxième projet concerne l'amélioration de la légalité dans la poursuite pénale. Si la Confédération reprend de nouvelles tâches substantielles dans la poursuite pénale, l'organisation de la justice et les droits de la défense doivent être portés à un niveau optimal. Il s'agit de prendre en compte qu'une importance particulière est attribuée à la procédure d'investigation du Ministère public de la Confédération, et cela précisément dans les domaines de la criminalité organisée et de la criminalité économique.

C'est la raison pour laquelle, dans cette phase de la procédure, le projet prévoit que les droits du prévenu seront améliorés. Durant la procédure d'investigation, les prévenus auront à l'avenir à peu près les mêmes droits que ceux qui leur sont accordés dans l'instruction préparatoire. Ils pourront ainsi participer plus activement à la procédure; ils auront en principe le droit d'accès au dossier, le droit de s'entretenir librement avec leur défenseur et d'être présents lors des auditions. A certaines conditions, ils auront le droit à l'assistance d'un avocat d'office durant la procédure d'investigation.

Avec le troisième projet, le Conseil fédéral propose de créer une base légale claire pour une pratique éprouvée en droit administratif. Il s'agit de la possibilité, pour les autorités fédérales, de déléguer des affaires de droit pénal administratif fédéral aux autorités de poursuite pénale ordinaires, lorsque celles-ci conduisent déjà des investigations contre les mêmes auteurs pour des délits relevant du droit pénal commun. Il s'agit d'une mesure destinée à améliorer l'économie de la procédure.

En conclusion et pour l'ensemble des trois projets, le Conseil fédéral a bien saisi les problèmes en jeu. Dans un souci d'efficacité et de légalité, il nous a proposé de bonnes solutions. Tout au plus peut-on regretter qu'il ne soit pas possible de mettre déjà en oeuvre le Tribunal fédéral de première instance, mais les motifs exposés à cet égard par le Conseil fédéral sont pertinents.

Le projet dont nous discutons aujourd'hui pourra certainement contribuer à résoudre les gros problèmes auxquels nous confrontent la criminalité organisée et la criminalité économique.

C'est dans ce sens-là que notre commission, à l'unanimité, vous propose d'entrer en matière sur les trois projets.

**Marty Dick (R, TI):** L'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale, voilà un programme ambitieux. Indiscutablement, l'exigence d'une intervention dans ce domaine se fait sentir depuis bien longtemps. Permettez-moi cependant de vous dire que les projets qui nous sont soumis sont assez modestes.

Le véritable point crucial de ce message est l'article 340bis du Code pénal. La solution que nous allons choisir, celle de la majorité ou celle de la minorité, déterminera la véritable portée de cette réforme. C'est pour cette raison que je développerai ce point dans ce débat d'entrée en matière. Cela me permettra d'être plus bref par la suite.

Je suis prêt à voter l'entrée en matière, mais je ne voterai pas la révision du Code pénal dans la version de la majorité.

Je vais essayer de vous expliquer les raisons de ce choix. Sur la base d'une évaluation financière très approximative et tout à fait discutable, on a écarté la proposition soutenue par la minorité. Un seul et unique argument: «C'est trop cher!» nous a-t-on dit, sans qu'aucune analyse coût/bénéfice n'ait même seulement été envisagée. Le pays qui, ces jours encore, une fois de plus, a été classé comme le plus riche au monde s'apprête ainsi à refuser de se doter des moyens les plus rationnels et les plus efficaces pour lutter contre l'un des dangers les plus menaçant, pour de prétextées raisons financières. Une fois de plus, on préfère cette chère politique des petits pas, une approche assez prisée sous cette coupole, et qui – je le reconnaiss bien volontiers – a quelquefois donné des résultats. Cette démarche me paraît cependant absolument inadéquate dans le domaine qui nous occupe et qui surtout doit nous préoccuper.

On ne peut pas imaginer combattre une criminalité – et il s'agit ici uniquement de la grande criminalité, et non pas de celle que nous pouvons voir aux alentours du Palais fédéral – qui évolue et qui s'adapte à une vitesse vertigineuse, en la poursuivant à petits pas.

La criminalité organisée, la criminalité économique et les trafics internationaux illicites en tout genre sont considérés aujourd'hui comme des dangers parmi les plus graves et comme les plus grands défis pour nos démocraties. Le tout récent rapport de la Commission d'étude pour les questions stratégiques, la commission Brunner, est particulièrement clair à ce sujet. Permettez-moi d'en citer juste un passage, je le citerai dans sa traduction allemande. La commission consacre un chapitre au crime organisé – et cela me paraît significatif – où on lit entre autres:

«Im übrigen übt das organisierte Verbrechen Einfluss auf die öffentliche Hand aus – Verwaltung, Justiz, Polizei – und beeinflusst die Wirtschaft; Stichwort: Investition von schmutzigem Geld in Unternehmen.»

Ecoutez bien, c'est un point important: «Die Schweiz ist für diese Kreise wegen der Lücke unseres föderalistischen Systems attraktiv.» Et ça devient encore plus intéressant: «Die bestehende Diskrepanz zwischen den Mitteln für die Abwehr des organisierten Verbrechens und jenen für die klassische militärische Verteidigung ist besonders bemerkenswert. Man muss sich der realen Gefahren bewusst sein; Experten meinen, die organisierte Kriminalität könnte bald einmal zu einer der grössten globalen Bedrohungen werden.» C'est absolument éloquent.

Dans ce rapport, commandé par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, je le rappelle, on mentionne expressément la disproportion des moyens mis à disposition pour la lutte contre la grande criminalité par rapport à ceux alloués à la défense militaire. La consultation des comptes de l'Etat et certaines décisions toutes récentes de notre Conseil ne peuvent d'ailleurs que confirmer et accentuer ce fait. En ce moment même, de l'autre côté de la coupole, on est en train de voter 1,3 milliard de

francs pour le DDPS. Voilà, en dépit de ce qu'on dit et écrit dans des rapports officiels commandés par le Gouvernement, que le seul argument pour combattre la proposition de la minorité est aujourd'hui de nature financière. Peu importe que cette solution – et cela me paraît important – ait le soutien convaincu des cantons et de nombreux experts.

Avec le système en vigueur aujourd'hui, la plupart des infractions pénales sont soumises à la juridiction cantonale. Les exceptions sont prévues à l'article 340 du Code pénal qui établit quelles sont les infractions soumises à la juridiction fédérale. Il s'agit de crimes ou de délits commis par ou contre des personnes ayant un statut particulier ou qui portent atteinte aux intérêts de la Confédération. La fausse monnaie ou l'usage criminel d'explosifs sont aujourd'hui déjà des infractions soumises entièrement à la juridiction fédérale. L'organisation criminelle ou la traite des êtres humains, par contre, relève de la juridiction cantonale. Ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres qui témoigne de l'important retard des codes, du Code pénal dans ce cas, par rapport à l'évolution de la réalité.

Eh bien, je crois que notre devoir de législateur est d'essayer de combler ces retards. On propose aujourd'hui d'être plus efficace et de s'adapter à l'évolution de la criminalité. C'est non seulement louable, c'est surtout nécessaire et urgent. Ce n'est donc pas le but qui est en discussion, mais bien les moyens proposés.

La solution de la majorité de la commission, dans l'esprit de la fameuse philosophie des petits pas et du non moins fameux compromis helvétique – cette fois-ci pas compromis avec les cantons, mais simplement avec le porte-monnaie – consiste à introduire une espèce de système à la carte, une sorte de self-service pour le Ministère public de la Confédération, je cite ce qu'on vous propose: «Le Ministère public de la Confédération peut ouvrir une procédure d'investigation si ....», les conditions sont indiquées aux lettres a, b et c de l'article 340bis du Code pénal. Les définitions de crimes, soit dit en passant, ne sont nullement contestées. Il s'agit – et on ne parle que de cela aujourd'hui – des formes les plus graves et les plus complexes de la criminalité. Cette ouverture d'investigation fonde la juridiction fédérale, comme le précise expressément l'alinéa 2 de ce même article.

Ce qui signifie que le ou la procureure de la Confédération pourra décider librement et arbitrairement s'il ou si elle va ouvrir ou non une procédure, vu qu'aucun critère n'est indiqué spécifiant cette «Kann-Vorschrift», s'il ou si elle va laisser ou non ce cas à la compétence des cantons. C'est donc le système de la formule potestative et celui qui «peut» peut aussi ne pas le faire. Ce sera la bagarre assurée, surtout lorsqu'il y aura un compte en banque bien garni susceptible d'être confisqué au profit de l'Etat. Le projet de motion de la commission sur la participation à la saisie des biens est d'ailleurs bien plus qu'un indice du potentiel de conflictualité qui existe dans ce domaine. Ce partage de compétence au bon vouloir du magistrat fédéral est inacceptable. Il est contraire à la sécurité du droit, car il crée des incertitudes dans un domaine où il ne peut et où il ne doit y avoir que clarté, rationalité et efficacité. Il crée aussi l'arbitraire car, selon le bon vouloir du procureur de la Confédération, le prévenu sera soumis à la loi sur la procédure pénale fédérale ou à un des vingt-six codes cantonaux de procédure.

Pourquoi ne pas simplement et clairement dire que les graves infractions décrites à l'article 340bis – ce sont les cas les plus graves, les plus complexes, la criminalité internationale – relèvent de la juridiction fédérale? C'est la question que j'ai bien évidemment posée. On m'a répondu que cela coûterait bien plus de 100 millions de francs, et que ce n'était donc tout bonnement pas proposable.

A ce sujet et à celui de l'estimation faite un peu au pifomètre, j'ai au moins trois objections:

1. Nous avons entendu tout à l'heure que cette solution était soutenue par les cantons, et que c'est celle qui aurait provoqué le plus grand soulagement pour les finances cantonales. Pourquoi continue-t-on à raisonner en vase clos, chacun avec sa petite comptabilité, sans avoir une vision globale pour l'ensemble de la collectivité publique, d'autant plus que

le citoyen contribuable est toujours le même? Cela serait d'autant plus facile à faire que l'on est en train de revoir l'ensemble de l'édifice de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En fait, ces 100 millions de francs sont déjà dépensés aujourd'hui dans les différents cantons, chacun dans son coin. Pourquoi les enquêteurs de Genève ne seraient-ils pas compétents dans des procédures – je le rappelle – internationales qui ont aussi des attaches avec d'autres cantons?

Entre parenthèses, a-t-on calculé les coûts, aujourd'hui déjà, des conflits de compétence entre les cantons pour les cas complexes de criminalité intercantionale et internationale?

2. Dans le calcul, on ne tient nullement compte du fait qu'une poursuite efficace, organisée sur le plan fédéral, contre la criminalité internationale conduira nécessairement à de plus grands succès, et donc à d'importantes saisies de biens et d'argent d'origine criminelle. En fait, on ne parle que des coûts et on ignore complètement les bénéfices, et il s'agit de bénéfices très importants.

3. A l'actif d'une telle solution, celle de la minorité et des cantons, on oublie complètement de considérer les bénéfices qui en découleraient pour notre économie, pour notre place financière, pour notre image, et pourtant nous devrions désormais savoir ce que peut valoir l'image. Les organes étrangers de répression de la grande criminalité sont toujours étonnés – je dirais surtout déroutés – par le fait que, même pour les cas les plus graves, l'interlocuteur suisse compétent est une fois à Genève, une fois à Schwytz, une fois à Bellinzone, une fois à Bâle, une fois à Herisau.

Je conclus en répétant qu'en réalité on n'a pas fait, on n'a pas voulu faire une véritable analyse des coûts et bénéfices des deux solutions possibles. Je veux bien admettre qu'une simple proposition de minorité présentée par un Dick Marty quelconque ne mérite pas nécessairement pareille attention. Il convient alors de rappeler que la proposition de minorité est en réalité celle voulue par les cantons, et les experts l'ont clairement réaffirmé dans une lettre du 21 août 1998 sur laquelle je reviendrai plus tard.

Les cantons, je crois, ont très bien compris qu'à la globalisation de la criminalité, il convenait de donner finalement une réponse forte et moderne. Ils sont désormais conscients qu'un fédéralisme mal compris ne pouvait faire que le jeu de la grande criminalité. Notre histoire démontre bien que chaque fois que le danger s'est fait sentir, on a su concentrer nos efforts. La menace pour l'intégrité de notre pays se faisant sentir, les cantons ont su, naguère, remettre l'essentiel de leur compétence militaire dans les mains de la Confédération. Aujourd'hui, nous avons un autre genre de menace, mais une menace sérieuse, et alors qu'on est au sommet de notre bien-être, on dit qu'on n'a pas d'argent pour combattre cette menace. Bientôt, on nous demandera quelque centaines de millions de francs pour acheter de nouveaux chars d'assaut qu'on n'utilisera jamais et qu'on transformera après quelque temps en vieux fer, car, une fois de plus, on se sera aperçu qu'on s'est trompé d'ennemi.

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, hier die Beratung dieses Geschäftes zu unterbrechen und es auf die Wintersession zu verschieben. Dort könnten wir auch das Referat von Herrn Bundesrat Koller hören.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin Ihnen für Ihren Antrag dankbar. Etwas anderes wäre es gewesen, wenn wir die Vorlage heute zu Ende hätten beraten können. Wenn wir sowieso unterbrechen müssen, dann dient es mir natürlich, wenn ich mein Eintretensreferat das nächste Mal vortragen kann.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr  
La séance est levée à 12 h 45*