

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**

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1173 – Voir année 1998, page 1173

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1999

Décision du Conseil national du 10 juin 1999

A. Schweizerisches Strafgesetzbuch

A. Code pénal suisse

Art. 340bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... von Artikel 260ter ausgehen, wenn

- a. Festhalten
- b. Festhalten
- c. Streichen

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 340bis

Proposition de la commission

AI. 1

.... 260ter, si

- a. Maintenir
- b. Maintenir
- c. Biffer

AI. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 374 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 374 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Ziff. II Ziff. 1 Art. 18bis Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Er kann einfache Verfahren den kantonalen Behörden zur Untersuchung, Anklage und Beurteilung übertragen.

Ch. II ch. 1 art. 18bis al. 1bis

Proposition de la commission

Il peut déléguer les enquêtes simples aux autorités cantonales pour instruction, accusation et jugement.

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Pour mémoire, le projet du Conseil fédéral est divisé en trois projets d'arrêtés fédéraux:

- le premier porte sur l'introduction d'un nouvel article 340bis dans le Code pénal pour attribuer de nouvelles compétences à la Confédération en matière de poursuite de la criminalité économique et du crime organisé;
- le deuxième consiste en une révision de la loi fédérale sur la procédure pénale dans le sens d'une amélioration des droits de la défense;

– le troisième porte sur la révision de la loi fédérale sur le droit pénal administratif dans la direction d'une délégation de compétences aux autorités fédérales ou cantonales de poursuite pénale.

Les divergences qui subsistent encore entre le Conseil national et votre commission concernent uniquement le premier arrêté, plus précisément la teneur de l'article 340bis du Code pénal. C'est particulièrement la formulation de cet article 340bis qui a été au centre de nos débats, lors de la session d'automne et d'hiver 1998. Nous avions rejeté, par 25 voix contre 11, la proposition Marty Dick qui proposait d'attribuer à la Confédération une compétence impérative de poursuivre la criminalité économique et organisée.

Notre Conseil a donc privilégié la compétence potestative, tout en précisant les critères alternatifs autorisant l'intervention de la Confédération. Nous avons également introduit un nouveau critère ayant trait aux ressources à disposition des cantons pour la poursuite de ce type particulier de criminalité. Le Conseil national, sur proposition de la majorité de sa commission, ne nous a pas suivis, puisque c'est par 101 voix contre 5 qu'il a tranché en faveur d'un système mixte, en accordant à la Confédération une compétence impérative pour la poursuite de la criminalité économique grave – corruption, blanchiment d'argent – et de la criminalité organisée, lorsqu'il s'agit d'infractions commises au niveau international ou intercantonal, ou lorsque ces affaires sont complexes et importantes par leur ampleur.

Le Conseil national a supprimé la référence aux ressources dont les cantons disposent. Le système mixte retenu par le Conseil national engendrera des coûts supplémentaires estimés à 15 millions de francs par rapport à ceux budgetés dans le message du Conseil fédéral, soit au total 25,5 millions de francs. Pour certains, cet accroissement des coûts n'est en aucun cas alarmant, dans la mesure où les cantons seront déchargés financièrement de par cette attribution de compétence à la Confédération, et où une poursuite pénale efficace de ce type de criminalité engendrera également des avantages financiers.

Toutefois, dans le souci d'éviter que le Ministère public de la Confédération ne soit contraint de poursuivre des cas «bagatelles» de criminalité économique, le Conseil national a conféré à la Confédération une compétence potestative en matière de poursuite d'infractions telles que des vols, des faux dans les titres, soit les infractions contenues dans les titres deuxième et onzième de la partie spéciale du Code pénal suisse.

Pour le Conseil national, la poursuite de ces infractions doit ressortir de la compétence de la Confédération aux conditions cumulatives suivantes: premièrement, si elles ont été commises «totalement ou partiellement à l'étranger ou dans plusieurs cantons»; et deuxièmement, «si leur ampleur et leur complexité exigent l'unité des investigations», et pour autant qu'aucune autorité cantonale de poursuite pénale ne soit saisie de l'affaire, ou que l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente sollicite du Ministère public de la Confédération la reprise de la procédure.

Sur proposition de M. Danioth, votre commission a, à l'unanimité, à nouveau renoncé à suivre la version du Conseil fédéral en ce qui concerne le critère de l'ampleur et de la complexité des investigations. Ces notions de complexité et d'ampleur sont en effet propres à générer des conflits de compétence entre la Confédération et les cantons, d'autant plus qu'elles sont difficiles à définir de manière objective. Nous avons ainsi maintenu la divergence avec le Conseil national, en privilégiant des critères objectifs, c'est-à-dire la commission des actes en grande partie à l'étranger, ou la commission des actes dans plusieurs cantons, sans qu'il existe un centre de gravité net dans l'un d'entre eux.

J'en viens ainsi – d'ailleurs, il faut prendre les deux articles en même temps parce qu'ils ont un lien – à l'article 18bis. Car pour éviter que la Confédération ait à ouvrir une procédure d'investigation pour les affaires simples uniquement parce que les faits constitutifs de grave criminalité économique, au sens de l'article 340bis alinéa 1er, se sont déroulés dans plusieurs cantons, la commission a accepté, à l'unanimité tou-



jours, l'introduction d'un nouvel alinéa 1bis à l'article 18bis de la loi fédérale sur la procédure pénale.

En effet, plus le canton est petit, plus la probabilité est grande que les actes punissables s'étendent au-delà des frontières cantonales. Si, par exemple, un homme d'affaires corrompait tant les autorités fiscales du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures que les autorités fiscales du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la compétence de la Confédération serait déjà donnée, quand bien même l'importance de l'affaire n'aurait pas exigé l'intervention de la Confédération. Il faut donc tempérer quelque peu les critères que nous avons maintenus aux lettres a et b de l'alinéa 1er de l'article 340bis du Code pénal par l'introduction d'une disposition stipulant que le procureur général peut déléguer les enquêtes simples aux autorités cantonales pour instruction, accusation et jugement. Le nouvel alinéa 1bis de l'article 18bis de la loi fédérale sur la procédure pénale se rapproche par ailleurs des critères d'ampleur et de complexité qui auraient été souhaités, tant par le Conseil fédéral que par le Conseil national, tout en ayant le mérite de clarifier la question de l'attribution de compétence.

Donc, pour les cas «bagatelles» de criminalité économique, votre commission s'est ralliée à la décision du Conseil national de conférer une compétence potestative au Ministère public de la Confédération, à savoir que la Confédération possède une compétence d'investigation, pour autant qu'aucune autorité cantonale de poursuite pénale ne soit saisie de l'affaire ou que l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente sollicite du Ministère public de la Confédération la reprise de la procédure.

Votre commission a finalement décidé de se rallier à la décision du Conseil national en abandonnant le critère des ressources à disposition des cantons; nous avons convenu avec le Conseil national que les organes de coordination que sont les Offices centraux de police criminelle constituent des instruments efficaces pour soutenir les cantons qui présentent des lacunes en personnel qualifié et en infrastructure.

Nous vous invitons à soutenir sa proposition et à maintenir la divergence avec le Conseil national aux articles 340bis alinéa 1er lettres a et b du Code pénal, ainsi qu'à l'article 18bis alinéa 1bis de la loi fédérale sur la procédure pénale, ces deux articles devant se comprendre ensemble.

Marty Dick (R, TI): Seulement deux mots. Tout d'abord, je ne résiste pas à la tentation de dire que nul n'est prophète dans sa Chambre – je pense naturellement aux Chambres fédérales –, vu que ma proposition a été reprise en grande partie par le Conseil national.

J'aimerais toutefois préciser que les coûts de cette opération ne sont pas de 15 millions de francs, comme cela est indiqué d'une façon erronée dans le procès-verbal de la commission, mais de 50 millions de francs. D'ailleurs, en relisant le procès-verbal, on voit que je reprends moi-même le chiffre de 50 millions de francs, au sein de la commission. Cette somme ne doit pas nous épouvanter, car grâce à celle-ci nous avons la possibilité d'organiser une répression pénale beaucoup plus efficace et cet investissement aura un retour positif pour l'ensemble de l'économie.

D'autre part, ces frais assumés par la Confédération seront autant de frais que les cantons auront en moins, et je vous rappelle qu'on avait adopté une motion invitant à repenser la répartition des coûts financiers entre la Confédération et les cantons dans ce domaine.

Je crois que cette précision était nécessaire.

Danioth Hans (C, UR): Ich erlaube mir auch noch, zwei Bemerkungen anzuführen. Ich glaube, wir haben nun zusammen mit dem Nationalrat aufgrund der seinerzeitigen Version von Kollege Marty Dick eine Lösung gefunden, vor allem auch mit der Möglichkeit, gemäss Artikel 18bis des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege in jedem Stadium des Verfahrens einfache Fälle von der Bundesanwaltschaft auf die Kantone zu übertragen. Es kann also eine gewisse Eindämmung des Überhandnehmens der Fälle beim Bund erfolgen. Das ist das eine.

Das andere habe ich schon in der Kommission gesagt und möchte es hier auch wiederholen. Wie ein roter Faden zog sich der Vorwurf durch die Debatte, die Lösung des Bundesrates bzw. des Ständerates ermögliche es der Bundesanwältin, attraktive Fälle herauszugreifen und den Rest den Kantonen zu überlassen, d. h., eine Politik des Rosinenpickens zu betreiben. Es scheint mir eigenartig zu sein, dass wir eine «Lex Del Ponte» machen wollen; jetzt ist das ja Vergangenheit. Wir sollten die Gesetze nicht ad personam zimmern, sondern die Bedürfnisse klären und eine sachliche, bedarfs-gerechte Lösung finden. Das wollte ich hier als Antwort auf die überdeutliche Kritik im Nationalrat doch noch sagen.

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Je veux juste confirmer la précision apportée par M. Marty Dick. J'ai mentionné tout à l'heure le montant de 15 millions de francs au lieu de celui de 50 millions de francs. M. Marty a raison, il s'agit bien d'un montant de 50 millions de francs. Je partage par ailleurs la justification qu'il a apportée à l'investissement de ce montant.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ihr Rat hatte in grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem Entwurf des Bundesrates beschlossen, dass die Strafverfolgungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet komplexer Kriminalität eine fakultative sein solle. Dies vor allem aus finanziellen Gründen, aber auch aus föderalistischer Rücksichtnahme und auch, um den Bundesbehörden ein sukzessives Hineinwachsen in die neuen Aufgaben zu ermöglichen.

Der Nationalrat hat anders entschieden und will, dass die Bundesbehörden, abgesehen von Bagatellfällen, allein für die Bekämpfung von organisierter Kriminalität – einschliesslich internationaler und interkantonaler Korruption und Geldwäscherie – zuständig sein sollen. Auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität hingegen bleiben grundsätzlich die Kantone zuständig. Sie können aber den Bund um Übernahme eines Verfahrens ersuchen.

Ihre vorberatende Kommission hat sich nun im Grundsatz dieser Konzeption angeschlossen. Der Bundesrat widersetzt sich dem Systemwechsel nicht, er weist aber noch einmal deutlich darauf hin, dass damit recht einschneidende finanzielle Konsequenzen verbunden sind. Auch wenn sich die diesbezüglichen Kosten heute nur ganz grob abschätzen lassen, können sie mittelfristig doch um die 50 Millionen Franken pro Jahr betragen. Es ist mir wichtig, dies hier noch einmal zu unterstreichen. Ich will, um übertriebenen Erwartungen vorzubeugen, auch klar darauf hinweisen, dass es einige Zeit dauern wird, bis die nötige Infrastruktur auf Bundesebene aufgebaut ist und die neue Organisation ihr volles Rendement erbringen kann.

Was die verbleibenden Differenzen zwischen den Anträgen Ihrer Kommission und den Beschlüssen des Nationalrates anbelangt, so sind diese von nicht allzu grosser Tragweite. Im wesentlichen geht es dabei darum, dass der Ständerat die Kompetenzen des Bundes etwas einschränkender umschreiben will, indem Bundesbehörden nur tätig werden sollen, wenn die Straftaten einen eigentlichen Schwerpunkt im Ausland haben oder wenn im interkantonalen Verfahren kein eindeutiger Anknüpfungspunkt bei einem Kanton gegeben ist. Der Nationalrat wie auch Ihre Kommission wollen aber, dass Bagatellfälle nach wie vor von den kantonalen Behörden behandelt werden können. Gerade auch mit Blick auf diesen letzten Punkt kann der Bundesrat sowohl mit der Option des Nationalrates wie auch mit jener Ihrer Kommission leben.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

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

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.009
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1999 - 08:00
Date	
Data	
Seite	817-818
Page	
Pagina	
Ref. No	20 046 801