

Vers le démantèlement de la compétence fédérale en matière de grande criminalité. Sabotage d'une décision parlementaire?

Déposé par

[Marty Dick](#)

Date de dépôt

12-12-2002

Déposé au

Conseil des

Etats

Etat actuel

Liquidé

Texte déposé

Le 22 décembre 1999, le Parlement a modifié la répartition des compétences en matière pénale entre la Confédération et les cantons (CE 41: 0; CN 172: 1).

Contrairement au Conseil fédéral, favorable à une compétence facultative, le Parlement a décidé, après un examen approfondi et une mûre réflexion, d'attribuer à la Confédération la compétence exclusive en matière de grande criminalité (notamment le crime organisé et le blanchiment d'argent avec des ramifications intercantionales et internationales). Seulement pour les cas de criminalité économique particulièrement complexes on a prévu une compétence facultative pour la Confédération et concurrente avec les cantons.

Cette nouvelle répartition de compétences en matière pénale (art. 340bis CP) est entrée en vigueur le 1er janvier 2002 et fait partie d'un train de mesures plus vaste tendant à "l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Ces mesures ont été principalement suscitées par l'apparition de nouvelles formes de criminalité, dont, en particulier, le crime organisé, le blanchiment d'argent, ainsi que certains types de criminalité économique. Le point commun de ce genre de délits est leur grande complexité et leur caractère international et intercantonal. Ce sont essentiellement ces éléments qui exigent une coordination accrue, voire une conduite centralisée de la procédure." (98.009, Note de synthèse des Services du Parlement en www.parlament.ch).

Ce transfert de compétences a bien évidemment exigé la mise sur pied d'une structure adéquate pour permettre à la Confédération de mettre en oeuvre la poursuite des infractions visées à l'article 340bis CP. Un plan prévoyant une réalisation progressive de ces nouvelles structures a été défini sur la base d'études attentives des cas qu'avaient connus les cantons au cours de ces dernières années et avec la collaboration d'experts externes. Les coûts de cette opération étaient connus par le Parlement, qui les a acceptés. Il convient par ailleurs de rappeler qu'il ne s'agit nullement d'une nouvelle tâche pour l'Etat, mais d'un transfert qui, s'il implique des nouvelles dépenses pour la Confédération, comporte également une diminution correspondante de charges pour les cantons. De ce point de vue on peut ainsi affirmer que cette opération est substantiellement neutre pour les pouvoirs publics, avec toutefois un gain considérable du point de vue de l'efficacité.

La nécessité et l'urgence d'une répression plus efficace de ces formes graves de criminalité était invoquée depuis longtemps par de nombreux spécialistes du secteur. La Commission d'étude pour les questions stratégiques, présidée par l'ancien secrétaire d'Etat Edouard Brunner, chargée d'analyser la situation de la sécurité de notre pays à la lumière des nouvelles données géopolitiques ainsi que des dangers actuels, introduisit son rapport du 26 février 1998 avec les considérations suivantes:

"A la suite des bouleversements profonds que nous avons connus sur notre continent à la fin des années quatre-vingt, la Suisse n'est plus menacée d'une agression directe de type classique. D'autres dangers, d'autres menaces que nous avons identifiées dans ce rapport sont toutefois présents ou apparaissent à l'horizon (terrorisme, crime organisé, guerre électronique). L'analyse de la situation et des menaces doit avoir comme conséquences une adaptation et un changement de notre politique de sécurité qui toucheront également l'armée. Cela veut dire réduction des effectifs et des armements classiques et investissements dans les directions tenant compte des menaces actuelles. En un mot une redistribution qualitative des ressources s'impose, et des économies sensibles peuvent être envisagées dans divers domaines."

Quant aux faiblesses de notre système actuel face à ces nouvelles menaces ("terrorisme, crime organisé, guerre électronique") et à l'allocation des ressources que nous connaissons aujourd'hui, le rapport ne saurait être plus clair:

"La Suisse exerce à leur endroit (criminels) un attrait particulier, en raison des failles résultant de notre système fédéraliste. La disproportion actuelle entre ces moyens et ceux de la défense militaire classique est particulièrement frappante au vu des dangers réels"

Le Conseil fédéral ne semble pas donner toujours la juste importance à ce phénomène. On pourrait même avoir l'impression qu'il a en réalité mal accepté la décision du Parlement et qu'il met maintenant tout en oeuvre pour revenir à son projet original. Ainsi, le plan élaboré pour la réalisation du projet d'efficacité a subi une coupe budgétaire pour l'année 2002. Plus grave encore, pour 2003, en plus des réductions linéaires, le Département fédéral de justice et police, dans la logique du principe absurde de la symétrie des sacrifices entre les départements, n'a pas pu trouver d'autres possibilités de coupes budgétaires que de réduire massivement les crédits nécessaires à la réalisation du projet d'efficacité. Il convient de rappeler que la nouvelle compétence de la Confédération en matière de poursuite pénale est entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Nous nous trouvons ainsi dans une phase très délicate: les cantons n'exercent plus leur compétence en ce domaine, alors que la réalisation et la capacité opérationnelle des nouvelles structures sont sérieusement compromises, comme a pu d'ailleurs le constater la sous-commission 4 de la commission des finances. C'est un peu comme réduire l'alimentation de carburant à un avion qui est en pleine phase de décollage.

Les incompréhensibles réticences du Conseil fédéral (pleinement apparues lors du débat sur le budget) sont par ailleurs soutenues par une campagne sournoise menée par certains milieux tendant à faire croire que cette tâche attribuée à la Confédération n'a en réalité guère d'utilité. Ce sont des cercles qui n'ont évidemment aucun intérêt à ce que la justice soit efficace contre certaines formes de criminalité. En fait, on semble revivre les discussions qui ont eu lieu il y a une vingtaine d'années: on s'opposait alors à une lutte efficace contre le blanchiment de l'argent sale, en réfutant la nécessité d'une législation précise et rigoureuse en ce domaine et en minimisant l'importance du phénomène. On ne connaît que trop bien la suite: nous avons perdu du temps, beaucoup de temps précieux dans la lutte contre ceux qui abusent de notre place financière, tandis que notre pays a subi la perte d'image que l'on sait. Inquiet à cause de cette situation et de certaines déclarations faites au cours du débat sur le budget, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil fédéral:

1. Combien de procédures d'enquête sur la base de l'article 340bis alinéa 1er CP (compétence obligatoire) ont été ouvertes par le Ministère public de la Confédération au cours de l'année 2002? Dans le respect, bien entendu, du secret de l'instruction, je demande que l'on précise la nature et la complexité des faits objets de ces enquêtes.
2. Même question pour ce qui concerne l'article 340bis alinéa 2 CP (compétence facultative).
3. Est-ce que ces données concernant l'année 2002 correspondent, quant au nombre et à la complexité des affaires, aux prévisions établies par la direction du projet d'efficacité?
4. Quelles sont les conséquences pratiques de la réduction de 10 millions de francs au budget 2003 du projet d'efficacité?
5. Quelles sont les phases de ce projet qui doivent encore être réalisées, et quel est le calendrier ainsi que les moyens prévus?
6. Est-ce exact que l'administration a déjà élaboré un projet de révision législative qui propose à nouveau le principe de la compétence facultative de la Confédération pour l'ensemble de l'article 340bis CP (option expressément rejetée par le Parlement)? Si oui, qui a donné ce mandat? Est-ce que les cantons, auxquels serait à nouveau attribuée la compétence primaire en ce domaine, ont été consultés? Existe-t-il une évaluation des coûts d'une telle modification pour la Confédération et pour les cantons? Est-ce arbitraire de considérer les coupes budgétaires successives comme une première phase voulue par le Conseil fédéral pour forcer l'introduction de la compétence facultative?
7. Dispose-t-on de données quant aux moyens attribués pour la lutte contre le crime organisé, la criminalité internationale et les cas graves de criminalité économique dans les autres pays européens?

Réponse du Conseil fédéral 07-03-2003

1. Le Ministère public de la Confédération avait estimé, dans les prévisions qu'il avait établies avant la mise en oeuvre du projet d'efficacité, que le nombre de grandes procédures complexes allait être de 34 au maximum, en 2002. Les effectifs du Ministère public

de la Confédération, de la Police judiciaire fédérale et de l'Office des juges d'instruction fédéraux ont été déterminés sur cette base. Or, le Ministère public de la Confédération a ouvert et mené 47 grandes enquêtes complexes entre janvier et fin décembre 2002. Mais ce sont 87 procédures qu'il a ouvertes, au total, en 2002. Le Ministère public de la Confédération conduit également des procédures relevant de son nouveau domaine de compétence, dont le volume et le degré de complexité ne sont pas quantifiables dans le premier stade qui suit leur ouverture; ceci explique la différence entre ces deux chiffres.

La catégorie la plus importante, en nombre, est celle des enquêtes concernant des affaires de blanchiment d'argent. Les enquêtes pour la criminalité économique, portant essentiellement sur le trafic international de drogue, viennent en deuxième lieu. Toujours en nombre, il faut citer, à la troisième place, les procédures d'exécution de l'entraide judiciaire internationale dont le nombre dépasse également celui prévu par le plan conceptuel de l'an 2000. Il s'agit de ce que l'on appelle des procédures passives d'entraide judiciaire internationale, c'est-à-dire que le Ministère public de la Confédération n'a pas lui-même mené jusqu'à présent d'enquête sur les mêmes faits.

2. A ce jour, le Ministère public de la Confédération n'a pu faire usage, par manque de disponibilités, de la possibilité que lui concède l'article 340bis alinéa 2 CP ("disposition potestative") de traiter des cas complexes de criminalité économique (escroquerie, faux dans les titres, etc.) à la demande d'un canton ou de s'en saisir, de son propre chef, lorsqu'aucun canton ne se charge du dossier. Certes, le Ministère public de la Confédération conduit actuellement un nombre réduit de procédures relevant de la "criminalité économique"; mais il s'agit de cas qui lui ont été transmis par le biais du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) de l'Office fédéral de la police (OFP), en raison de soupçons émis, et dont il s'est avéré rapidement qu'il s'agissait, en fait, d'escroqueries complexes ou de cas de blanchiment d'argent précédés d'une infraction initiale, notamment d'une escroquerie.

3. Non. Les prévisions émises en l'an 2000 ne se sont avérées que partiellement. Comme le plan conceptuel l'indiquait, le chiffre de 34 enquêtes complexes pour 2002 constituait la prévision la plus basse; cette hypothèse s'est confirmée. Pour ce qui est de la durée des enquêtes, les douze premiers mois ont montré qu'elle est supérieure aux estimations.

Par ailleurs, il a fallu constater des divergences entre le plan conceptuel et les constatations faites au cours de la première année, pour ce qui est de l'origine des cas. Le MROS a transmis un nombre de cas bien supérieur à ce que prévoyait le rapport conceptuel, sur la base de l'analyse et de la prévision faites par le MROS lui-même. Une raison en est que, depuis l'élaboration du rapport conceptuel en l'an 2000, le nombre et la qualité des communications provenant des banques ont augmenté, ce qui fait que celles-là conduisent plus souvent à l'ouverture d'une procédure pénale. Cette tendance perdurera probablement.

Les prévisions faites en l'an 2000 pour la période 2002-2006, sur la base de sondages effectués auprès des cantons, se sont révélées trop basses. Elles ont été corrigées sur la base des constatations faites en 2002. A l'avenir, elles seront revues, chaque année, dans le cadre de la planification continue. La fiabilité des prévisions augmentera avec l'expérience que nous continuerons d'acquérir. Les résultats de ce premier examen montrent clairement qu'il faut s'attendre, au cours des années à venir, à nettement plus d'enquêtes complexes qu'on l'avait cru à l'origine. Cette constatation a des conséquences pour les besoins en personnel et en ressources diverses.

On peut admettre qu'il faudra compter, en 2003, avec 74 nouvelles enquêtes complexes et non avec 44 comme on le croyait à l'origine. Vu que la durée moyenne de leur traitement est plus longue qu'on le prévoyait au départ, il se pourrait que 110 enquêtes complexes, au total, soient pendantes auprès du Ministère public de la Confédération, en 2003. Il est impossible d'estimer le nombre de celles qui devront être closes, au cours de l'année, si les présomptions qui avaient conduit à leur ouverture ne se confirment pas.

4. Il convient, tout d'abord, de se référer à l'évolution des coûts engendrés par la mise en oeuvre du projet d'efficacité. Dans le rapport et la proposition concernant les incidences de la mise en oeuvre du projet d'efficacité du 22 décembre 1999 sur le budget 2001 qu'il avait fait parvenir, le 18 octobre 2000, aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats, le Conseil fédéral comptait, au chiffre 2.2 consacré à la vue d'ensemble des conséquences financières, avec les totaux suivants: budget 2001: 16 millions de francs; plan financier 2002: 40 millions; plan financier 2003: 64 millions; plan financier 2004: 80 millions de francs.

Les frais effectifs, les budgets 2002 et 2003 et le plan financier 2004-2006 se présentent aujourd'hui comme suit: budget 2002: 50 millions de francs;

budget 2003: 89 millions; plan financier 2004: 114 millions; plan financier 2005: 127 millions; plan financier 2006: 142 millions de francs.

Au vu de cette évolution, le projet de mise en oeuvre du projet d'efficacité se trouve en porte-à-faux si l'on considère la situation que connaît actuellement la politique financière. Le Conseil fédéral se trouvera donc contraint d'aligner les moyens à consacrer à la répression de la criminalité à la situation financière actuelle. Mais il est conscient que dans le domaine de la justice, la marge de manoeuvre du gouvernement et du Parlement est restreinte par leur responsabilité vis-à-vis de l'Etat de droit. Il n'est pas possible d'influer sur le nombre des cas qu'il faudra traiter, ni de le planifier d'ailleurs. Vu qu'il s'agit d'infractions poursuivies d'office, elles doivent être lorsqu'une autorité s'en trouve informée. Si les autorités n'interviennent pas, elles sont sujettes à recours devant le Tribunal fédéral (à l'avenir, devant le Tribunal pénal fédéral) pour déni de justice, voire pour retard injustifié. Le Tribunal fédéral est strict sur ce point. Il n'accepte ni les refus de poursuivre, ni les ajournements de procédure pour manque de personnel, ce qui entraîne des jugements accompagnés des coûts supplémentaires idoines. Il serait extrêmement délicat, du point de vue du droit, de ne pas prendre en main des procédures ou de les laisser prescrire pour des raisons financières.

Les corrections apportées au budget 2003 ont déjà entraîné des reports dans les recrutements au Ministère public de la Confédération et à l'Office fédéral de la police, le nombre de ces recrutements ayant d'ailleurs été diminué, bien que l'on doive compter avec plus d'enquêtes que prévu, comme nous l'avons exposé plus haut. Seules cinq des huit équipes de procureurs fédéraux prévues pourront être mises sur pied pour le nouveau domaine de compétence du MPC.

La réduction subie par le budget 2003 n'est pas un premier pas que ferait le Conseil fédéral en direction de la double disposition potestative clairement rejetée par le Parlement. Elle illustre, au contraire, le dilemme dans lequel le Conseil fédéral se trouve aujourd'hui: tenu d'assainir les finances de la Confédération, il est impérativement compétent pour poursuivre la grande criminalité et doit donc libérer les moyens nécessaires pour ce faire.

Avec les chiffres que comporte le plan financier de l'automne dernier, on aurait tout juste pu traiter correctement les cas s'il n'y avait pas eu de révision à la hausse du nombre estimé de ces derniers; or, vu celle-ci, il n'est plus possible de le faire. On examine actuellement l'impact qu'aura, sur les plans financiers, un développement adapté au nombre prévu de cas. Pour le Conseil fédéral, il n'est pas question de compromettre la mise en oeuvre du projet d'efficacité du fait du nouveau budget 2003 et de l'impossibilité dans laquelle on se trouvera, si l'on en juge aujourd'hui, à adapter le plan financier 2004-2006 aux besoins accrus; il s'agit seulement de freiner cette mise en oeuvre, au vu des réalités prévalant dans le domaine des ressources.

Toutefois, ce ralentissement se traduira par un nombre encore plus élevé de procédures dans les années à venir et fera que l'on devra, une fois ou l'autre, les liquider.

De plus, il existe un besoin urgent de décentralisation en Suisse romande, au Tessin et dans la région zurichoise, non seulement pour des raisons de politique régionale, mais aussi afin d'assurer le recrutement du personnel adéquat. La répression des infractions in situ exige, en outre, une collaboration efficace avec les organes de poursuite pénale du canton intéressé. La réduction du budget 2003 a touché cependant la mise en exploitation d'unités décentralisées (Suisse romande, Tessin, Zurich) qui ne pourra se faire en 2003, contrairement à ce qui était prévu. Reporter plus loin encore la décentralisation prévue dans le plan conceptuel de l'an 2000 imposera de trouver, en 2004 déjà, de nouveaux locaux dans la région de Berne, en sus des sept bâtiments provisoires déjà existants, car le concept actuel prévoit qu'une partie des effectifs engagés travailleront dans les unités décentralisées à partir de la fin 2003. De plus, comble de complication, il est impossible, à l'heure actuelle, de recruter des procureurs expérimentés tessinois ou romands prêts à travailler à Berne, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, ce qui posera un problème sérieux en 2004. De ce fait, les procureurs alémaniques devront soutenir l'accusation devant le Tribunal pénal fédéral à Bellinzona, en langue italienne, alors qu'ils ne maîtrisent pas cette langue.

5. D'après la planification établie par les responsables, les projets partiels suivants doivent encore être mis en oeuvre:

- renforcement des effectifs parallèlement à l'augmentation des tâches jusque dans les années 2008-2010;
- ouverture des unités décentralisées au Tessin, en Suisse romande et à Zurich; éventuellement, seconde décentralisation dans les années suivantes (deux unités décentralisées en Suisse romande, unité décentralisée en Suisse orientale, unité décentralisée en Suisse septentrionale);
- construction de l'unité centrale à Zollikofen pour prendre la relève des sept bâtiments provisoires actuels de la région de Berne. Il est prévu d'emménager en 2007 dans le nouveau bâtiment.

Dans quelle mesure ces projets partiels pourront-ils être réalisés? Pourront-ils l'être dans les délais? Ceci dépendra, dans une large mesure, des ressources qui seront libérées, étant entendu que leur mise à disposition intervienne en temps utile et qu'elle puisse être

planifiée.

6. Le voeu de voir créer une autorité fédérale de poursuite pénale qui soit forte, indépendante et centrale, et qui puisse être un interlocuteur fiable pour les Etats étrangers avec lesquels elle doit être en mesure de collaborer avec souplesse, ne peut être réalisé qu'en collaboration étroite au niveau international, comme l'indique le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (Rapolsec 2000).

Lors de l'élaboration d'un budget 2003 et d'un plan financier 2004-2006 qui soient conformes aux principes du frein à l'endettement, le Conseil fédéral a demandé aux départements d'envisager et de mettre sur pied les mesures légales qui seraient nécessaires pour ce faire. Là-dessus, le DFJP a donné plusieurs mandats. Il a ainsi fait préparer à titre préventif, par le Ministère public de la Confédération, un document sur le passage éventuel de la juridiction fédérale obligatoire à la juridiction fédérale facultative pour les délits tombant sous le coup de l'article 340bis alinéa 1er CP pour le cas où l'on ne pourrait débloquer que des moyens insuffisants pour assurer le développement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, document qu'il a fait parvenir à l'AFF. Les décisions que le Conseil fédéral a prises au sujet du budget 2003 et du plan financier 2004-2006 ont permis de renoncer aux mesures légales qui avaient été envisagées. Puis, dans l'optique des débats consacrés aux mesures de mise en pratique du frein à l'endettement du 20 novembre 2002, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de lui indiquer quelles seraient les ressources les plus basses dont il faudrait disposer, pour la mise en oeuvre du projet d'efficacité, afin de pouvoir encore assurer, avec le sérieux voulu, l'introduction d'une double disposition potestative. Ceci a été l'une des raisons, et non des moindres, qui ont amené le Conseil fédéral, au vu des informations dont on disposait à l'époque, à renoncer, le 29 janvier 2003, à adopter, dans le programme d'allègement budgétaire 2003, le retour à la double disposition potestative comme une mesure possible. Il s'agira désormais de faire continuellement correspondre, dans le cadre des processus budgétaire et financier à venir, les exigences du mandat que la loi donne aux autorités fédérales de poursuite pénale et les moyens que l'on peut libérer.

7. Nous ne disposons pas de telles données; il nous a été impossible d'en obtenir via Interpol. Soit nous n'avons pas encore reçu de réponses, soit celles qui nous sont parvenues n'étaient pas exploitables. Ainsi, l'un des Etats consultés n'a pas été en mesure de fournir des renseignements fiables en raison des structures fédératives de ses organes de poursuite pénale et de la répartition des compétences qui en découle. Un autre a déclaré qu'il ne dévoilait pas ces chiffres. Ni le DFAE, ni l'AFF n'ont par devers eux de telles données. On a renoncé à consulter les ambassades parce que cette procédure est fort longue et qu'au vu des résultats obtenus par le biais d'Interpol, on peut douter que l'on parvienne ainsi au résultat souhaité.

Chronologie:

17-06-2003 CE Liquidée