

Ständerat: Herbstsession 1998

Conseil des Etats: Session d'automne 1998



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

Elfte Sitzung - Onzième séance Mittwoch, 7. Oktober 1998 - Mercredi 7 octobre 1998

09.00 h

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 prétendues 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 reconnais 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 témoignent 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 portemonnaie - 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 procureur 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 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 intercantonale 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.