

98.009

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

Consiglio degli Stati del 7 ottobre 1998

http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4515/181669/f_s_4515_181669_181780.htm

...

Marty Dick (RL, 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 menaçants, 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 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 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" 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.

...

Consiglio degli Stati 1° dicembre 1998

http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4516/184933/f_s_4516_184933_185067.htm

...

Marty Dick (RL, TI): C'est vrai, Madame Brunner, j'ai eu l'occasion de développer largement ma proposition de minorité. C'était lors de la dernière session. Le débat a été ensuite abruptement interrompu et je pense qu'il n'est pas inutile de rappeler quelques arguments pour qu'il y ait au moins une confrontation dialectique correcte sur ce point essentiel de la réforme. Je vous demande encore donc quelques instants d'attention.

Tout d'abord, permettez-moi d'exprimer mon inquiétude devant la lenteur des institutions et souvent leur incapacité à réagir rapidement et avec efficacité aux changements sociaux qui sont en cours. Nous en avons eu une démonstration flagrante ce matin même. Le 7 mars 1993, le peuple suisse a voté l'arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu et donnait ainsi la possibilité et libre cours à la création d'une loi sur les maisons de jeu. Nous sommes en décembre 1998 et nous discutons encore des divergences et, en dehors de ces murs, nous voyons quel chaos il y a dans le domaine des maisons de jeu. C'est ça l'incapacité des institutions de répondre à l'évolution de la réalité, aux changements sociaux en cours. Dans le domaine qui nous occupe maintenant, celui de la criminalité organisée, ce retard est grave et, vu le danger qui existe, ce retard est impardonnable.

J'en viens maintenant encore brièvement à cette "Kann-" ou à cette "Muss-Vorschrift". Le Conseil fédéral prévoit et la majorité de la commission propose de donner au Ministère public de la Confédération la possibilité d'intervenir dans les cas particulièrement complexes, dans les cas de criminalité intercantonale et internationale. Qu'est-ce que cela veut dire "peut"? Si on dit "peut", cela veut dire aussi "ne peut pas" et "ne doit pas". Si on peut ou ne doit pas, sans préciser très clairement quels sont les critères de ce "peut", on introduit l'arbitraire, l'inégalité de

traitement; on introduit et on programme le conflit de compétence entre la Confédération et les cantons et, surtout, on n'est pas efficace. La "Muss-Vorschrift", c'est vrai, ça présuppose un grand changement, mais celui-ci correspond au changement spectaculaire de la criminalité organisée, un changement en cours ces dernières années et qui préoccupe aujourd'hui tout le monde, à tel point que l'Europe est en train de concentrer ses compétences et ses moyens pour combattre le crime organisé. Je pense à l'accord de Schengen, à Europol, et il y a toute une dynamique en cours de concentration des moyens. Et nous sommes encore en train de discuter argent entre cantons et Confédération!

Nous proposons qu'en ce domaine, il y ait une juridiction fédérale pour les cas les plus graves et les plus complexes de criminalité, comme cela existe dans pratiquement tous les Etats fédératifs. Vous me direz: "Les cantons ne sont pas disposés à concéder ces compétences à la Confédération." C'est faux. La Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police estime que cette solution, celle de la création d'une juridiction fédérale, c'est-à-dire la solution de la minorité, est pour elle la solution idéale. D'ailleurs, déjà aujourd'hui, pour la fausse monnaie, il y a une juridiction fédérale. Il y a une compétence primaire du Ministère public de la Confédération. Ce n'est pas une "Kann-Vorschrift", c'est une "Muss-Vorschrift". Alors, pourquoi ce qui est valable aujourd'hui pour la fausse monnaie ne devrait pas être valable pour la criminalité la plus grave, la plus complexe?

En fait, il n'y a qu'un seul argument contre notre proposition. Cet argument est très suisse: "C'est trop cher!" Avec un calcul fait au pifomètre, on nous dit: "100 millions de francs par année". Admettons ces 100 millions de francs par année, mais voilà une vision bien comptable des problèmes. On oublie de dire que les dépenses des cantons seront allégées, qu'il y aura une diminution des dépenses des cantons et que ce transfert de compétence et de charge financière pourrait très bien être inséré dans la péréquation financière qui est en train d'être complètement revue. On oublie surtout de dire qu'en ayant une compétence fédérale comme beaucoup d'autres Etats fédératifs, on gagnerait en efficacité.

Imaginez qu'aujourd'hui les autorités étrangères ne savent jamais très bien où elles doivent s'adresser. Une fois, c'est à Bellinzone; une fois, c'est à Genève; une fois, c'est à Herisau; une fois, c'est ailleurs encore. Une compétence et une direction fédérales n'empêchent pas que les fonctionnaires et les spécialistes seront présents sur le terrain. Les efforts et les investissements que les cantons ont pu faire en ce domaine ne seront ainsi pas perdus, ils seront intégrés dans la structure fédérale, et on aura un réseau vraiment coordonné.

Mais c'est trop cher, nous dit-on, 100 millions de francs par année! Dois-je vous rappeler que, pour l'agriculture, nous allons dépenser l'année prochaine plus de 4 milliards de francs. Je ne dis pas que c'est faux. Je fais des comparaisons pour voir avec quels moyens on répond à certains phénomènes. Je lis toujours dans le budget 1999, un livre très instructif, que, pour les munitions - attention, pas pour l'armée, uniquement pour les munitions - on dépense 157 millions de francs par année. Je ne dis pas que c'est faux, mais je ne comprends pas pourquoi 157 millions de francs pour les munitions, c'est juste, alors que 100 millions de francs pour la lutte contre la criminalité économique et contre le crime organisé, c'est trop. Je voudrais entendre la rapporteuse se prononcer sur ces aspects.

Pour l'autre matériel d'armement, on dépense 1,2 milliard de francs par année. Je ne dis pas que c'est faux. On dit que c'est juste de dépenser 1,2 milliard de francs, on nous dit que 100 millions pour la criminalité organisée, c'est trop. Cette "Diskrepanz", cet écart entre les dépenses n'a pas été inventé par moi. Je l'ai lu dans le rapport

d'une commission qui ne peut pas être suspecte d'être contre l'armée ou d'être un groupuscule d'extrême gauche. Il s'agit de la commission qui a été chargée d'étudier les questions stratégiques de notre pays, la fameuse commission Brunner. Et qu'écrivit cette commission? J'ai déjà cité ce passage, mais je le recite en allemand:

"Die bestehende Diskrepanz zwischen den Mitteln zur Abwehr des organisierten Verbrechens und jenen der klassischen militärischen Verteidigung ist besonders bemerkenswert, wenn man sich die realen Gefahren bewusst macht. Experten meinen, die organisierte Kriminalität könnte bald einmal zu einer der grössten globalen Bedrohungen werden."

Vous voyez donc que ce discours a été parfaitement perçu par ceux qui se sont penchés sur les problèmes stratégiques de notre pays. En fait, nous vous demandons de faire ce que la Suisse du siècle passé a fait avec détermination et courage: les armées étaient alors cantonales dans notre pays; et lorsqu'on s'est aperçu qu'en dehors de nos frontières les dangers étaient tels que toutes ces innombrables petites armées ne constituaient plus une défense suffisante, on a eu le courage de faire un grand chambardement et on a institué une armée fédérale. Pourquoi ne pas le faire aujourd'hui, devant ce qui est effectivement à l'heure actuelle la plus grande menace, celle du crime organisé, qui, à travers la corruption, est en train d'infiltrer l'économie, les institutions de l'Etat dans de nombreux pays? N'a-t-on pas la responsabilité de faire aujourd'hui un acte de courage et de centraliser ces compétences pour répondre avec efficacité, au lieu de mettre en place un système "à la Suisse"?

"Le Ministère public de la Confédération peut": on se chicanera avec les cantons, comme on se chicane aujourd'hui pour le partage du butin - cet argent confisqué est dévolu à l'Etat, et lorsque la Confédération fait un petit quelque chose et les cantons de même, on se chicane comme des chiens avec un os. Je crois que l'on devrait aujourd'hui répondre à ce grand défi avec un acte de courage, un acte de responsabilité, avant que les événements ne nous contraignent à le faire, et lorsque ce sera le cas, ce sera peut-être un peu trop tard.

...

Marty Dick (RL, TI): Je m'excuse d'intervenir une fois de plus, mais je crois qu'il faut quand même préciser très brièvement deux ou trois aspects, pour que chacun puisse se prononcer sur la base de faits réels, et non pas sur des malentendus.

Tout d'abord, Monsieur le Conseiller fédéral, quand vous dites que la Suisse a réagi très rapidement dans le domaine du blanchiment d'argent, permettez-moi d'être un peu perplexe. L'année dernière sont entrées en vigueur des dispositions que les gens qui étaient au front, dont je faisais partie, demandaient déjà au début des années quatre-vingt. On a dû attendre plus de quinze ans pour que ces mesures soient prises! Et que la Suisse soit l'avant-garde dans ce domaine, je dis que c'est la moindre des choses, parce que si l'on veut être une place financière parmi les plus importantes du monde, on doit aussi savoir se protéger contre le blanchiment d'argent.

Mon intervention est justifiée par le fait que vous faites croire que si la proposition de minorité était adoptée, tous les fonctionnaires des cantons seraient centralisés à Berne. Comme si on voulait proposer de construire "ein Hochhaus" et y mettre tous ceux qui sont chargés de combattre la criminalité! Mais non! Lorsqu'on a créé l'armée fédérale et qu'on a fusionné les armées cantonales, on n'a pas transporté tous les soldats de la Suisse à Berne! Ces gens resteront sur le terrain. Ils seront sur

le terrain, là où la criminalité l'exige, et c'est clair qu'ils seront surtout à Zurich, à Genève, à Lugano, à Bâle. C'est évident, mais on aura l'avantage que ces agents auront une compétence qui ne s'arrêtera pas au Baregg, ou qui ne s'arrêtera pas au bout du lac Léman. Ce seront des gens qui auront une compétence sur l'ensemble du territoire, qui seront coordonnés. Il n'y a donc aucun problème. Les investissements qu'ont faits les cantons seront actualisés et ils seront mis au profit de tout le pays. Et plus on attend, plus chaque canton trouvera ses propres solutions, fera des investissements dans son petit coin avec des fonctionnaires qui seront compétents seulement dans leur petit jardin, alors qu'on pourrait avoir un ensemble de gens sur tout le territoire qui agissent d'une façon coordonnée. Voilà, donc, pas de centralisation à Berne, pour l'amour du ciel!

...

Consiglio degli Stati 28 settembre 1999

http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4521/200539/f_s_4521_200539_200564.htm

...

Marty Dick (RL, 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.