

**Bundesstrafgericht**  
**Tribunal pénal fédéral**  
**Tribunale penale federale**  
**Tribunal penal federal**



Numéro de dossier: BB.2013.122

## **Décision du 25 novembre 2013**

### **Cour des plaintes**

---

Composition

Les juges pénaux fédéraux Emanuel Hochstrasser,  
juge président, Giorgio Bomio et Patrick Robert-  
Nicoud,  
la greffière Maria Ludwiczak

---

Parties

**MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION,**

recourant

**contre**

**TRIBUNAL PÉNAL FÉDÉRAL, Cour des affaires  
pénales,**

autorité qui a rendu la décision attaquée

**A., représenté par Me Giorgio Campa, avocat,**

intimé

---

Objet

Actes de procédure de la Cour des affaires pénales  
(art. 20 al. 1 let. a en lien avec l'art. 393 al. 1 let. b  
CPP)

**Faits:**

- A.** Le 12 juillet 2007, le Ministère public de la Confédération (ci-après: MPC) a ouvert une enquête de police judiciaire contre A. au chef d'infraction à la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51). Le 27 septembre 2011, le MPC a ordonné la jonction en mains des autorités fédérales de la procédure ouverte contre A. au chef de tentative d'escroquerie commise au détriment de Z. dans le courant du mois de décembre 2008 (art. 22 *cum* 146 CP).
- B.** Le 8 novembre 2012, le MPC a rendu une ordonnance pénale à l'encontre de A. (art. 352 CPP). Il a conclu à ce que ce dernier soit reconnu coupable de tentative d'escroquerie (art. 22 *cum* 146 CP) et condamné à une peine pécuniaire de 30 jours-amende, le montant du jour-amende étant fixé à CHF 50.--, avec sursis à l'exécution de la peine durant un délai d'épreuve de deux ans, ainsi qu'à une amende de CHF 300.--. En cas de non-paiement de l'amende, la peine privative de liberté a été fixée à six jours (cause SK.2013.22, act. 18.100.003). A. a valablement fait opposition à ladite ordonnance le 19 novembre 2012 (cause SK.2013.22, act. 18.100.006).
- C.** Le 25 janvier 2013, le MPC a rendu une ordonnance de classement (art. 319 ss CPP) concernant la procédure au chef d'infraction à la LFMG. Elle n'a fait l'objet d'aucun recours.
- D.** Le 7 février 2013, le MPC a dressé un acte d'accusation à l'encontre de A. au chef de tentative d'escroquerie (art. 22 *cum* 146 CP) et alternativement et subsidiairement, de faux dans les titres (art. 251 ch. 1 CP). Il a maintenu les faits figurant dans l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012 s'agissant du premier chef d'accusation. Quant au second chef, le MPC a reproché à A., de manière alternative et subsidiaire au premier chef, d'avoir faussement indiqué ou fait constater dans la documentation relative à la relation bancaire ouverte auprès de la banque B., qu'il serait l'unique ayant droit économique de cette relation, alors que le véritable ayant droit serait tantôt son neveu, tantôt son beau-frère. Le MPC a conclu à ce que A. soit reconnu coupable de ces deux infractions et condamné à une peine pécuniaire de 30 jours-amende, le montant du jour-amende étant fixé à CHF 50.--, avec sursis à l'exécution de la peine durant un délai d'épreuve de deux ans, ainsi qu'à une amende de CHF 300.--. En cas de non-paiement de l'amende, la peine privative de substitution a été fixée à six jours (cause SK.2013.9, act. 17.100.001).

- E.** L'acte d'accusation du 7 février 2013 a été communiqué à la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral (ci-après: la Cour des affaires pénales) le 26 février 2013 (cause SK.2013.9, act. 17.100.008). Par ordonnance du 2 mai 2013, la Cour des affaires pénales a renvoyé l'acte d'accusation au MPC et décidé que l'affaire suspendue ne restait pas pendante devant elle (cause SK.2013.9, act. 17.970.001). Le renvoi trouvait son origine notamment dans le fait que l'instruction pénale n'avait pas été étendue du chef de faux dans les titres (art. 251 CP), que A. n'avait pas eu l'occasion de s'exprimer sur ces nouveaux reproches et qu'il n'y avait pas lieu d'émettre un acte d'accusation si l'ordonnance pénale contre laquelle le prévenu s'était opposé était maintenue. L'ordonnance de la Cour des affaires pénales du 2 mai 2013 n'a fait l'objet d'aucun recours.
- F.** Par courrier daté du 4 juin 2013, le MPC a déclaré qu'il retirait l'acte d'accusation du 7 février 2013 et qu'il maintenant, en vertu des art. 355 ss CPP, l'ordonnance pénale rendue le 8 novembre 2012. Il a précisé que, comme A. n'avait pas indiqué de motif d'opposition à l'ordonnance pénale ni requis de mesure d'instruction complémentaire, l'administration d'aucune preuve supplémentaire n'était nécessaire à ce stade (art. 355 al. 1 CPP). Il a également informé la Cour des affaires pénales que l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012 tenait lieu d'acte d'accusation en application de l'art. 356 al. 1 CPP (cause SK.2013.22, act. 18.100.001).
- G.** Par ordonnance du 20 août 2013, la Cour des affaires pénales a constaté son incompétence, faute de compétence fonctionnelle, et renvoyé le dossier de la cause au MPC (act. 1.1).
- H.** Par acte daté du 30 août 2013, le MPC a formé recours contre ladite ordonnance. Il a conclu à ce qu'elle soit réformée, qu'il soit "*entr[é] en matière sur l'accusation, valablement présentée par l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012, maintenue après opposition, et que la direction de la procédure (Cour des affaires pénales) [prenne] sans retard les dispositions nécessaires pour procéder aux débats (art. 330 CPP)*". Subsidiairement, il a conclu à ce que l'ordonnance du 20 août 2013 soit annulée et renvoyée à la Cour des affaires pénales pour statuer sur une entrée en matière sur l'accusation (act. 1).
- I.** En date du 6 septembre 2013, la Cour des affaires pénales a renoncé à déposer des observations tout en renvoyant aux considérants de l'ordonnance querellée (act. 3).

A. ne s'est, quant à lui, pas manifesté dans le délai qui lui a été imparti pour se déterminer.

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris, si nécessaire, dans les considérants en droit.

#### **La Cour considère en droit:**

1. Aux termes des art. 393 al. 1 let. b CPP ainsi que 37 al. 1 LOAP en lien avec l'art. 19 al. 1 du règlement du 31 août 2010 sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (ROTPF; RS 173.713.161), la voie du recours est ouverte contre les décisions des tribunaux de première instance, sauf contre celles de la direction de la procédure. Le Ministère public dispose de la qualité pour recourir en vertu de l'art. 381 al. 1 CPP indépendamment de la question de savoir s'il dispose d'un intérêt juridiquement protégé à l'annulation ou à la modification de la décision entreprise (CALAME, Commentaire romand CPP, Bâle 2011, n° 5 *ad* art. 381; PIQUEREZ/MACALUSO, Procédure pénale suisse, 3<sup>e</sup> éd., Genève/Zurich/Bâle 2011, n° 1908). Le recours contre les décisions notifiées par écrit ou oralement doit par ailleurs être motivé et adressé par écrit, dans le délai de dix jours à l'autorité de céans (art. 396 al. 1 CPP).

Ces conditions étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

2. Le MPC querelle l'ordonnance de la Cour des affaires pénales portant sur la compétence fonctionnelle de cette dernière.

Aux termes de l'art. 352 al. 1 CPP, le ministère public rend une ordonnance pénale visant une amende et une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus (al. 1 let. a et b et al. 3) si, durant la procédure préliminaire, le prévenu a admis les faits ou que ceux-ci sont établis. Selon l'art. 354 al. 1 let. a CPP, le prévenu peut former opposition contre l'ordonnance pénale par écrit et dans les dix jours. Dans ce cas, le ministère public administre les autres preuves nécessaires au jugement de l'opposition (art. 355 al. 1 CPP). Après l'administration des preuves, il peut décider de maintenir l'ordonnance pénale, classer la procédure, rendre une nouvelle ordonnance pénale ou encore porter l'accusation devant le tribunal de première instance (art. 355 al. 1 let. a à d CPP).

3. Le MPC se prévaut d'une violation du droit au sens de l'art. 393 al. 2 let. a CPP. La Cour des affaires pénales aurait conclu à tort au défaut de compétence fonctionnelle du fait que le MPC n'aurait pas respecté le principe de l'accusation (*infra* consid. 3.1) et celui de la bonne foi et de la confiance (*infra* consid. 3.2).

### 3.1

**3.1.1** Le principe de l'accusation est une composante du droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. Il peut aussi être déduit des art. 32 al. 2 Cst. et 6 § 3 CEDH qui n'ont, à cet égard, pas de portée distincte. Il implique que le prévenu sache exactement les faits qui lui sont imputés et quelles sont les peines et mesure auxquelles il est exposé, afin qu'il puisse s'expliquer et préparer efficacement sa défense. La décision d'engager l'accusation est l'acte par lequel le ministère public indique qu'il existe, d'après lui, des charges suffisantes et décide qu'il y a lieu de suivre la procédure et faire comparaître le prévenu devant une juridiction de jugement, étant entendu que la maxime accusatoire trouve avant tout son expression dans l'axiome "*nullum iudicium sine accusatione*" (DAPHINOFF, *Das Strafbefehlsverfahren in der Schweizerischen Strafprozessordnung*, Zurich/Bâle/Genève 2012, p. 648). En d'autres termes, la mise en accusation - qui peut consister dans le maintien de l'ordonnance pénale avec transmission du dossier au juge du fond - constitue une condition indispensable pour justifier la saisine du tribunal de première instance, l'absence de la mise en accusation conduisant, par voie de conséquence, à une incompétence fonctionnelle de ladite juridiction.

**3.1.2** En l'espèce, le MPC a choisi de faire usage de l'art. 355 al. 3 let. d CPP et de porter l'accusation devant le tribunal de première instance, à savoir la Cour des affaires pénales, en rédigeant un acte d'accusation (art. 324 ss CPP) en lieu et place de l'ordonnance pénale frappée d'opposition. Par la suite, le MPC a retiré l'acte d'accusation et indiqué vouloir maintenir l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012.

La question est alors de savoir si une ordonnance pénale frappée d'opposition et remplacée par le MPC par un acte d'accusation peut, suite au retrait de ce dernier, renaître et satisfaire ainsi aux exigences posées par le principe de l'accusation.

D'après le MPC, "*en renvoyant l'accusation au ministère public, le tribunal lui a redonné la direction de la procédure pour se déterminer sur la suite à donner. En raison des griefs soulevés par le tribunal à l'encontre de l'acte d'accusation, celui-ci était mis en cause dans son existence et ne pouvait pas seulement être complété. Il avait donc été mis à néant, sans jamais avoir été considéré comme valable, par la décision du 2 mai 2013 de la*

*Cour des affaires pénales. [...] L'acte d'accusation n'ayant jamais déployé ses effets et le ministère public ayant repris la direction de la procédure, ce dernier se trouvait dans la situation identique au moment où le prévenu avait fait opposition à l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012 et devait décider de la suite à donner. L'état de fait n'ayant pas changé, aucun moyen de preuve n'ayant à être administré en raison de l'opposition muette du prévenu, et aucun empêchement de procéder n'étant apparu justifiant l'éventuel classement ou la suspension de la procédure, le soussigné a décidé de maintenir l'ordonnance pénale, celle-ci valant acte d'accusation. Contrairement à ce qu'affirme la Cour des affaires pénales au chiffre 2.1 de l'ordonnance attaquée, cette manière de faire ne viole aucunement le principe de l'accusation, le prévenu sachant depuis le 8 novembre 2012, au plus tard, quels sont les faits qui lui sont reprochés et les peines auxquelles il est exposé [...]" (act. 1 p. 3).*

La Cour des affaires pénales s'est ralliée quant à elle à la doctrine qui est d'avis que l'ordonnance pénale ne conserve d'existence que dans le cas où le ministère public, au terme de l'instruction, décide de la maintenir (art. 355 al. 3 let. a CPP); dans cette seule hypothèse, en effet, la cause est transmise au tribunal de première instance qui statuera sur la base des faits retenus dans l'ordonnance pénale, celle-ci ayant valeur d'un acte d'accusation (art. 356 al. 1 *in fine* CPP). En revanche, dans les autres cas mentionnés à l'art. 355 al. 3 let. b, c, et d CPP, où le MPC décide de ne pas maintenir l'ordonnance pénale, celle-ci est anéantie par la nouvelle ordonnance pénale, l'acte d'accusation ou le classement et ne peut pas revivre par la suite (DAPHINOFF, *op. cit.*, n° 4; PIQUEREZ/MACALUSO, *op. cit.*, n° 1734; GILLIÉRON/KILLIAS, Commentaire romand CPP, n° 8 *ad* art. 355; JEANNERET, Procédure pénale suisse, Approche théorique et mise en œuvre cantonale, Neuchâtel 2010, n° 71). L'autre partie de la doctrine citée par la Cour des affaires pénales (RIKLIN, Commentaire bâlois CPP, *ad* art. 355; SCHWARZENEGGER, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Zurich/Bâle/Genève 2010, *ad* art. 355; SCHMID, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, Zurich/St-Gall 2009, *ad* art. 355; BERNASCONI, Codice svizzero di procedura penale (CPP), Zurich/St-Gall 2010, *ad* art. 355 ss) ne s'est pas prononcée sur la question (voir aussi PIETH, Schweizerisches Strafprozessrecht, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2012, p. 220; SCHMID, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrecht, 2<sup>e</sup> éd., Zurich/St-Gall 2013, § 1365 ss).

Contrairement à l'avis du MPC, l'élément déterminant n'est pas celui de savoir quelle suite a été donnée à l'acte d'accusation par le tribunal de première instance, mais le fait que le ministère public a renvoyé A. en jugement devant ledit tribunal. Tel ayant été le cas, l'ordonnance pénale a

été anéantie. Que l'état de fait n'ait pas changé ou qu'aucun moyen de preuve n'ait dû être administré depuis n'y change rien. Quel que soit le sort de l'acte d'accusation, l'ordonnance pénale ne saurait être réutilisée.

Quant à l'argument selon lequel le prévenu savait, en tout cas depuis le 8 novembre 2012, quels sont les faits qui lui sont reprochés et les peines auxquelles il s'expose, celui-ci ne saurait être retenu. En effet, comme le MPC l'explique lui-même, l'acte d'accusation du 7 février 2013 contenait des charges allant au-delà de celles prévues par l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012, exposant, partant, le prévenu à des peines plus sévères. Suite au retrait de l'acte d'accusation, il ne saurait être considéré que le prévenu devait s'attendre à ce que les charges retenues contre lui dans l'ordonnance pénale antérieure déploient à nouveau leur effet. Cette situation est susceptible de placer le prévenu dans l'incertitude procédurale contraire à la maxime d'accusation (art. 9 CP).

**3.1.3** Ainsi, il y a lieu de confirmer l'ordonnance du 20 août 2013 de la Cour des affaires pénales selon laquelle l'ordonnance pénale dont il est question aux articles 352 et ss du CPP ne conserve d'existence que dans le cas où le ministère public, au terme de l'instruction, décide de la maintenir, soit lorsqu'est réalisée l'hypothèse de l'art. 355 al. 3 let. a CPP. Dans cette seule hypothèse, la cause est transmise au tribunal de première instance qui statuera sur la base des faits retenus dans l'ordonnance pénale ayant alors valeur d'un acte d'accusation (art. 356 al. 1 *in fine* CPP). Dans les autres hypothèses de l'art. 355 al. 3, soit les let. b, c et d, réalisées lorsque le Ministère public décide de ne pas maintenir l'ordonnance pénale, celle-ci est anéantie par la nouvelle ordonnance pénale, l'acte d'accusation ou le classement, et ne saurait revivre par la suite. Pour le cas où, comme en l'espèce, l'acte d'accusation remplaçant et annulant l'ordonnance pénale frappée d'opposition est retiré, l'on se trouve dans une situation de vide accusatoire contraire à la maxime d'accusation qui empêche la saisine de la juridiction de première instance.

## **3.2**

**3.2.1** S'agissant du principe de la bonne foi, il s'agit du corollaire d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. II, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2006, n° 1159). Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale (ATF 124 II 265 consid. 4a).

Selon le principe constitutionnel garanti par l'art. 5 al. 3 Cst., toute autorité doit s'abstenir de procédés déloyaux et de comportements contradictoires. Cette exigence est indispensable à la sécurité juridique et trouve application chaque fois que l'autorité crée une apparence de droit. Elle est à ce titre liée par les conséquences qui découlent de son activité (ATF 136 I 254 consid. 5.2; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_640/2012 du 13 novembre 2012, consid. 3.1 et les références citées).

Le MPC a remplacé l'ordonnance pénale du 8 novembre 2013 par l'acte d'accusation du 7 février 2013 communiqué à la Cour des affaires pénales en date du 26 février 2013. Afin de satisfaire aux principes de la bonne foi et de la confiance à l'égard de A. rappelés ci-dessus, le MPC ne peut renvoyer à l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012 sous prétexte qu'il a retiré l'acte d'accusation du 7 février 2013. Il lui appartiendra d'émettre une nouvelle ordonnance pénale contre laquelle A. pourra, le cas échéant, faire opposition, ou un nouvel acte d'accusation après la fin d'une enquête pénale.

4. Le MPC soutient que la solution adoptée par la Cour des affaires pénales serait inopportune et relèverait du formalisme excessif (art. 393 al. 2 let. c CPP). En effet, elle obligerait le MPC à rédiger une nouvelle ordonnance pénale ou un nouvel acte d'accusation présentant les mêmes faits et la même qualification juridique que l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012, mais avec une nouvelle date. D'après le MPC, lui "*imposer [...] cette manière de faire, alors que le maintien de l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012 amène au même résultat, sans violation d'un quelconque droit du prévenu, est manifestement inopportun et relève du formalisme excessif*" (act. 1 p. 4).
- 4.1 La Cour de céans peut contrôler non seulement la légalité (art. 393 al. 2 let. a CPP), mais aussi l'opportunité des décisions qui lui sont déférées par la voie du recours (art. 393 al. 2 let. c CPP), en ce sens que, intervenant à l'intérieur même du cadre légal dans lequel l'autorité dont l'acte est attaqué exerce sa liberté d'appréciation, elle ne vérifie pas si des normes juridiques ont été violées, mais si la décision en cause est bien la meilleure qu'on puisse prendre dans ce cadre (décision du Tribunal pénal fédéral BB.2012.133 du 25 avril 2013, consid. 6.1; RÉMY, Commentaire romand CPP, n° 18 *ad* art. 393 et référence citée; STEPHENSON/THIRIET, Commentaire bâlois CPP, n° 17 *ad* art. 393 et références citées).

Quant à l'interdiction du formalisme excessif, celle-ci appartient, selon la jurisprudence, au droit constitutionnel fédéral et vise l'autorité saisie plutôt que les parties au procès. Assimilé à un déni de justice contraire à l'art. 29

al. 1 Cst., le formalisme excessif est réalisé lorsque des règles de procédure sont appliquées avec une rigueur que ne justifie aucun intérêt digne de protection, au point que la procédure devient une fin en soi et empêche ou complique de manière insoutenable l'application du droit (ATF 132 I 249 consid. 5 et références citées).

- 4.2** Il est certes vrai que la solution retenue par la Cour des affaires pénales oblige, le cas échéant, le MPC à rédiger une nouvelle ordonnance pénale qui, en l'espèce, pourra, à l'exclusion de la date, avoir le même contenu que l'ordonnance pénale du 8 novembre 2012. Néanmoins, dans la mesure où faire ressusciter ladite ordonnance pénale serait contraire à la maxime d'accusation (art. 9 CP), de la bonne foi et de la confiance, l'on ne peut s'écarter de cette solution qui, en aucun cas, ne saurait être qualifiée de disproportionnée ou relevant du formalisme excessif au sens de la jurisprudence susmentionnée.
- 4.3** Le grief doit, partant, être rejeté.
- 5.** Le défaut de compétence fonctionnelle de la Cour des affaires pénales doit être confirmé, et le recours - rejeté.
- 6.** La présente décision est rendue sans frais (art. 423 al. 1 CPP).

**Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:**

1. Le recours est rejeté.
2. La présente décision est rendue sans frais.

Bellinzone, le 25 novembre 2013

Au nom de la Cour des plaintes  
du Tribunal pénal fédéral

Le juge président:

La greffière:

**Distribution (recommandé) à:**

- Ministère public de la Confédération
- Me Giorgio Campa, avocat

**Distribution (brevi manu) à:**

- Tribunal pénal fédéral, Cour des affaires pénales

**Indication des voies de recours**

Il n'existe pas de voie de recours ordinaire contre la présente décision.