

**Message  
concernant la modification du code pénal suisse, de la loi  
fédérale sur la procédure pénale et de la loi fédérale sur le  
droit pénal administratif**

**(Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la  
poursuite pénale)**

du 28 janvier 1998

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le présent projet de mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 janvier 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Ce projet se compose de plusieurs parties, qui ont néanmoins toutes le même but: 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 blanchissage 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. Ces exigences sont d'autant plus importantes pour les petits cantons qui peuvent assez rapidement se sentir acculés, lorsqu'ils sont confrontés à de telles infractions.*

*Afin d'améliorer la poursuite pénale des crimes complexes aux implications étendues, il convient d'attribuer en ce domaine des compétences complémentaires à la Confédération. Ainsi, en cas de crime organisé et de criminalité organisée, le ministère public de la Confédération doit pouvoir ouvrir, à certaines conditions, une procédure d'investigation en lieu et place des cantons et créer la juridiction fédérale pour l'infraction considérée. A la fin des investigations et après l'instruction préparatoire, la cause peut être déléguée pour jugement aux tribunaux du canton compétent selon les règles ordinaires en matière de for. Dans ce cas, toutefois, il appartient au procureur général de la Confédération de soutenir l'accusation devant le tribunal du canton.*

*La procédure d'investigation sur le plan fédéral acquiert une importance complémentaire du fait de ces nouvelles compétences de procédure. Il importe désormais de faire correspondre au standard juridique les droits encore fortement restreints du prévenu et de son défenseur dans cette phase de la procédure, comme cela a déjà été réalisé dans la procédure pénale fédérale pour l'instruction préparatoire. Concrètement, les améliorations visent essentiellement la réglementation de l'arrestation, ainsi que de la participation du prévenu et de son défenseur à l'administration des preuves.*

*La procédure pénale fédérale doit par la même occasion connaître diverses améliorations qui étaient initialement prévues dans le cadre du projet tendant à la dissociation des fonctions du procureur général de la Confédération. Le message y relatif de 1993 ayant suscité de vives critiques de la part du Parlement et des experts consultés, la poursuite des travaux de fond relatifs à ce projet avait été suspendue. On retrouve toutefois les parties non contestées de ce projet dans le présent ensemble de dispositions législatives. Ainsi la surveillance à exercer sur le ministère public présentera-t-elle un caractère judiciaire renforcé par rapport à la situation actuelle. S'y ajoutent des adaptations rendues nécessaires par la future séparation du ministère public de la Confédération et de la police préventive.*

*Enfin, il y a lieu de prévoir dans la loi une pratique éprouvée en droit pénal administratif, pratique dont le Tribunal fédéral déplorait l'absence de base légale. Les autorités fédérales doivent pouvoir transmettre des affaires relevant du droit pénal administratif fédéral aux autorités de poursuite pénales ordinaires, lorsque celles-ci conduisent déjà des recherches contre le même auteur en raison de délits de droit commun.*

## Message

- 1**            **Partie générale**
- 11**           **Situation initiale**
- 111**          **Institution de compétences de procédure en faveur de la Confédération**
- 111.1**       **De nouvelles formes de criminalité défient l'administration de la justice**

Il y a toujours eu des cas pénaux importants et complexes: vols en série, escroqueries tentaculaires, vastes abus de confiance et bien d'autres. Depuis quelques années toutefois, la justice pénale, suisse comme étrangère, se voit confrontée de façon croissante à de nouvelles formes de criminalité, qui ne correspondent que partiellement aux catégories habituelles du droit pénal et de la poursuite pénale: c'est notamment le cas du crime organisé, du blanchissage d'argent qui lui est souvent associé et finalement de diverses formes hautement complexes de criminalité économique.

### *Caractère transfrontalier*

Qu'y a-t-il de si nouveau et de si particulier dans ces formes de criminalité? C'est d'abord, certainement, leur caractère nettement transfrontalier et parfois même global. Les organisations criminelles ne se confinent pas dans des limites territoriales étroites, mais entretiennent des «relations d'affaires» internationales. Les blanchisseurs d'argent se servent des places financières qui, où qu'elles se trouvent, correspondent le mieux à leurs intentions et les transferts électroniques ne connaissent depuis longtemps plus de frontières. Enfin, certaines formes hautement développées de criminalité économique ne peuvent guère se passer d'un large réseau international de filiales et de sociétés de domicile entre autres.

### *Complexe et opaque*

Un autre signe distinctif de cette nouvelle criminalité est sa grande complexité et l'opacité de ses structures et de ses dispositifs. Certes la législation suisse permet elle aussi de saisir des formes simples et banales de blanchissage d'argent<sup>1</sup>. Le blanchissage d'argent à proprement parler, dont le but est toujours la dissimulation de la provenance criminelle de valeurs patrimoniales, consiste en général en d'innombrables transactions effectuées en partie électroniquement et en leur placement dans l'économie légale<sup>2</sup>.

Les organisations criminelles ont une division du travail très poussée, le camouflage est un de leurs signes distinctifs, tout comme le déploiement simultané de leurs activités dans des affaires légales et illégales, toutes particularités qui rendent très diffi-

<sup>1</sup> Cf. ATF 119 IV 59: dans ce cas, le produit du délit était caché sous un pot de fleur sur un balcon d'un appartement; il s'agit aussi là de blanchissage d'argent.

<sup>2</sup> Cf. sur les techniques de blanchissage d'argent, Graber, Geldwäscherei, Berne 1990, 55 s. Pieth/Freiburghaus, Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz, Berne 1993, 50 s.

cile aux autorités de saisir complètement ces formes de criminalité<sup>3</sup>. Le danger particulier des formes nouvelles de criminalité économique tient à un entrelacement, difficile à démêler de l'extérieur, de sociétés et de filiales, dans lesquelles sont commises des infractions, et à l'enchevêtrement d'activités commerciales légales et illégales.

Ces nouvelles formes de criminalité sont jusqu'ici apparues en Suisse dans des mesures différentes. Il paraît cependant certain qu'il existe en ce domaine une zone d'ombre notable. On imagine bien ainsi que la place financière suisse, qui jouit d'un prestige mondial, est également exploitée dans des proportions importantes pour des opérations de blanchissage d'argent<sup>4</sup>. On estime par exemple que les organisations criminelles d'Europe de l'est pourraient faire blanchir des sommes très importantes en Suisse<sup>5</sup>. Mais jusqu'ici il n'en est résulté dans notre pays que relativement peu de jugements décisifs; de plus, il s'agit fréquemment de cas d'importance moindre. Sur les grandes places financières plusieurs instructions importantes pour blanchissage d'argent sont cependant pendantes.

En l'état actuel de nos informations, l'influence en Suisse d'associations mafieuses, mis à part le blanchissage d'argent en faveur d'organisations criminelles, reste dans des proportions limitées. On peut évidemment constater, dans certains domaines particuliers (commerce illégal de stupéfiants, vol de voitures, recel de chèques), des «îlots» de criminalité organisée. Toutefois, les organisations mafieuses n'ont pas jusqu'ici obtenu une influence majeure sur la politique et l'économie, comme elles tentent de le faire généralement<sup>6</sup>.

Au cours des dernières années, notre pays n'a pas été épargné par les cas de criminalité économique complexe. Ont été particulièrement spectaculaires les affaires concernant le financier Werner K. Rey, l'agent immobilier Peter Krüger, les machinations de l'European Kings Club (EKC), mais aussi, dans une certaine mesure, le cas de corruption Raphael Huber à Zurich.

### *Nécessité de renforcer la coordination*

Si la justice pénale n'arrive que difficilement à lutter contre les formes modernes de la criminalité, cela ne tient pas à l'inadaptation de l'arsenal de droit pénal matériel; la Suisse, sur ce plan, est très avancée (cf. ch. 111.2 ci-après).

Ce fait est plutôt dû aux particularités de ces formes de criminalité qui obligent la police et les magistrats chargés de l'instruction à collaborer, tant sur le plan national qu'international, dans une mesure inaccoutumée et qui exigent des connaissances spéciales beaucoup plus vastes qu'autrefois, surtout dans le domaine de la technique financière.

<sup>3</sup> Voir la définition légale de l'organisation criminelle à l'art. 260<sup>ter</sup>, ch.1, 1<sup>er</sup> al., CPS («organisation qui tient sa structure et son effectif secrets . . .»); sur l'expression «crime organisé» voir le Message relatif au deuxième paquet de mesures contre le blanchissage d'argent et le crime organisé, FF 1993 III 269.

<sup>4</sup> Pieth/Freiburghaus, op. cit., 65 s.; rapport du groupe de travail «Lagebild Ostgelder» (résumé), DFJP Berne, 1995.

<sup>5</sup> Tages-Anzeiger, 17 mars 1997.

<sup>6</sup> Cf. Message concernant le deuxième paquet de mesures contre le blanchissage d'argent et le crime organisé, FF 1993 III 280 s.; Pieth/Freiburghaus, op. cit., 70 s.; spécialement sur la dite «mafia de l'Est», rapport du groupe de travail «Lagebild Ostgelder», ibid.

## 111.2 L'arsenal de la Confédération contre les nouvelles formes de criminalité

Depuis les années quatre-vingt, la Confédération a développé un dispositif, pour l'essentiel de droit matériel, contre ces nouvelles formes de criminalité<sup>7</sup>.

Font notamment partie de ce dispositif les *normes du code pénal suisse sur le blanchissage d'argent* (art. 305<sup>bis</sup> et 305<sup>ter</sup> CPS; RS 311.0) en vigueur depuis 1990. S'y ajoute en 1994 un *deuxième train de mesures contre le blanchissage d'argent*. Celui-ci rend passible d'une peine la participation à une organisation criminelle (art. 260<sup>ter</sup> CPS), aménage de substantiels allègements de la preuve en matière de confiscation (art. 58 s. CPS) et prévoit un droit du financier de communiquer les soupçons nés de ses constatations aux autorités (art. 305<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> al., CPS). Le droit pénal du patrimoine complètement révisé est en vigueur depuis le début de 1995; il comprend de nouveaux types de délits comme la criminalité par ordinateur. Les Chambres fédérales ont adopté le 10 octobre 1997 la *loi sur le blanchissage d'argent*<sup>8</sup>, de droit administratif, qui doit permettre un meilleur contrôle du secteur parabancaire et introduit un devoir de communication pour les financiers. Elle entrera vraisemblablement en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1998. Un avant-projet de loi réglant l'*engagement d'agents infiltrés* a été soumis à la procédure de consultation en 1995.

En adoptant la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération (loi sur les offices centraux; RS 172.213.71) et en créant sur cette base un *Office central pour la lutte contre le crime organisé*, la Confédération a établi un instrument qui, par l'information, l'analyse et la coordination, soutient les cantons dans leur lutte contre le crime organisé. La *banque de données en matière de stupéfiants DOSIS*<sup>9</sup> fonctionne déjà à plein rendement et offre un soutien rapide et efficace, en particulier aux cantons dans leurs enquêtes contre le trafic de stupéfiants.

### *Collaboration internationale*

La Suisse a également travaillé sur le plan international particulièrement important dans ce domaine et continue à le faire. Elle prit ainsi dès le début une part active aux travaux du *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux* (GAFI) et elle continue à y intervenir. Il a été reconnu que notre pays a parfaitement appliqué les recommandations de ce groupe mis en place par les pays du G7 dans la lutte contre le blanchissage d'argent. La Suisse a en outre ratifié en 1993 la *Convention n° 141* du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation du produit du crime (RS 0.311.53). Depuis le début de 1995, notre pays a deux *agents de liaison* en poste respectivement à Lyon (INTERPOL) et à Washington; ceux-ci apportent leur soutien aux autorités de la Suisse, du pays d'accueil et, éventuellement, à des organisations internationales (p. ex. Interpol), dans des cas graves de criminalité internationale, pour l'heure avant tout des affaires touchant au trafic de stupéfiants. L'envoi d'autres agents de liaison est prévu. Dans la lutte contre la corruption, la Suisse prend une part active aux travaux des comités en charge de cet objet dans le cadre de l'OCDE et du Conseil de l'Europe. La collaboration

<sup>7</sup> Cf. l'exposé de Weder, *Rechtliche Bewältigung der Erscheinungsformen organisierter Kriminalität in der Schweiz*, in Mayerhofer/Jehle (édit.), *Organisierte Kriminalität*, Heidelberg 1996, 281 ss.

<sup>8</sup> FF 1997 IV 790

<sup>9</sup> Cf. ordonnance du 26 juin 1996, RO 1996 2287

internationale dans ce secteur essentiel a été nettement améliorée avec la loi entièrement révisée sur l'entraide judiciaire<sup>10</sup> (EIMP).

### 111.3 Lacunes dans la poursuite pénale

La poursuite et le jugement de toutes les nouvelles formes de crime évoquées, qu'il s'agisse de criminalité organisée, de blanchissage d'argent ou de crimes économiques complexes, relèvent, selon le droit en vigueur, de la compétence des seuls cantons. Si l'arsenal de droit matériel de la Suisse contre ces formes actuelles de délinquance est approprié et suffisant (voir ci-dessus ch. 111.2), des lacunes existent ou risquent en tout cas d'apparaître à l'avenir sur le plan de la poursuite pénale.

#### *Mobilité élevée des délinquants*

Le caractère transfrontalier de ces formes de délits, relevé ci-dessus sous chiffre 111.1, les rend particulièrement difficiles à saisir étant donné que la poursuite pénale est encore dans une large mesure conçue pour le cadre cantonal, que l'entraide judiciaire intercantonale est parfois un peu lourde et que la collaboration par-dessus les frontières cantonales n'a pas encore été institutionnalisée partout. L'extrême mobilité des délinquants d'aujourd'hui contraste de façon presque dramatique avec une poursuite pénale cantonnée sur de très petits territoires. Le défaut d'une direction unique de la procédure et peut-être d'une unité d'information centralisée peut conduire, dans des cas complexes s'étendant au-delà des frontières cantonales et nationales, à des lacunes au niveau de l'information et à des retards dans la procédure. Cela vaut en particulier pour le début des investigations, qui détermine de façon décisive la suite des opérations. L'absence d'un poste de commandement centralisé s'est fait très nettement ressentir dans la procédure contre l'EKC, qui a commis des délits dans plusieurs cantons. Afin de pallier cette lacune, les autorités de poursuite pénale de différents cantons se sont entendus avec le ministère public de la Confédération pour que ce dernier intervienne comme une sorte d'office de coordination administrative. Il n'existe pas de base légale pour cette intervention du ministère public fédéral; celle-ci se fonde sur la nécessité et sur l'accord de tous les intéressés.

#### *Coordination rudimentaire*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les offices centraux, la Confédération dispose, il est vrai, d'une possibilité pour les cas de crime organisé, de coordonner l'activité des autorités cantonales de poursuite pénale, de fournir à celles-ci des prestations de services, de collecter et analyser des informations. Aussi utile que puisse être ce soutien de la Confédération, il se limite essentiellement à l'«arrière», tandis que l'activité au «front» reste l'affaire des autorités cantonales, qui, souvent, ne pouvant compter que sur elles-mêmes, doivent traiter des cas qui dépassent parfois leurs forces.

#### *Entraide judiciaire intercantonale*

La coexistence de 26 lois de procédure cantonales rend très fréquemment nécessaire, lors d'infractions débordant le cadre des frontières cantonales, de nombreux actes

<sup>10</sup> RS 351.1, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997; cf. Wyss, Die Revision der Gesetzgebung über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, RSJ 1997, 1 ss.

d'entraide judiciaire, ce qui entraîne lourdeurs et pertes de temps. Afin d'y remédier, les cantons ont, sous la direction de la conférence de leurs directeurs de justice et police (CDCJP), élaboré un *Concordat sur l'entraide judiciaire et la collaboration intercantonale en matière pénale*, qui est en vigueur depuis début novembre 1993<sup>11</sup> et auquel depuis lors tous les cantons ont adhéré. Bien que ce concordat ait simplifié et amélioré notablement l'entraide judiciaire intercantonale, celle-ci, comparée à une direction fédérale et centralisée de la procédure, reste plus lourde, plus longue et plus coûteuse. Ces inconvénients se manifestent surtout au début de la procédure, alors que la collecte rapide de moyens de preuve, par exemple, peut être décisive pour le succès de la suite des opérations.

### *Répartition inégale des ressources*

L'exiguïté des territoires soumis à une même juridiction présente un autre grave inconvénient: les petits cantons financièrement faibles n'ont ni les spécialistes expérimentés, ni les moyens financiers requis pour mener à bien les procédures compliquées auxquelles donnent lieu la criminalité organisée et le blanchissage d'argent. Si certains cantons, comme notamment Zurich ou Genève, peuvent instituer au niveau de la police et des autorités judiciaires des divisions spécialisées, les petits cantons ne disposent que de généralistes. Lorsque ces cantons doivent élucider un cas relevant du crime organisé et ayant de nombreuses ramifications internationales, ils auront, sans qu'on puisse le leur reprocher, de notables difficultés à conduire la procédure comme les circonstances l'exigeraient. S'ils veulent engager à leur service de bons spécialistes qualifiés (p. ex. des experts-comptables), ils se voient confrontés à des prétentions de salaire élevées.

Cette problématique est bien connue des cantons. Certains d'entre eux ont d'ailleurs pris des initiatives: ainsi *Appenzell Rhodes-Extérieures* et *Saint-Gall* ont conclu en automne 1995 un accord «relatif à la collaboration dans la poursuite des délits économiques». *Uri, Unterwald-le-Bas et Unterwald-le-Haut* ont créé un office central d'instruction pénale, qui traite, depuis 1996, des cas importants et complexes de criminalité économique. Le *Concordat des polices du nord-ouest de la Suisse* (BE, BL, BS, AG, SO) a, pour sa part, mis en place un centre commun de police criminelle ayant son siège à Soleure. Aussi bonnes que soient ces initiatives cantonales, elles restent des mesures sectorielles, qui ne peuvent remédier complètement à la répartition très inégale des ressources et aux problèmes en résultant.

## 112 Extension des droits de la défense

Dans la loi fédérale sur la procédure pénale actuellement en vigueur, les droits de la défense du prévenu sont, dans la phase des investigations de police judiciaire, relativement peu développés, comparés à ceux qui sont conférés par les cantons ou dans l'instruction préparatoire sur le plan fédéral. Le net renforcement prévu des compétences de procédure de la Confédération justifie un développement correspondant des droits de la défense dans la procédure d'investigation.

Indépendamment de la création de nouvelles compétences d'investigation de la Confédération dans des domaines déterminés du crime organisé et de la criminalité économique, se pose la question de la poursuite du *projet dit de dissociation*

<sup>11</sup> RS 351.71

(*Entflechtungsvorlage*) du 18 août 1993<sup>12</sup>. Il s'agissait alors avant tout de réaliser la motion (I) de la CEP-DFJP qui visait à dissocier la fonction de procureur général de la Confédération des fonctions lui incombant en tant que responsable principal de la police politique et, le cas échéant, de la police judiciaire. Le Conseil fédéral proposa une solution radicale qui réduisait le ministère public de la Confédération à un petit parquet (autorité d'accusation), totalement indépendant du Conseil fédéral. Simultanément, il fit état des efforts faits en vue d'une révision totale de la loi fédérale sur la procédure pénale et l'éventuelle unification ultérieure du droit de procédure pénale en Suisse.

Le Conseil fédéral est d'avis que, sur le plan administratif, la police fédérale et le ministère public de la Confédération doivent être séparés comme le demandait la motion susdite. Mais, entre-temps, les demandes tendant à l'unification du droit de procédure pénale se sont renforcées. Dans ces circonstances, il paraît opportun, dans le cadre de ces mesures à réaliser à court terme, de ne pas modifier fondamentalement la loi fédérale de procédure pénale, comme le projet de dissociation le prévoyait, mais de se limiter à des améliorations ponctuelles, qui puissent être mises en oeuvre rapidement, et rendre la loi fédérale de procédure pénale vieille de plus de 60 ans plus comparable aux codes de procédure pénale modernes.

### 113 Délégation d'affaires pénales administratives

Selon une pratique remontant à de nombreuses années et approuvée par le Conseil fédéral<sup>13</sup>, il était jusqu'ici permis à l'administration fédérale, pour des *motifs d'économie de la procédure*, et sous certaines conditions, de déléguer des affaires pénales administratives de la Confédération aux autorités cantonales ou fédérales de poursuite pénale si celles-ci avaient à traiter dans la même affaire d'infractions de droit commun.

Le Département fédéral des finances (DFF), en particulier, a fait usage de cette possibilité de délégation, lorsque, selon l'article 51<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 8 novembre 1934<sup>14</sup> sur les banques et caisses d'épargne, la poursuite et le jugement d'infractions à cette loi spéciale lui incombait, mais que les autorités cantonales de poursuite pénale avaient ouvert des enquêtes contre les mêmes personnes pour des infractions au code pénal (comme, par exemple, abus de confiance, escroquerie, gestion déloyale; art. 138, 146, 158 CPS) et qu'un rapport suffisamment étroit existait entre les deux enquêtes. Grâce à cette solution éprouvée, on put souvent éviter du travail à double et des problèmes de coordination entre l'administration fédérale compétente et les organes de poursuite pénale. On relèvera à ce propos que les infractions au droit pénal administratif encourent en général des sanctions moins sévères que celles qui tombent sous le coup du droit pénal ordinaire et que, pour cette raison, elles revêtent normalement une *importance accessoire*.

Toutefois, statuant sur un recours selon l'article 27, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 22 mars 1974<sup>15</sup> sur le droit pénal administratif (DPA), la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral a déclaré, dans son arrêt du 24 nov. 1995, que cette pratique était inadmissible essentiellement parce qu'une *norme expresse de délégation* faisait dé-

<sup>12</sup> Cf. FF 1993 III 625 ss

<sup>13</sup> Cf. JAAC 42/1978 n° 87

<sup>14</sup> RS 952.0

<sup>15</sup> RS 313.0

faut dans le droit pénal administratif et qu'on devait considérer qu'il y avait silence qualifié du législateur.

## **12 Résultats des travaux préliminaires**

### **121 Historique**

#### **121.1 Nouvelles compétences d'investigation en faveur de la Confédération**

Déjà en 1994, lors des débats parlementaires concernant la loi fédérale sur les offices centraux, la nécessité d'attribuer à la Confédération de nouvelles compétences de procédure a été soulignée<sup>16</sup>.

Cette idée fut reprise déjà au début de 1995 dans le rapport intermédiaire de la commission d'experts «Unification de la procédure pénale» instituée l'année précédente par le DFJP. Certes, la commission d'experts s'y prononçait clairement en faveur de l'unification du droit de procédure pénale. Mais comme la réalisation de ce projet risquait bien de prendre beaucoup de temps, elle proposait des mesures réalisables à plus court terme pour augmenter l'efficacité de la poursuite pénale<sup>17</sup>. Sa proposition principale portait sur l'*extension des compétences d'investigation et d'instruction de la Confédération* aux cas de crime organisé. De plus, les cantons devaient être habilités à proposer à la Confédération de se saisir, pour investigations et instruction, de cas particulièrement complexes de criminalité économique concernant plusieurs cantons. Subsidiairement, la commission suggérait de prévoir des subventions incitatives pour les cantons, afin de leur permettre de mieux adapter leur appareil de poursuite pénale aux circonstances nouvelles. Enfin, elle recommandait d'encourager l'établissement d'accords entre les cantons en vue d'un soutien mutuel dans la poursuite de certaines infractions.

#### **121.2 Extension des droits de la défense**

Le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) confia en outre à la commission d'experts «Unification de la procédure pénale» (cf. ci-dessus ch. 121.1) le mandat de lui faire des propositions en vue de la reprise du message du 18 août 1993<sup>18</sup> concernant la révision de la loi fédérale sur la procédure pénale (dissociation des fonctions du procureur général de la Confédération). L'examen de ce projet au Parlement a tourné court, notamment parce qu'on a contesté qu'il était opportun de détacher la police judiciaire du ministère public fédéral et que l'on a demandé que la Confédération intensifie la lutte contre le crime organisé. On s'est alors demandé si et sous quelle forme le projet devait être poursuivi.

Dans leur avis, les experts ont prononcé un jugement nuancé sur le projet de dissociation: Ainsi recommandèrent-ils une séparation de la police politique et du ministère public fédéral. Ils ne considérèrent pas comme nécessaire une séparation de la police judiciaire, car elle n'était pas exigée par la Convention européenne des droits

<sup>16</sup> BO E 1994, p. 717 (Zimmerli), p. 720 (conseiller fédéral Koller)

<sup>17</sup> Rapport intermédiaire de la commission d'experts du 19 janvier 1995, p.12 ss.; le rapport final de la commission, dans lequel elle esquisse son concept d'un code de procédure pénale fédéral, a été rendu public en février 1998.

<sup>18</sup> FF 1993 III 625 s

de l'homme du 4 novembre 1950<sup>19</sup> (CEDH) et que, dans la perspective de l'Etat de droit, elle ne présentait aucun avantage. Pour des motifs juridiques, les experts recommandèrent en revanche une amélioration des droits de la défense dans le procès pénal fédéral, qui, pour l'heure, au niveau de la procédure d'investigation restent très rudimentaire. Le chef du DFJP et à sa suite le Conseil fédéral décidèrent de réaliser ces recommandations de la commission d'experts, ainsi que d'autres propositions non contestées reprises du projet de dissociation, lequel, comme tel, n'était pas poursuivi.

### 121.3 Délégation d'affaires pénales administratives

L'arrêt du Tribunal fédéral du 24 novembre 1995 (cf. ci-dessus ch.113) a incité le DFF à proposer au DFJP de reviser la loi sur le droit pénal administratif.

Comme aucune révision importante du droit pénal administratif n'est prévue, le présent train de mesures apparaît tout indiqué pour la modification proposée du DPA.

### 122 Avant-projet

Après la production d'un avis de droit du professeur Dietrich Schindler qui concluait à la constitutionnalité des nouvelles compétences de procédure envisagées en faveur de la Confédération (cf. ci-après ch. 6), le chef du DFJP chargea l'Office fédéral de la justice d'élaborer un avant-projet et un rapport explicatif en collaboration avec la commission d'experts «Unification de la procédure pénale». Cet avant-projet devait par ailleurs porter sur l'extension des droits de la défense, et compléter le DPA par des dispositions sur la délégation d'affaires pénales administratives.

En mai 1996, le Conseil fédéral approuva un avant-projet et un rapport explicatif relatifs à des mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale. Le train de mesures, composé de quatre projets, vise de manière générale à adapter l'administration de la justice à la complexité et au caractère transfrontalier des nouvelles formes de la criminalité (comme le crime organisé et la criminalité économique).

L'institution de nouvelles *compétences d'investigation en faveur de la Confédération* (projet partiel A) pour des cas complexes de criminalité transfrontière constituait la «pièce de résistance» du projet. Le ministère public de la Confédération devait, selon ce projet, se saisir des cas de criminalité organisée et de criminalité économique, pour lesquels les possibilités dont disposent les cantons risquent souvent d'être insuffisantes; il devait pouvoir ainsi régir la première phase de la procédure (investigations de police judiciaire) souvent déterminante pour le succès de l'enquête. A la clôture des investigations préliminaires, le cas devait être transmis au canton compétent pour la poursuite de la procédure et le jugement. Aux fins de déterminer la compétence, il devait également pouvoir être dérogé aux règles ordinaires en matière de fixation du for et ce dans l'intérêt de l'économie du procès.

Avec le deuxième projet (projet partiel B), ce sont notamment les *droits de la défense du prévenu* qui devaient être renforcés dans le sens indiqué par les codes de procédure pénale modernes afin de faire contrepoids aux nouvelles compétences

<sup>19</sup> RS 0.101

conférées à la Confédération en matière d'investigation. Certaines propositions tirées du message (ultérieurement retiré) relatif à la dissociation des fonctions du procureur général de la Confédération (FF 1993 III 650 ss) étaient incluses dans ce projet. Il s'agissait en particulier de renforcer les fonctions judiciaires du ministère public fédéral.

Les deux autres projets, au demeurant moins importants, avaient pour objet d'une part la codification de la pratique déjà mentionnée concernant la *délégation d'affaires pénales administratives fédérales* aux autorités ordinaires de poursuite pénale (projet partiel C) et, d'autre part, la création d'une base légale pour un *casier judiciaire informatisé* (projet partiel D).

## 123 Procédure de consultation

La procédure de consultation relative à l'avant-projet s'est déroulée du 17 mai à fin août 1996 (ch. 122 ci-dessus); y prirent part 48 participants, parmi lesquels tous les cantons.

L'orientation du *projet global* a été nettement approuvée de façon générale ainsi que l'engagement accru de la Confédération dans les cas complexes de criminalité.

En revanche, la conception des nouvelles *compétences d'investigation en faveur de la Confédération* a été généralement critiquée, voir repoussée. Les participants à la procédure de consultation s'élevèrent notamment contre un transfert de compétence en cours de procédure. Si la Confédération ne peut pas traiter une affaire du début à la fin, ce qui en soi serait souhaité, au moins devrait-elle se charger de l'instruction préliminaire et soutenir l'accusation devant le tribunal cantonal, a-t-on souvent déclaré. Dans d'autres avis, on a demandé la réorganisation et le développement des offices centraux plutôt que l'extension des compétences d'investigation de la Confédération. Par ailleurs, la proposition de déroger aux règles usuelles concernant la fixation du for afin de simplifier la procédure n'a été que peu suivie.

En revanche, la proposition de renforcer les droits de la défense a été largement soutenue. On a apprécié tout particulièrement le fait que la révision permettrait d'appliquer plus strictement le principe de la légalité à la procédure. La comparaison faite dans certains avis avec la situation dans les cantons a donné une image nuancée: certains ont considéré que les propositions faites accorderaient davantage de droits que les législations cantonales, alors que d'autres affirmaient le contraire.

Les modifications concernant la délégation des affaires pénales administratives et les dispositions relatives au casier judiciaire informatisé ont été presque unanimement approuvées. Les rares réserves émises sur le dernier point concernent la protection des données et le nombre de personnes autorisées à consulter les données.

## 124 Etapes suivantes

Afin de permettre que le projet puisse rapidement être soumis au Parlement, le Conseil fédéral a pris formellement connaissance des résultats de la procédure de consultation en même temps qu'il approuvait le présent message.

Les modifications de l'avant-projet nécessitées par la consultation concernent tout d'abord la conception des compétences de procédure élargies en faveur de la Confé-

dération (projet A) et, sur certains points également, l'amélioration des droits de la défense (projet B). Les modifications y relatives sont présentées dans le chapitre suivant ainsi que dans le commentaire des dispositions particulières; il n'y a pas lieu de modifier quoi que ce soit concernant la révision du DPA (projet C).

Du point de vue *formel*, il convient, en raison de la technicité de l'objet, de détacher de l'ensemble la partie D de l'avant-projet relatif au *casier judiciaire informatisé* et de la traiter comme un projet séparé. De même, l'avant-projet d'une *loi fédérale sur l'investigation secrète* fera l'objet d'un autre message. Une procédure de consultation a été menée à bien sur ce sujet en 1995. Dans le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet du présent train de mesures, il avait été annoncé que l'investigation secrète y serait également traitée dans un projet. Un traitement séparé a toutefois paru indiqué en raison de l'importance juridique et politique des questions relatives à l'agent infiltré.

### **13 Vue d'ensemble des innovations proposées**

#### **131 Nouvelles compétences de procédure en faveur de la Confédération**

##### **131.1 Moyens de remédier aux déficits existants**

Comme remède aux déficits constatés (cf. supra ch.111.3), on cite de plus en plus souvent l'*unification des lois de procédure pénale suisses*<sup>20</sup>. Plusieurs cantons ont déposé dans ce sens des initiatives cantonales auxquelles le Parlement a donné suite<sup>21</sup>. De même, deux motions, tendant précisément à l'unification du droit de procédure pénale, ont été acceptées par le Parlement<sup>22</sup>. Aussi juste et importante que soit cette préoccupation, il n'en reste pas moins que, même avec une unification totale du droit de procédure pénale, qui entraînerait la chute de nombre d'entraves intercantionales, les souverainetés cantonales subsistent et avec elles également les problèmes de coordination et les questions de ressources<sup>23</sup>. C'est par ailleurs là également une conclusion que la Commission d'experts «Unification de la procédure pénale» tire dans son rapport intermédiaire de janvier 1995.

Toutefois, dès l'instant où il ne fait pas de doute que l'unification du droit de procédure pénale prendra un temps relativement long et que l'organisation judiciaire des cantons ne se modifiera pas fondamentalement, une autre solution consisterait à charger la Confédération de toute la procédure - de l'instruction jusqu'au jugement - dans les affaires transfrontalières complexes de criminalité organisée et de criminalité économique.

Cette solution n'est toutefois guère réalisable à bref délai. D'abord parce que le Tribunal fédéral est déjà surchargé de travail, sans qu'on ne lui confie encore ces tâches supplémentaires très exigeantes. Par ailleurs, si la Confédération recevait la compétence de poursuivre et de juger les délits mentionnés, un tribunal fédéral de première instance devrait être institué, pour des motifs juridiques, afin que l'inculpé ait la possibilité de recourir, ce qui n'est aujourd'hui pas possible pour les affaires de droit

<sup>20</sup> Cf. entre autres Weder, *ibid.*, 294

<sup>21</sup> Il s'agit des cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie et Soleure ainsi que récemment Glaris; BO E 1996, p. 244 ss; N, p. 2374 ss

<sup>22</sup> Motions Rhinow et Schweingruber, BO 1995 E, p. 329 s.; 1995 N, p. 2093

<sup>23</sup> BO E 1995, p. 330/31 (conseiller fédéral Koller).

pénal fédéral. Mais la base constitutionnelle pour un tel tribunal fédéral de première instance fait actuellement défaut. Une telle solution n'entre donc pas en ligne de compte avant la réforme en cours de la constitution fédérale et avant la révision totale de la loi d'organisation judiciaire fédérale, actuellement au stade d'avant-projet.

Il y a lieu dès lors de limiter l'intervention de la Confédération à une partie seulement de la procédure. Un tel modèle est déjà en pratique depuis longtemps pour les cas transfrontières de trafic de stupéfiants (art. 29, 4<sup>e</sup> al., de la loi fédérale du 3 oct. 1981<sup>24</sup> sur les stupéfiants (LStup) combiné avec l'art. 259 de la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>25</sup> (PPF)). Dans ce cas, la Confédération se limite cependant à la phase des investigations.

### 131.2 La solution proposée: la Confédération enquête, instruit et soutient l'accusation

Si l'avant-projet n'envisageait une compétence d'investigation de la Confédération que pour les cas complexes de criminalité organisée et de criminalité économique, la solution proposée ici, qui tient largement compte des résultats de la procédure de consultation, va nettement plus loin. S'agissant des délits entrant en ligne de compte, la *juridiction fédérale* est établie dans un nouvel article 340<sup>bis</sup> CPS, dès l'instant où le procureur général de la Confédération ouvre dans l'affaire considérée une procédure d'investigation.

A cette procédure d'investigation succède, selon les règles ordinaires de la procédure pénale fédérale, une *instruction préparatoire fédérale*. Mais comme actuellement on entend tenir la justice fédérale à l'écart de ces affaires, le procureur général de la Confédération peut, après l'instruction préparatoire, déléguer le cas au canton compétent. La détermination de cette compétence, contrairement à la solution fortement critiquée de l'avant-projet, intervient exclusivement selon les *règles ordinaires sur la fixation du for*. Devant le tribunal du canton, le procureur général de la Confédération (ou son suppléant) soutient l'*accusation* conformément aux règles de procédure cantonales. Le jugement est finalement prononcé par le tribunal du canton de la même façon qu'aujourd'hui déjà pour les infractions fédérales déléguées.

La définition précise des infractions énumérées exhaustivement à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS indique les formes de criminalité grave pour lesquelles se manifestent le plus clairement les inconvénients d'une compétence de poursuite exclusivement cantonale: délits économiques complexes ayant des implications lointaines et infractions perpétrées par des organisations criminelles, qui de plus ne se limitent pas au territoire d'un seul canton. Cette disposition garantit que la Confédération ne se saisira de la procédure, notamment dans le large secteur de la criminalité économique qu'exceptionnellement, lorsque cela se justifie.

La commission d'experts «Unification de la procédure pénale» avait proposé de permettre que les compétences de procédure de la Confédération, notamment dans le domaine de la criminalité économique, prennent effet seulement sur requête d'un canton; cette solution a été reprise de façon diverse dans la consultation. Comme dans l'avant projet, on renoncera à prévoir une telle solution. Indépendamment du fait que cette proposition est considérée comme problématique du point de vue

<sup>24</sup> RS 812.121

<sup>25</sup> RS 312.0

constitutionnel<sup>26</sup>, elle présente des inconvénients pratiques par rapport à la juridiction fédérale originaire présentée ici: il pourrait arriver que la Confédération ne soit saisie du cas que lorsque les investigations dans les cantons n'aboutissent pas. Des difficultés pourraient également se présenter si les cantons impliqués dans une procédure n'acquiesçaient pas tous à la délégation en faveur de la Confédération.

*Un nouvel article 260 PPF* règle le cas où apparaîtrait un désaccord entre le ministère public de la Confédération et les autorités cantonales sur l'exercice du droit de l'autorité fédérale d'ouvrir une enquête. Les contestations sont tranchées par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

Dans le cadre de ce nouvel aménagement de la procédure, les *offices centraux de police criminelle de la Confédération* jouent un rôle essentiel. Il est dès lors important que l'Office central pour la lutte contre le crime organisé puisse exercer sa fonction de prestation de service comme plaque tournante d'informations, non seulement dans le domaine étroit de la criminalité organisée à proprement parler, mais encore dans l'ensemble des infractions couvertes par l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS. On a ainsi la garantie que le ministère public fédéral reçoive à temps toutes les informations disponibles susceptibles de conduire à l'ouverture d'une enquête de police judiciaire conformément à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS. C'est là le but visé par les compléments et les modifications apportées aux articles 7 et 8 de la loi sur les offices centraux (LOC). Par une modification supplémentaire des dispositions précitées, les autorités fédérales seront mises en mesure, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans le domaine des infractions en matière de stupéfiants (cf. art. 29, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al., LStup, ainsi qu'art. 9, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., de la loi sur les offices centraux), de traiter les demandes étrangères d'entraide judiciaire dans tout le domaine d'application de l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS.

## 132 Extension des droits de la défense

A la différence du projet de dissociation, *le présent projet ne prévoit pas d'instituer un ministère public totalement indépendant du Conseil fédéral*. Administrativement, le ministère public fédéral, même après la séparation prévue d'avec la police fédérale et le service de sécurité de l'administration fédérale, reste un office fédéral faisant partie du DFJP, dont la compétence d'organisation n'est pas plus affectée que le droit du chef du DFJP d'être informé sur les cas importants par le procureur général de la Confédération. Finalement, l'autorité de nomination du procureur général de la Confédération reste bien le Conseil fédéral. Le postulat Günter du 6 décembre 1989<sup>27</sup>, qui demandait l'élection du procureur général de la Confédération par le Parlement, n'est donc pas réalisé.

Comme le ministère public fédéral n'est pas une autorité administrative ordinaire, mais exerce des fonctions de procédure pénale, il est soumis à un *contrôle judiciaire étendu*, qui a préséance sur la surveillance administrative du Conseil fédéral.

Les actuelles *compétences du procureur général de la Confédération sont maintenues*, ce qui signifie que le ministère public fédéral n'est pas réduit, comme dans le projet de dissociation, au seul rôle d'autorité d'accusation. Le procureur général de la Confédération maintient sa position forte dans le cadre de l'instruction tout

<sup>26</sup> Selon l'avis de droit du prof. Dietrich Schindler; cf. sur la question de la constitutionnalité également infra ch. 6.

<sup>27</sup> BO N 1990, p. 195

comme dans celui de la procédure d'investigation: il décide de l'ouverture de l'enquête, dirige les investigations de la police judiciaire et décide finalement si la procédure doit être classée, si l'instruction et le jugement doivent être le fait d'autorités de poursuite pénale cantonales ou si, dans la perspective d'une procédure devant la Cour pénale fédérale, une instruction préparatoire fédérale doit être conduite.

Parallèlement, la *procédure d'investigation est renforcée judiciairement* et rapprochée de l'instruction préparatoire, dont la réglementation paraît encore appropriée et conforme aux exigences d'un Etat de droit. Le projet déclare que les parties ont en principe, dans la procédure d'investigation, les mêmes droits que dans l'instruction préparatoire. *L'extension des droits de la défense* constitue un point essentiel, ce qui a notamment pour conséquence que les parties peuvent participer de façon plus active à la procédure en présentant des propositions de preuves et en participant à l'administration des preuves. C'est pourquoi à l'avenir des auditions de témoins doivent également être possibles dans la procédure d'investigation de police judiciaire. Celles-ci accroissent non seulement la valeur probatoire des résultats de la procédure d'investigation, mais peuvent également faciliter l'exécution de commissions rogatoires internationales.

Le *contrôle judiciaire de la procédure d'investigation* par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral porte déjà sur toutes les mesures de contrainte du procureur général de la Confédération, y compris les opérations qui en dépendent. Il est prévu que ce contrôle soit étendu à toutes les opérations du procureur général de la Confédération et à ses éventuels retards. Cela a pour conséquence qu'à l'avenir la surveillance du Conseil fédéral sur le ministère public fédéral peut se limiter à l'aspect administratif. La répartition des compétences entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral sera ainsi plus claire.

Par ailleurs, le nouveau projet se borne à reprendre quelques *améliorations du projet de dissociation*: il prend en compte la *séparation administrative* envisagée de la *police fédérale* d'avec le ministère public fédéral; la délégation ou la jonction de causes à clôture de la procédure d'investigation tombent, à la décharge du Conseil fédéral, dans la compétence autonome du procureur général de la Confédération; la réglementation de la légitimation pour recourir du procureur général de la Confédération est adaptée aux récents codes de procédure pénale cantonaux.

### 133 Délégation d'affaires pénales administratives

Il est tenu compte de la critique formulée par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 24 novembre 1995 (voir chiffre 113) à l'égard de la longue pratique de délégation des autorités fédérales par la création de la base légale nécessaire dans le droit pénal administratif. Le nouvel article 20, alinéa 3, DPA doit simplement permettre *de maintenir la pratique actuelle qui se justifie objectivement*; il n'est pas prévu d'imposer une charge supplémentaire aux cantons. La nouvelle norme prévoit également une délégation en faveur du ministère public fédéral, lorsque celui-ci a déjà ouvert une procédure.

**2**                    **Partie spéciale**

**21**                   **Nouvelles compétences de procédure en faveur  
de la Confédération (projet A)**

**211**                  **Modifications du code pénal**

**211.1**               **Article 340<sup>bis</sup> P-CPS**

**211.11**              **Cas dans lesquels les nouvelles compétences s'exercent**

La compétence de procédure de la Confédération doit entrer en ligne de compte, tel est le but de la disposition, pour les infractions perpétrées par le crime organisé, pour le blanchissage d'argent et pour des infractions économiques complexes. En conséquence, l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS cite l'infraction d'*organisation criminelle* (art. 260<sup>ter</sup> CPS) comme condition à la compétence de procédure, mais également la lutte contre les crimes qui sont le fait d'une telle organisation. Ainsi sont visés, au sens de la définition légale de l'organisation criminelle, les actes de violence criminelle (homicides, brigandage, prise d'otage, etc.) de toutes sortes, mais aussi les moyens criminels mis en oeuvre pour s'enrichir (vol, escroquerie, abus de confiance, etc.). Appartient aussi à ce contexte le *blanchissage d'argent* (art. 305<sup>bis</sup> CPS), qui peut certes être perpétré en dehors d'organisations criminelles, mais qui précisément pour celles-ci est «vital»<sup>28</sup> et constitue une manifestation nécessaire de la criminalité organisée<sup>29</sup>; ce à quoi il convient d'ajouter l'infraction subsidiaire visée à l'article 305<sup>ter</sup> CPS (défaut de vigilance en matière d'opérations financières et droit de communication).

Lorsqu'on énumère les cas visés de *criminalité économique qualifiée*, une difficulté se présente: le terme «criminalité économique» est une expression criminologique inconnue du droit pénal matériel. Afin d'atteindre la précision nécessaire dans la loi pénale, les infractions topiques seront énumérées, de façon à concrétiser l'expression floue de criminalité économique. Ce sont tout d'abord les crimes (c'est-à-dire des infractions sanctionnées de réclusion comme peine la plus grave) des deuxième et onzième titres du code pénal, soit les infractions contre le patrimoine (art. 137 ss) et les faux dans les titres (art. 251 ss CPS). Parce qu'ils ont une grande importance dans ce contexte, les délits de corruption seront aussi inclus (art. 315, corruption passive; art. 288, corruption; art. 316, accepter un avantage)<sup>30</sup>.

**211.12**               **Qualification particulière de ces infractions**

Afin de fonder effectivement la compétence de poursuite de la Confédération, il faut, indépendamment de l'existence des infractions énumérées, que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: les infractions doivent avoir été commises, au moins en partie, à l'étranger ou dans plusieurs cantons et leur ampleur, ainsi que leur complexité doivent rendre nécessaire l'unité dans l'exécution des investigations. Par conséquent, pour les infractions économiques, une compétence d'investigation du

<sup>28</sup> Ainsi, M<sup>me</sup> Carla Del Ponte, procureur général de la Confédération, dans une interview avec la «Schweizerische Handelszeitung» du 12.10.95.

<sup>29</sup> Weder, OK unter besonderer Berücksichtigung der Geldwäscherei, in Mayerhofer/Ichler (éd.), Organisierte Kriminalität, Heidelberg 1996, 112.

<sup>30</sup> Cf. également la définition de la criminalité économique de Weber, Praktische Probleme bei der Verfolgung internationaler Wirtschaftskriminalfälle, RPS 1996 264 ss.

procureur général ne doit être admise que si le délit a, outre un caractère transfrontalier, une gravité particulière, tant par son ampleur que par sa nature. L'ampleur requise résulte en particulier du grand nombre d'infractions ou d'auteurs; dans des cas exceptionnels, un seul montant délictueux extraordinairement élevé peut suffire. La complexité d'un cas résulte notamment d'un modus operandi raffiné, par exemple de l'ampleur de manoeuvres de dissimulation difficiles à élucider et de l'intervention de personnes morales faisant écran; des connaissances spéciales de la vie économique et des ressources importantes sont généralement indispensables pour faire la lumière dans de tels cas.

Les deux conditions mentionnées valent tout autant pour les crimes commis en rapport avec des organisations criminelles, y compris le blanchissage d'argent. Ces attributs sont, il est vrai, presque nécessairement associés à la criminalité organisée. Ainsi, les organisations criminelles visées par l'article 260<sup>ter</sup> CPS ont presque toujours une activité transfrontalière. En outre, la définition légale de l'organisation criminelle implique déjà une pluralité d'auteurs et d'actes. Enfin, la complexité de la délinquance est aussi illustrée par l'élément constitutif du maintien du secret en tant que dissimulation qualifiée et systématique<sup>31</sup>.

### 211.13 **Compétences et tâches du ministère public de la Confédération**

Il s'agit ici non pas, comme dans l'avant-projet abandonné, de l'attribution d'une compétence d'investigation en faveur du ministère public de la Confédération, mais bien de l'*institution de la juridiction fédérale*. A la différence des cas relevant traditionnellement de la juridiction fédérale (art. 340 CPS), l'existence d'une qualification juridique déterminée n'est pas ici constitutive de la juridiction fédérale. Ce qui est déterminant, c'est le fait que le ministère public de la Confédération ouvre une enquête dès l'instant où il dispose de suffisamment d'éléments démontrant que les conditions énoncées à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS sont réalisées. Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS énonce clairement qu'ainsi la juridiction fédérale est établie.

Avant l'ouverture de la procédure d'investigation, le cas relève de la juridiction cantonale. Cela a, entre autres, pour conséquence que les autorités de poursuite pénale cantonales sont tenues de procéder, avant l'ouverture des investigations fédérales, à tous les actes d'enquête qui ne peuvent être retardés; le principe de la légalité l'exige. La communication immédiate par les autorités cantonales de poursuite pénale selon l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet de loi sur les offices centraux permet du reste au ministère public fédéral de prendre à temps une décision sur l'ouverture d'une procédure d'investigation selon la loi fédérale de procédure pénale.

Il résulte également de l'institution de la juridiction fédérale que le sort ultérieur du cas sur le plan formel est régi exclusivement par la loi fédérale de procédure pénale. Cela signifie qu'une instruction préparatoire fédérale suit la clôture de l'enquête de police judiciaire. A l'issue de l'instruction préparatoire, l'affaire peut être déléguée à un tribunal du canton pour jugement conformément aux termes exprimés de la nouvelle disposition de l'article 18<sup>bis</sup> P-PPF en liaison avec l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, P-PPF. Dans ce cas, le procureur général de la Confédération soutient l'accusation devant le tribunal du canton conformément à la procédure pénale cantonale applicable. La dé-

<sup>31</sup> Cf. explications dans le message relatif au 2<sup>e</sup> train de mesures contre le crime organisé et le blanchissage d'argent, FF 1993 III 269 ss.

termination du canton compétent résulte exclusivement des *règles ordinaires sur la fixation du for* selon les articles 345 ss CPS. La possibilité de s'écarter de ces règles, prévue dans l'avant-projet pour des motifs d'économie de la procédure, mais majoritairement rejetée dans la consultation, a été abandonnée.

Ainsi que le prévoyait déjà l'avant-projet, le présent projet accorde au ministère public de la Confédération un *pouvoir d'appréciation* s'agissant de l'ouverture d'une procédure d'investigation («peut ouvrir une enquête»). Ce pouvoir d'appréciation a fait l'objet de diverses critiques dans la procédure de consultation; on craignait notamment que le ministère public de la Confédération ne se saisisse que de cas spectaculaires, voire financièrement intéressants. Ces critiques ne sont pas fondées. Le ministère public de la Confédération doit exercer son pouvoir d'appréciation non pas arbitrairement, mais conformément à ses devoirs, c'est-à-dire selon des règles intelligibles.

Le but de la procédure d'investigation ouverte par le ministère public est *l'identification des auteurs et la constatation des faits essentiels*. Pour cela, il doit assurer la conservation des indices et des preuves et prendre d'autres mesures qui ne peuvent être différées. Selon le droit actuel, le ministère public de la Confédération peut également à cet effet ordonner toutes les mesures de contrainte prévues par la procédure (en particulier, arrestation, séquestre, perquisition et surveillance)<sup>32</sup>. La durée et l'ampleur des investigations dépendant essentiellement de l'objet de la procédure, la procédure préliminaire est clôturée aussitôt que l'état de fait est établi dans ses éléments principaux et que la conservation des preuves importantes est assurée.

## **211.2 Article 344, chiffre 1 (abrogé)**

Sous réserve des cas relevant des Assises fédérales, la jonction des procédures pénales incombe dorénavant au procureur général, lorsque les infractions sont, les unes, soumises à la juridiction fédérale, les autres, à la juridiction cantonale. Cette compétence est désormais réglée dans la loi fédérale sur la procédure pénale, tout comme la délégation, comparable, d'affaires pénales relevant exclusivement de la compétence fédérale (cf. art. 18, 2<sup>e</sup> al., P-PPF; infra ch. 212.1).

## **212 Modifications dans la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF)**

### **212.1 Article 18 P-PPF**

La délégation aux cantons d'affaires de droit pénal fédéral se limitait initialement à quelques cas peu nombreux, car le code pénal n'est entré en vigueur que postérieurement à la loi fédérale de procédure pénale et le droit pénal matériel était encore dans une large mesure cantonal à l'époque. C'est pourquoi la tâche, liée à la délégation, de décider, cas par cas, sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons fut dévolue à l'exécutif. Aujourd'hui, ce sont des centaines de telles décisions qui doivent être prises chaque année. Il se justifie dès lors de repren-

<sup>32</sup> Cf. art. 45, ch. 1, 71 et 72 PPF.

dre la nouvelle réglementation du projet de dissociation, qui décharge aussi formellement le Conseil fédéral.

*1<sup>er</sup> alinéa:* L'article 18 actuel donne au Conseil fédéral la compétence de déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement des affaires de droit pénal fédéral au sens de l'article 340 CPS (pour celles relevant de l'art. 340<sup>bis</sup> P-CPS, cf. art. 18<sup>bis</sup> P-PPF). Le ministère public fédéral est toutefois déjà habilité à régler ces affaires de façon indépendante, à l'exception des cas dans lesquels le Conseil fédéral et le DFJP, pour les délits politiques et les affaires pénales concernant des fonctionnaires, accordent l'autorisation de poursuivre<sup>33</sup>.

*2<sup>e</sup> alinéa:* La même réglementation vaut en principe pour les cas dans lesquels la juridiction fédérale et la juridiction cantonale sont en concours. Ainsi, l'article 344, chiffre 1, CPS devient sans objet et peut par conséquent être abrogé (cf. supra ch. 211.2).

*3<sup>e</sup> alinéa:* La délégation de la juridiction aux autorités cantonales intervient après la clôture de la procédure d'investigation. Dans des cas exceptionnels, il devrait toutefois être admis de procéder aussi à la délégation d'affaires de droit pénal fédéral au sens de l'alinéa 1, alors qu'une instruction fédérale est déjà ouverte, notamment lorsque le résultat de l'instruction ne justifie pas de saisir la Cour pénale fédérale. Il est aussi envisageable de limiter la délégation aux autorités cantonales de poursuite pénale aux inculpés dont la participation dans l'affaire pénale était secondaire. Dans les cas prévus à l'alinéa 3, le procureur général de la Confédération soutient nouvellement l'accusation devant le tribunal cantonal.

Le *4<sup>e</sup> alinéa* fonde la compétence de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral pour connaître des contestations (soit des conflits entre autorités). Les inculpés et éventuellement d'autres personnes touchées disposent de la plainte à la Chambre d'accusation selon l'article 105<sup>bis</sup> P-PPF, car les 1<sup>er</sup> à 3<sup>e</sup> alinéas ont trait sans exception à des actes officiels du procureur général de la Confédération. A la différence de ce qui est prévu en droit actuel, dans lequel le Conseil fédéral a formellement la compétence de décider, il ne peut être ici, pour des raisons juridiques, reconnu de compétence décisionnelle définitive au ministère public de la Confédération.

*5<sup>e</sup> alinéa:* La compétence des Assises fédérales s'impose pour des raisons constitutionnelles (art. 112 cst., art. 341 et 344, ch. 2 CPS). La délégation de la juridiction à un canton est, en conséquence, exclue dans de tels cas.

## 212.2 Article 18<sup>bis</sup> (nouveau) P-PPF

Le *1<sup>er</sup> alinéa* reprend pour l'essentiel le contenu de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, P-PPF, en se référant aux nouveaux cas de l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS (voir supra ch. 211.1). Dans ces cas, qui font l'objet d'investigations, puis d'une instruction par la Confédération, le procureur général de la Confédération a la possibilité, et cela non seulement à titre exceptionnel comme le prévoit l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, P-PPF, de soutenir l'accusation devant les tribunaux cantonaux.

Le *2<sup>e</sup> alinéa* déclare applicable, pour ces cas également, les principes de la jonction et du règlement des contestations, tels qu'ils ont été prévus à l'article 18, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, P-PPF. De la sorte, le ministère public peut exceptionnellement déléguer une

<sup>33</sup> Art. 12, let. c, ordonnance du 28 mars 1990 sur la délégation de compétences; RS 172.011

affaire pour laquelle la compétence juridictionnelle tant cantonale que fédérale est donnée, par jonction, avant la clôture de l'instruction préparatoire. Cette possibilité, qui entrera sans doute rarement en ligne de compte, permet de tenir compte le mieux possible de la situation dans les cas particuliers. En revanche, la clause de délégation de l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, P-PPF, ne s'applique pas dans les cas de l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS. Ainsi, lorsque le ministère public de la Confédération a ouvert une procédure d'investigation dans les cas prévus à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS et a par ce fait fondé la juridiction fédérale, il ne subsiste plus que deux possibilités: soit l'affaire est poursuivie jusqu'au jugement par les instances fédérales, soit alors elle est déléguée à un canton pour jugement à l'issue de l'instruction préparatoire fédérale; dans ce cas le procureur général de la Confédération assume la représentation de l'accusation. Une délégation pendant la procédure d'investigation ou à l'issue de celle-ci n'est en revanche pas possible ici, contrairement aux cas prévus par l'article 340 CPS.

### 212.3 Article 260 P-PPF

Les infractions décrites à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS restent soumises à la juridiction cantonale. Comme, toutefois, une compétence fédérale peut être fondée conformément à cette disposition, il se conçoit aisément qu'outre des conflits de for intercantonaux tels qu'ils se sont déjà produits, des contestations entre le ministère public fédéral et des autorités cantonales de poursuite pénale surgissent aussi. Une autorité cantonale peut, par exemple, contester la compétence d'investigation revendiquée par le ministère public fédéral, dans un cas déterminé ou, à l'inverse, le ministère public fédéral peut refuser de faire droit à une requête cantonale tendant à la reprise des recherches. Pour de tels cas, l'article 260 P-PPF donne à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral la compétence de trancher, comme dans les conflits de compétence intercantonaux<sup>34</sup>. Jusqu'à la décision de la Chambre d'accusation, les autorités cantonales de poursuite pénale conservent le droit et le devoir de poursuivre les recherches.

Avec la nouvelle proposition (cf. supra ch. 211.13), on peut renoncer à renvoyer la cause à un canton à l'issue de la procédure d'investigation comme le prévoyait l'article 261 de l'avant-projet. Cette question est maintenant réglée en particulier par les articles 18<sup>bis</sup> (cf. supra ch. 212.2), 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, et 254 P-PPF (cf. infra partie B). La proposition, très critiquée dans la consultation, de déroger, au moment de la détermination du canton compétent, aux règles ordinaires sur la fixation du for devient ainsi également caduque.

### 212.4 Article 265<sup>bis</sup> (nouveau) P-PPF

Cette disposition, comme celles des articles 265<sup>ter</sup> et 265<sup>quater</sup>, est nouvelle et constitue une norme spéciale pour les affaires de droit pénal fédéral dans lesquelles le procureur général soutient l'accusation devant les tribunaux cantonaux. De cette façon, on précise les innovations des articles 18, 3<sup>e</sup> alinéa, et 18<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, P-PPF.

L'article 265<sup>bis</sup> fixe en particulier la *limite* entre le droit fédéral et le droit cantonal dans des cas de ce genre. Selon cette disposition, le passage de la procédure pénale fédérale au droit cantonal de procédure est déterminé par le dépôt de l'acte d'accu-

<sup>34</sup> Cf. art. 351 CPS et art. 264 PPF.

✚

sation en main des autorités cantonales compétentes. La réserve du droit fédéral mentionnée à l'alinéa 1 concerne en particulier les articles 18, 4<sup>e</sup> alinéa, 18<sup>bis</sup> et 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, P-PPF: selon ces dispositions, les contestations portant sur la compétence sont tranchées par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral et non par un tribunal cantonal, à moins que le litige porte uniquement sur la compétence intracantonale.

### **212.5 Article 265<sup>ter</sup> (nouveau) P-PPF**

Cette disposition précise que, dans de tels cas, le procureur général assume la fonction d'accusateur public, dont les droits et devoirs de procédure sont déterminés par la législation cantonale.

### **212.6 Article 265<sup>quater</sup> (nouveau) P-PPF**

Cette disposition fixe les règles relatives aux conséquences financières de la procédure nouvelle. Pour assurer une répartition équilibrée des charges, il est notamment précisé que dans de telles procédures les amendes, ainsi que les objets et valeurs patrimoniales confisqués sont dévolus exclusivement à la Confédération, mais qu'inversement, la Confédération supporte dans ces procédures la totalité des frais et indemnités, qui sinon seraient à la charge des cantons.

### **212.7 Article 266 P-PPF**

Conformément à la nouvelle conception, la légitimation du ministère public fédéral pour faire usage des moyens de recours cantonaux et pour interjeter le pourvoi en nullité est également prévue pour les cas dans lesquels le ministère public de la Confédération soutient l'accusation devant les tribunaux cantonaux.

### **212.8 Article 267 P-PPF**

Des codes de procédure pénale cantonaux récents prévoient que certains jugements ne sont motivés que si une partie le demande. A l'instar des articles 255 et 265, 1<sup>er</sup> alinéa (cf. projet partiel B), l'article 267 en tient compte dans la mesure où il n'est plus exigé dans chaque cas une «expédition complète». Comme le procureur général doit motiver son recours par écrit et ne peut donc guère simplement se limiter à formuler une déclaration de recours, le délai de recours est aligné sur celui du pourvoi fédéral en nullité (art. 272, 2<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al.).

### **212.9 Article 270, 6<sup>e</sup> alinéa, P-PPF**

Cette disposition est adaptée à l'article 18, selon lequel la délégation est le fait du procureur général. Il est aussi tenu compte du cas nouveau fondé sur les articles 18 et 18<sup>bis</sup> P-PPF, où le procureur général soutient l'accusation devant les tribunaux cantonaux.

## 213 Modifications de la loi sur les offices centraux

### 213.1 Article 7, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> alinéas: Tâches

La Confédération ne peut exercer efficacement les compétences de procédure dont elle est nouvellement investie que si les informations de police criminelle, nécessaires à l'ouverture d'une procédure d'investigation et recouvrant l'ensemble du domaine défini à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS, sont collectées aussi complètement que possible et que leur analyse est centralisée. Telle est précisément la tâche des offices centraux de police criminelle de la Confédération. L'article 7 de la loi sur les offices centraux actuellement en vigueur, constitué d'un seul alinéa, décrit cette tâche pour l'office central de lutte contre le crime organisé. Afin qu'à l'avenir les cas de criminalité économique qualifiés soient traités de la même manière, l'article 7 de la loi sur les offices centraux est dûment complété par un nouveau 2<sup>e</sup> alinéa.

Par un nouveau 3<sup>e</sup> alinéa de cet article, l'Office central de lutte contre le crime organisé est habilité à procéder lui-même, selon les dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale, à des recherches de preuves dans le cadre de demandes d'entraide judiciaire, qui concernent une procédure selon l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS. Le service compétent de l'Office fédéral de la police pour l'examen et la transmission des demandes d'entraide judiciaire n'a dès lors plus besoin de transmettre la requête étrangère (p. ex. en vue de la production de documents dans un cas de criminalité économique qualifiée) à l'autorité du canton normalement compétent, mais il peut également transmettre l'affaire directement à l'Office central de lutte contre le crime organisé. Des critiques ont été occasionnellement exprimées dans la consultation à l'égard de cette réglementation. On a notamment craint que la Confédération ne puisse profiter de façon accrue des procédures lucratives de «sharing». Néanmoins le raccourcissement de la procédure, auquel tend la norme proposée et qui dans de tels cas revêt une importance déterminante, l'emporte sur des considérations d'opportunité de ce genre.

Si l'usage de la contrainte est nécessaire à l'exécution de l'entraide, le ministère public fédéral peut également, selon le nouveau 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 7 et sur la base des mêmes réflexions, prendre les mesures utiles en lieu et place des autorités de poursuite pénale cantonales. Les alinéas 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> constituent dans le domaine d'application de l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS une réglementation analogue à celle qui existe déjà aujourd'hui pour l'entraide judiciaire en matière de délits de stupéfiants<sup>35</sup>.

Finalement, l'article 7, 4<sup>e</sup> alinéa, du projet énonce clairement que, pour l'ouverture et la direction d'une procédure d'investigation selon la PPF, le ministère public fédéral est exclusivement compétent également dans le domaine d'application de l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS.

### 213.2 Article 8, 1<sup>er</sup> alinéa: Devoirs d'information

Afin que l'Office central de lutte contre le crime organisé puisse exercer au mieux son activité, qui consiste notamment à brosser un tableau général de la situation, les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons sont astreintes, selon l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les offices centraux en vigueur, à faire parvenir à l'Office central les informations pertinentes, soit celles concernant l'activité

<sup>35</sup> Cf. art.9, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al. de la loi sur les offices centraux, ainsi qu'art. 29, al.2 et 4 LStup.

d'organisations criminelles; ces informations portent en particulier sur des constatations qui éveillent des soupçons. L'extension du domaine d'activités de l'Office central aux infractions économiques qualifiées (art. 7, 2<sup>e</sup> al.; cf. ci-dessus ch. 213.1) rend nécessaire une extension correspondante des devoirs de communication prévus à l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa. Avec la formulation choisie, ces devoirs sont étendus à la totalité du domaine délictueux saisi par l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS, domaine dans lequel le ministère public fédéral peut mener des recherches. Cette innovation, combinée avec les dispositions déjà existantes (art. 8, 2<sup>e</sup> al., et art. 2 de la loi sur les offices centraux), assure un flux d'informations complet en provenance des cantons et dans leur direction, ainsi que vers le ministère public fédéral, aussi bien avant qu'après l'ouverture de la procédure d'investigation. De cette façon, il ne doit plus pouvoir se dérouler de recherches dans un canton, particulièrement dans des cas complexes de criminalité économique, sans que le ministère public fédéral ou d'autres cantons impliqués dans l'affaire en soient informés. Le droit (très étendu) du ministère public de la Confédération d'obtenir, pour des cas particuliers, des renseignements tirés des informations collectées par l'Office central doit être réglé dans l'ordonnance actuellement en préparation sur la procédure de traitement des données relatives à la lutte contre le crime organisé.

## **22 Extension des droits de la défense (projet B)**

### **221 Modifications de la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF)**

#### *Article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, P-PPF*

Le texte actuel de la loi vise les affaires de droit pénal fédéral qui sont déferées pour jugement aux cantons «par un arrêté du Conseil fédéral». Toutefois, le ministère public de la Confédération est déjà compétent pour régler de façon indépendante de telles affaires de délégation; ne font exception que les cas pour lesquels le Conseil fédéral ou le DFJP donnent l'autorisation d'ouvrir la poursuite pénale de délits politiques ainsi que d'infractions commises par des fonctionnaires<sup>36</sup>. Il convient de tenir compte ici de ce nouveau règlement de compétences (cf. également supra ch. 212.1)

#### *Article 11 P-PPF*

Le texte de loi actuellement en vigueur mentionne seulement la surveillance de la Chambre d'accusation sur l'instruction préparatoire, ainsi que ses décisions en matière de plaintes contre le juge d'instruction et de mise en accusation. Mais le Tribunal fédéral exerce déjà des tâches dans la procédure d'investigation: contrôle de la détention préventive motivée par un risque de collusion (art. 51, 2<sup>e</sup> al.), traitement des recours en matière d'arrestation (art. 52, 2<sup>e</sup> al.) (comme cas particulier des recours contre les mesures de contrainte et les actes y relatifs selon l'art. 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al.), décision sur l'admissibilité de la perquisition de papiers (art. 69, 3<sup>e</sup> al.), approbation de mesures officielles de surveillance (art. 72), décision sur recours contre une mesure de confiscation (art. 73, 2<sup>e</sup> al.), décision sur demande de renseignements (art. 102<sup>ter</sup>), décision sur ordonnance de suspension (art. 106, al.1<sup>bis</sup>) et sur requête d'indemnité (art. 122, 4<sup>e</sup> al.). Dès l'instant où tous les actes, y compris le retard, du

<sup>36</sup> Article 12, lettre c de l'ordonnance sur la délégation de compétences, RS 172.011

procureur général de la Confédération, au même titre que ceux du juge d'instruction, doivent être soumis au recours à la Chambre d'accusation, une modification correspondante de l'article 11 se justifie.

A la différence de l'avant-projet, nous proposons ici, suivant en cela des avis exprimés dans la procédure de consultation, une extension du pouvoir de surveillance de la Chambre d'accusation à la *procédure d'investigation* et, pour être précis, au procureur général de la Confédération dans la mesure où il intervient comme chef de la police judiciaire. Ainsi, toute la procédure préliminaire est soumise à une surveillance juridiquement irréprochable et, de plus, cohérente.

La précision relative à la mise en accusation «devant les tribunaux pénaux de la Confédération» est une nécessité qui résulte du nouvel article 265<sup>bis</sup> P-PPF (cf. supra ch. 212.4).

#### *Article 14 P-PPF*

Selon l'article 14 actuellement en vigueur, le procureur général de la Confédération est placé sous la surveillance et la direction du Conseil fédéral; sont réservées ses réquisitions devant le tribunal.

La disposition s'explique par le fait que le Conseil fédéral est l'autorité de nomination et que le ministère public forme un office fédéral au sein du DFJP. A l'inverse du projet de dissociation, le Conseil fédéral s'en tient au principe selon lequel la direction des enquêtes préliminaires de police judiciaire reste au ministère public de la Confédération. La police judiciaire de la Confédération reste intégrée au sein du DFJP. Selon le projet de dissociation, la direction de la police judiciaire aurait été confiée au directeur de l'office fédéral compétent (nouvel Office fédéral de la sécurité intérieure ou Office fédéral de la police); cette solution a été abandonnée. La surveillance exercée sur le procureur général doit toutefois se limiter à l'aspect administratif, parce que de nouvelles possibilités étendues de recours à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral sont prévues.

En effet, l'ancien droit de donner des directives, dérivé du principe «surveillance et direction», qui se trouve en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs, est aujourd'hui dépassé. Dans le message de 1929 relatif à la loi fédérale sur la procédure pénale, le Conseil fédéral constatait, il est vrai, que le procureur général avait, en tant que fonctionnaire de l'administration de la justice, à recevoir des instructions sur l'ouverture ou la non-ouverture de poursuites pénales, l'introduction ou la non-introduction de recours<sup>37</sup>. Déjà en 1958, le Conseil fédéral a cependant souligné que le droit de surveillance et de direction du Conseil fédéral durant une procédure pénale fédérale aurait avant tout une signification pratique, si le procureur général devait lui-même agir, en violation de son devoir, contre la légalité. Le maintien d'un droit de surveillance et de direction ainsi compris était justifié et s'imposait<sup>38</sup>. Cette conception a été confirmée en 1976, en relation avec l'initiative parlementaire sur la protection de la sphère privée; à cette occasion, le Conseil fédéral précisait qu'il n'était sans doute pas de sa tâche de donner des instructions concernant des cas d'espèce et d'endosser la responsabilité correspondante; c'est pourquoi il se limitait à une surveillance administrative<sup>39</sup>. Selon la conception moderne de la position et de

<sup>37</sup> FF 1929 II 624

<sup>38</sup> FF 1958 II 716

<sup>39</sup> FF 1976 II 1529 1535

la fonction d'un ministère public, cette autorité doit être indépendante de toute surveillance et instruction<sup>40</sup> dans le domaine fonctionnel.

Il apparaît du reste approprié de parler au 1<sup>er</sup> alinéa (mais seulement là) de «*ministère public de la Confédération*» plutôt que de «*procureur général de la Confédération*». On souligne ainsi que la division en deux parties de la surveillance (administrative par l'exécutif, judiciaire s'agissant de l'activité de police judiciaire) s'applique à l'ensemble du personnel du ministère public et notamment aussi à la police fédérale.

#### *Article 16 P-PPF*

Le procureur général peut, comme jusqu'ici, se faire remplacer par ses suppléants (1<sup>er</sup> al.). L'expression "adjoint", tirée du droit administratif, est en revanche biffée.

L'*extension de la possibilité de représenter* le procureur général réalisée au 2<sup>e</sup> alinéa correspond à un vœu fréquemment exprimé dans la procédure de consultation. Ainsi, il sera possible, pour chaque région linguistique, de désigner plusieurs représentants, qui, de plus, facultativement, pourront être investis d'une charge à plein temps.

Il est précisé dans un nouveau 4<sup>e</sup> alinéa que tous les représentants agissent *indépendamment* de toute instruction des autorités de nomination et que les mandataires spéciaux (1<sup>er</sup> al., deuxième phrase) et les représentants au sens des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas ne sont pas soumis non plus aux instructions du procureur général non plus. Cette réglementation, reprise du projet de dissociation, doit empêcher des conflits de compétence entre le Tribunal fédéral (Chambre d'accusation) et le Conseil fédéral.

#### *Article 17 P-PPF*

En lieu et place du DFJP, la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral doit à l'avenir exercer la *haute surveillance* sur la police judiciaire (1<sup>er</sup> al.). Dès l'instant où selon le nouvel article 11 la Chambre d'accusation est investie d'un pouvoir de surveillance sur la procédure d'investigation, il est logique de la charger en conséquence de la surveillance sur la police judiciaire. Cette surveillance s'exerce notamment à l'égard des organes cantonaux de police judiciaire engagés dans le cadre de la police judiciaire de la Confédération. Pour les organes de police de la Confédération, tout comme pour le procureur général, la surveillance s'exerce à deux niveaux: surveillance administrative du Conseil fédéral, surveillance matérielle par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Il se justifie de ne parler ici que de *haute surveillance* en raison de la procédure de recours à deux degrés (cf. art. 105<sup>bis</sup> P-PPF).

Etant donné que la police fédérale, après les offices centraux, doit également être séparée administrativement du ministère public de la Confédération, le 3<sup>e</sup> alinéa doit être reformulé conformément au projet de dissociation.

#### *Article 35, 1<sup>er</sup> alinéa, P-PPF*

La loi actuelle prévoit que le juge, lors du premier interrogatoire, attire l'attention de l'inculpé sur le droit qu'il a de se pourvoir d'un défenseur en tout état de la cause. En cas d'arrestation, l'inculpé doit en être informé déjà lors de la procédure de contrôle de l'arrestation (art. 47, 5<sup>e</sup> al.). Mais l'inculpé qui n'a pas été arrêté doit aussi

<sup>40</sup> Cf. Riklin/Schürmann/Peter, Die Zusammenhänge zwischen Gerichtsverfassung und Strafverfahren, RPS vol. 106 1989 p. 153 ss

être informé de ce droit non seulement devant le juge, mais déjà par le procureur général ou son suppléant, lorsqu'une procédure d'administration de preuves à proprement parler est ouverte sur le plan fédéral<sup>41</sup>. La disposition ne concerne pas les premières investigations de la police sur les lieux de l'infraction.

#### *Article 37 P-PPF*

Selon le droit en vigueur, un défenseur d'office n'est prévu expressément que durant l'instruction préparatoire. Eu égard à l'importance croissante de la procédure d'investigation, le ministère public de la Confédération a déjà, *praeter legem*, dans le sens d'une amélioration de la position de l'inculpé, admis l'intervention d'un défenseur d'office dans la phase de la procédure d'investigation, si les conditions de l'article 36 sont réalisées. Il convient de légaliser cette pratique à l'article 37. De plus, au début du premier interrogatoire (art.35, 1<sup>er</sup> al.), ainsi que dans la procédure de contrôle de l'arrestation (art. 47, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al.), dans laquelle le juge cantonal procédant à l'arrestation (ou le juge d'instruction fédéral) peut nommer un défenseur d'office, l'inculpé doit être de nouveau informé de ses droits.

#### *Article 38 P-PPF*

A l'article 38 est précisée la compétence pour allouer l'indemnité due au défenseur d'office et pour décider qui en supporte la charge.

#### *Article 45, chiffre 1, P-PPF*

Selon le droit cantonal, les autorités judiciaires et non la police judiciaire sont habilitées à décerner un mandat d'arrêt formel. La police judiciaire peut, en revanche, arrêter provisoirement, s'il y a péril en la demeure, une personne hautement suspecte. C'est pourquoi les autorités compétentes selon le droit cantonal (plutôt que la police judiciaire) doivent être mentionnées au chiffre 1. Est déterminant dans chaque cas le droit cantonal de procédure pénale qui, selon l'organisation judiciaire, donne cette compétence au juge d'instruction, au procureur de district (Bezirksanwalt zuricois), etc.

#### *Article 47 P-PPF*

Aux termes de l'article 5, chiffre 3, CEDH, le prévenu arrêté doit être aussitôt traduit devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires. Le droit en vigueur remplit cette exigence (art. 47). La réglementation est toutefois très sommaire, de telle façon que le juge cantonal compétent pour examiner le bien fondé de l'arrestation est enclin à appliquer complémentaiement le droit cantonal de procédure pénale qu'il connaît, ce qui est interdit au juge d'instruction fédéral. C'est pourquoi il se justifie de régler, sur le plan fédéral, quelques principes de procédure et de garantir ainsi dans les affaires de droit pénal fédéral une procédure uniforme de contrôle de l'arrestation. La réglementation de l'appréhension policière lorsqu'il y a péril en la demeure (cf. art. 62) reste inchangée, dans la mesure où, après l'audition de l'inculpé comparant (art. 62, 2<sup>e</sup> al.), une décision peut immédiatement être prise au sens de l'article 47, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>41</sup> Cf. nouvel art.102 P-PPF, selon lequel des actes d'instruction peuvent être formellement proposés.

*1<sup>er</sup> alinéa:* En premier lieu, l'autorité qui a décerné le mandat d'arrêt doit sans délai vérifier si elle doit le maintenir ou si elle peut ordonner une mise en liberté immédiate.

*2<sup>e</sup> alinéa:* Si l'accusé reste en détention, il doit être sans délai conduit devant le juge compétent pour examiner le bien-fondé de l'arrestation; dans la procédure d'investigation, il faut alors choisir entre l'autorité judiciaire cantonale compétente pour contrôler l'arrestation et le juge d'instruction fédéral. Ainsi, une comparution rapide devant le juge est garantie dans chaque cas. Dans l'instruction préparatoire fédérale, le juge d'instruction passe directement au contrôle de l'arrestation proprement dit selon le 3<sup>e</sup> alinéa.

*Le 3<sup>e</sup> alinéa* contient quelques principes sur la procédure de contrôle de l'arrestation. La nouvelle disposition assure par ailleurs qu'un défenseur d'office puisse être nommé en cas de nécessité. Les conditions pour une défense obligatoire sont réglées à l'article 36.

*Le 4<sup>e</sup> alinéa:* Pour procéder à l'audition et rendre sa décision, le juge dispose de 48 heures à compter du moment où l'inculpé lui a été conduit. A la différence du droit actuel, on renonce à distinguer afin d'accélérer la procédure, entre jours ouvrables et jours fériés. Le délai reste le même quel que soit le jour de la semaine au cours duquel l'inculpé a été amené.

*5<sup>e</sup> alinéa:* Si l'inculpé détenu n'a pas encore de défenseur, il doit sans délai être informé de son droit d'en constituer un et de présenter en tout temps une requête de mise en liberté. Contre le rejet d'une telle demande, il peut être fait recours à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral statue alors, au sens de l'article 5, chiffre 4, CEDH, sur la légalité de la détention et ordonne, en cas d'illégalité, la libération de l'inculpé. Pour autant que les intérêts de l'instruction ne s'y opposent pas de façon contraignante, il doit par ailleurs être donné à l'inculpé détenu l'occasion de renseigner sa famille ou une personne de confiance, comme, par exemple, le partenaire, une voisine pour s'occuper des animaux domestiques, la secrétaire pour régler les affaires urgentes, etc.

#### *Article 51, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas (nouveaux), P-PPF*

La formulation de l'actuel 2<sup>e</sup> alinéa a pour conséquence que la Chambre d'accusation peut difficilement statuer dans le délai de 14 jours sur la prolongation de la détention préventive. Dans la pratique, le Tribunal fédéral s'en tire par une décision intermédiaire «prima facie» suivie, après un échange d'écritures, d'une décision proprement dite. Même ainsi, la situation demeure insatisfaisante. La nouvelle version proposée remédie à cette situation en ce sens qu'elle limite à 14 jours le *dé-lai pour présenter la requête* de prolongation, au lieu du délai dans lequel la décision doit être prise. Cela signifie que la Chambre d'accusation doit trancher sans délai après avoir reçu la requête et entendu l'inculpé. Cette disposition ne préjudicie pas au droit du détenu de présenter en tout temps une requête de mise en liberté.

En vertu d'une jurisprudence ancienne et constante de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, l'article 51, 2<sup>e</sup> alinéa, ne s'appliquait pas dans la procédure d'investigation. En 1994, cette pratique a été changée et l'article 51, 2<sup>e</sup> alinéa, a été interprété à la lumière des droits acquis à l'inculpé par l'entrée en vigueur de la CEDH, de telle façon qu'actuellement aucune arrestation motivée par un danger de collusion ne peut être maintenue au-delà de 14 jours sans une approbation expresse

de la Chambre d'accusation<sup>42</sup>. Le projet (nouvel 3<sup>e</sup> al.) précise le texte de loi dans le sens de la nouvelle jurisprudence, et y associe l'obligation d'annoncer de tels cas, dès le début, à la Chambre d'accusation, afin que celle-ci puisse efficacement exercer sa fonction de contrôle.

*Article 65, troisième phrase, et 2<sup>e</sup> alinéa (nouveau), P-PPF*

La loi fédérale sur la procédure pénale ne règle expressément le séquestre d'objets que dans la mesure où ceux-ci peuvent avoir une importance comme moyens de preuve. Toutefois, selon une pratique actuelle incontestée, le séquestre sert également à garantir une confiscation ultérieure (art. 73 PPF, en relation avec art. 58 ss CPS), indépendamment de l'importance de l'objet comme moyen de preuve. Si les compétences de procédure de la Confédération, fondées sur le nouvel article 340<sup>bis</sup> P-CPS, sont étendues aux domaines du crime organisé et de la criminalité économique, l'importance du séquestre comme sûreté en vue de la confiscation ultérieure s'accroîtra notablement. C'est pourquoi l'occasion de compléter la disposition correspondante devrait être saisie. Par la même occasion, on réglera le cas spécial, dans lequel les biens provenant d'opérations suspectes sont placés en immeubles. Le séquestre de procédure pénale doit faire l'objet d'une inscription au registre foncier<sup>43</sup>. La compétence du procureur général d'ordonner un séquestre selon l'article 71 inclut celle d'ordonner la restriction au droit d'aliéner inscrite au registre foncier.

*Article 88<sup>ter</sup> (nouveau) P-PPF*

La procédure d'investigation est, par ce projet, développée conformément à des critères judiciaires. Les règles proposées sont, dans une large mesure, les mêmes que celles de l'instruction cantonale. C'est pourquoi, afin de pouvoir conduire la procédure de façon efficace également dans les affaires pénales économiques, il faut donner au procureur général la possibilité de procéder à des auditions formelles de témoins. Contre le prononcé d'arrêts disciplinaires (art. 88 PPF), le témoin peut recourir auprès de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (cf. art. 11 P-PPF). La police judiciaire, pour ce qui la concerne, doit se limiter, comme par le passé, à l'audition de personnes entendues aux fins de renseignements (art. 101<sup>bis</sup>).

La coopération internationale dans la lutte contre le crime ayant été renforcée, l'exécution de commissions rogatoires étrangères a été de plus en plus souvent confiée, en application de l'article 17, 4<sup>e</sup> alinéa, EIMP, au ministère public fédéral par l'Office fédéral de la police. La disposition citée permet de procéder ainsi lorsque le ministère public fédéral serait compétent pour la poursuite, si l'infraction avait été commise en Suisse et s'il pouvait, de ce fait, ouvrir une procédure d'investigation. Mais, dans les cas d'entraide judiciaire, des auditions formelles de témoins, auxquelles le ministère public fédéral ne pouvait jusqu'ici pas procéder lui-même, sont régulièrement nécessaires. C'est pourquoi la nouvelle disposition facilite également l'exécution de commissions rogatoires internationales, sans qu'il soit indispensable de compléter la loi fédérale sur l'entraide internationale.

<sup>42</sup> ATF 120 IV 342 ss.

<sup>43</sup> Art. 80, 6<sup>e</sup> al., lct.b de l'ordonnance sur le registre foncier du 22 février 1910, RS 211.432.1

#### *Article 100, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> alinéas (nouveau), P-PPF*

S'il n'existe pas de motif d'ouvrir une procédure d'investigation sur la base de la dénonciation, parce que, par exemple, le comportement incriminé n'est à l'évidence pas punissable ou que les autorités cantonales sont compétentes pour le jugement, le procureur général, selon le droit actuel et en application par analogie de l'article 106 PPF, ne donne pas suite à la dénonciation ou, le cas échéant, transmet le dossier à l'autorité cantonale (art. 107).

Cette pratique a été parfois contestée. C'est pourquoi le projet institue une réglementation expresse, qui prévoit que le procureur général rend une décision sur la question (3<sup>e</sup> al.), que l'inculpé identifié et le dénonciateur doivent en être renseignés (4<sup>e</sup> al.) et que la victime au sens de la loi sur l'aide aux victimes peut recourir comme dans le cas de suspension (art. 106, al.1<sup>bis</sup>) (5<sup>e</sup> al.).

#### *Article 101 P-PPF*

Le 1<sup>er</sup> alinéa prévoit expressément que, lorsque sont réunies des présomptions suffisantes d'infractions soumises comme telles à la juridiction fédérale (art. 340 CPS), le procureur général ouvre la procédure d'investigation par écrit. Cette décision délimite la procédure d'investigation, régie par la loi fédérale de procédure pénale, des investigations préparatoires informelles (cf. sur ce point les art. 2, let. f, et 3 de la loi fédérale sur les offices centraux).

S'il s'avère que l'infraction n'est pas soumise à la juridiction fédérale, mais à la juridiction cantonale, le procureur général transmet le dossier directement à l'autorité cantonale compétente (art. 107). Sont réservées les dispositions particulières de l'article 259 PPF, qui s'applique notamment aux affaires de stupéfiants, et l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS, dans les cas de criminalité organisée et de criminalité économique qualifiés. Ici, le procureur général peut également, par application analogique des articles 100 et suivants, ouvrir une procédure d'investigation et, ce faisant, déterminer la juridiction fédérale.

Au 2<sup>e</sup> alinéa, sont précisés, par rapport à l'actuel article 102 qui est abrogé, le but et la portée de la procédure d'investigation. Celle-ci doit être conduite aussi rapidement que possible. Sa durée dépend toutefois fortement de l'objet et de l'ampleur de la procédure; c'est pourquoi une durée maximale n'a pas été fixée.

#### *Article 102 P-PPF*

Eu égard au nouvel article 101, 2<sup>e</sup> alinéa, l'actuel article 102 peut être biffé.

Sous sa forme nouvelle, cette disposition, à l'instar de l'article 115, mentionne expressément le droit de l'inculpé et du lésé de proposer des actes d'enquête, indépendamment du fait, pour ce dernier, qu'il ait fait valoir des prétentions civiles. Comme l'affaire est souvent rapidement déléguée aux autorités de poursuite pénale cantonales lorsqu'une procédure pénale fédérale apparaît d'emblée hors de question (art. 18), il n'y a pas lieu de prévoir un droit à ce qu'une enquête fédérale soit ouverte.

#### *Article 103, 2<sup>e</sup> alinéa, P-PPF*

En droit actuel, le fonctionnaire qui conduit les recherches peut autoriser, selon sa libre appréciation, l'inculpé détenu à communiquer avec son défenseur. La décision est aujourd'hui prise par le procureur général, lequel a adopté une pratique libérale. La restriction de la liberté de communiquer avec le défenseur peut être attaquée par

un recours devant la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al.). L'inculpé n'est pas ainsi livré au bon vouloir d'un fonctionnaire de police. La disposition est toutefois dépassée.

Le projet ne modifie pas les droits attachés à l'instruction. Les articles 117 et suivants sont applicables dans la procédure d'investigation. Le juge d'instruction est remplacé par le procureur général.

La participation de l'inculpé et de son défenseur à l'administration des preuves était jusqu'ici réglée par la pratique. Ici également, dans le cadre limité de ce projet, on peut renvoyer à la réglementation concernant l'instruction fédérale (art. 118), qui autorise une pratique différenciée. Ainsi, lors de l'audition de témoins, la participation de l'inculpé et de son défenseur sera la règle, lorsqu'il n'y a pas lieu de craindre que le but de l'instruction en soit compromis, à moins que la présence de l'inculpé ne constitue pour la personne à entendre un inconvénient insupportable. Le droit de participer ne doit évidemment pas permettre de retarder la procédure par des requêtes de renvoi d'audience sans motif pertinent.

#### *Article 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, P-PPF*

*2<sup>e</sup> alinéa:* L'activité du procureur général dans la procédure d'investigation sera soumise à un contrôle judiciaire complet de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (cf. les commentaires ad art. 11 ci-dessus). La conception restreinte du recours de l'actuel 2<sup>e</sup> alinéa (possible seulement contre des mesures de contrainte et les actes, en rapport avec celles-ci, que le procureur général de la Confédération a ordonnés ou confirmés) doit dès lors être abandonnée et remplacée par une formulation nouvelle, plus générale. Le recours à la Chambre d'accusation doit dorénavant être recevable contre tous les actes et les dénis de justice formels du procureur général. Comme auparavant les opérations de la police judiciaire ne peuvent pas être entreprises directement devant la Chambre d'accusation. Le recours doit être adressé au procureur général. Si celui-ci couvre le comportement de la police judiciaire, cette décision du procureur général peut faire l'objet d'un recours devant la Chambre d'accusation. La procédure est réglée par les mêmes principes que les recours contre les décisions du juge d'instruction fédéral.

La disposition particulière de l'*alinéa 3* relative aux recours contre les ordres de détention devient ainsi sans objet.

La surveillance *administrative* sur le ministère public fédéral appartient au Conseil fédéral (art. 11), comme c'est actuellement le cas.

#### *Article 107 P-PPF*

Comme c'est notamment le cas à l'article 18 P-PPF (supra ch. 212.1), il convient ici aussi de transférer au procureur général (et non plus au Conseil fédéral) la compétence de déléguer à un canton une affaire de droit pénal fédéral.

#### *Article 120, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas (nouveau), P-PPF*

Le droit actuel ne contient pas de disposition précisant qui prononce la confiscation d'objets et de valeurs patrimoniales en application des articles 58 et suivants CPS, dans le cas où la confiscation intervient au terme de l'instruction préparatoire fédérale. Le projet fixe la compétence du juge d'instruction et reprend par ailleurs la réglementation de l'article 73.

#### *Article 217 P-PPF*

Le délai de recours contre les actes du juge d'instruction est actuellement de trois jours. Ce délai est très court, notamment s'il tombe sur un samedi ou un dimanche. Il s'applique dorénavant aux recours interjetés contre les décisions du procureur général, qui jusqu'ici, selon l'article 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, étaient soumis à un délai de dix jours, tandis que le nouvel article 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, renvoie de façon générale aux prescriptions de procédure des articles 214 à 219, et ainsi précisément au délai de recours réglé à l'article 217.

Un délai relativement court a l'avantage d'obliger les autorités de poursuite pénale à accélérer la procédure, même si un recours suspend l'exécution de la décision entreprise uniquement lorsque la Chambre d'accusation ou son président l'ordonne (art. 218). C'est pourquoi le Conseil fédéral propose, de façon générale, un nouveau délai de cinq jours. En revanche, un délai de recours de dix jours reste justifié dans le cas de la confiscation, qui peut mettre d'importants intérêts financiers en jeu, d'autant plus que le recours peut nécessiter une motivation particulièrement soignée (art. 73, 2<sup>e</sup> al., et nouvel art. 120, 4<sup>e</sup> al.).

#### *Article 247, 1<sup>er</sup> alinéa, P-PPF*

Cette disposition est adaptée au nouvel ordre de compétences de l'article 18 (supra ch. 212.1).

#### *Article 254 P-PPF*

Cette disposition également est adaptée au nouvel ordre de compétences (délégation par le procureur général et non plus par le Conseil fédéral) de l'article 18 (ch. 212.1). Par la mention expresse à l'alinéa 2 de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, il est de plus explicité que le ministère public de la Confédération ne peut plus rendre définitivement les décisions de jonction et de délégation (cf. art. 18, 4<sup>e</sup> al., P-PPF).

#### *Article 255 P-PPF*

Cette disposition tient compte des codes de procédure pénale cantonaux les plus récents, qui simplifient la motivation des jugements.

#### *Article 256 (abrogé)*

Cette disposition est depuis longtemps obsolète. Les cantons exécutent de façon indépendante les jugements prononcés par leurs tribunaux, même s'il s'agit d'affaires de droit pénal fédéral (cf. sur ce point art. 374 CPS).

#### *Article 265 P-PPF*

Le devoir de communication selon le 1<sup>er</sup> alinéa constitue la base légale pour la compétence du procureur général de former recours. Cette institution a donné satisfaction; il n'y a pas lieu de la modifier. La disposition doit toutefois être adaptée à la tendance des codes de procédure pénale les plus récents à simplifier la motivation du jugement, c'est-à-dire à ne plus exiger dans chaque cas une expédition complète du jugement.

L'ordonnance reste en vigueur cinq ans. La Confédération peut ainsi prendre en considération les nouvelles tendances qui intéressent les autorités de poursuite pénale fédérales dans une mesure particulière. L'*ordonnance sur la communication* du 28 novembre 1994<sup>44</sup> est encore valable jusqu'à fin 1999. Des communications directes sont déjà effectuées, selon le droit en vigueur, à l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (O art. 3, ch. 3-7), à l'Office fédéral de la statistique (O art. 3, ch. 8), à l'Office vétérinaire fédéral (O art. 3, ch. 9 et 24), à l'Administration fédérale des contributions (O art. 3, ch.11), à l'Office fédéral de la santé publique (O art. 3, ch. 12,15,17), à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (O art. 3, ch. 19-21, 2; nouvellement: Office fédéral du développement économique et de l'emploi), à l'Office fédéral des assurances sociales (O art. 3, ch. 22), à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (O art. 3, ch. 25-27), à l'Office fédéral des assurances privées (O art. 3, ch. 32) et à l'Office fédéral de la police (O annexe ch.22).

Au 2<sup>e</sup> alinéa, il est simplement précisé que le procureur général peut exiger, pour sa seule information, l'expédition de décisions pénales, qui ne relèvent pas du devoir de communication; il n'en découle pas un droit de recourir.

## **222 Modifications d'autres lois fédérales**

### **222.1 Loi fédérale sur le droit pénal administratif: article 80, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, article 83, 1<sup>er</sup> alinéa**

Bien que l'administration concernée soit partie dans une procédure judiciaire où sont jugées des affaires pénales administratives (art. 74, 1<sup>er</sup> al., DPA), la DPA ne lui aménage pas expressément, comme c'est le cas pour le procureur général, la légitimation pour recourir contre une décision cantonale. Dans l'ATF 105 IV 286 et suivants, le Tribunal fédéral a reconnu la légitimation de l'administration concernée pour former un pourvoi en nullité. Par la suite, les tribunaux cantonaux ouvrirent aussi les voies de recours cantonales à l'administration. Dans l'ATF 117 IV 484 et suivants, le Tribunal fédéral revint sur sa précédente décision et considéra que l'administration concernée n'était légitimée à saisir ni les voies de recours cantonales, ni le pourvoi en nullité fédéral, de sorte qu'actuellement, sur le plan fédéral, seul le procureur général est encore légitimé à recourir.

L'étude de décisions cantonales dans des affaires de droit pénal administratif de la Confédération et le recours contre de telles décisions impliquent régulièrement des connaissances spéciales, dont seule l'administration fédérale concernée dispose. C'est pourquoi, dans de tels cas, le ministère public fédéral requiert le soutien de l'administration compétente, laquelle, en particulier, doit indiquer les motifs du recours en ce qui concerne l'aspect spécialisé. Il s'agit alors dans l'ensemble d'un recours formé par l'administration et signé par le ministère public fédéral. La création proposée d'une base légale, selon laquelle, à côté du ministère public fédéral, l'administration concernée, qui est partie dans la procédure cantonale, peut également entreprendre de façon indépendante la décision cantonale, est plus approprié que cette pratique inefficace, d'autant plus qu'on s'était bien accoutumé à cette solution, qui a donné satisfaction, dans les douze ans séparant les deux arrêts du Tribunal fédéral mentionnés.

<sup>44</sup> RS 312.3

La réglementation des délais de recours correspond à celle de l'article 267 PPF; elle tient en particulier compte du fait que des codes de procédure pénale cantonaux récents ne prévoient la motivation de certains jugements que lorsqu'une partie le demande.

**23 Délégation d'affaires de droit pénal administratif (projet C)**

**231 Modifications de la loi fédérale sur le droit pénal administratif**

**231.1 Article 20, 3<sup>e</sup> alinéa (nouveau), P-DPA**

Selon le nouvel article 20, 3<sup>e</sup> alinéa, DPA, la jonction d'affaires pénales administratives avec des procédures de droit pénal ordinaire est possible si les conditions suivantes sont réunies:

- l'auteur d'un délit, contre lequel une poursuite pénale a déjà été introduite pour les délits de droit commun, doit également faire l'objet d'une instruction pour infractions de droit pénal administratif (*connexité subjective*);
- les infractions de droit pénal administratif doivent être objectivement liées de façon suffisamment étroite aux accusations de droit ordinaire au sens du CPS (*connexité objective*) pour que la jonction des procédures produise un effet de synergie;
- la jonction des poursuites pénales doit être ordonnée par le département dont relève l'administration concernée;
- l'autorité de poursuite pénale qui reprend la procédure après la jonction doit, dans chaque cas, avoir donné son accord préalable.

La formulation restrictive garantit que le principe de la poursuite et du jugement, par l'autorité administrative compétente, des délits de droit pénal administratif ne soit pas remis en cause. Il est proposé, de façon analogue à l'article 344, chiffre 1 CPS, une *disposition facultative*; les autorités concernées reçoivent de cette façon suffisamment de liberté d'action pour trouver des solutions adaptées à chaque cas. Du reste, une jonction n'entre pas seulement en considération lorsque la poursuite pénale de délits de droit commun relève, en vertu de la loi, des autorités cantonales (juridiction cantonale), mais également lorsque des délits de droit commun relèvent de la juridiction fédérale.

**231.2 Article 98, alinéa 1<sup>bis</sup> (nouveau), P-DPA**

De façon analogue à la disposition de l'article 257 PPF sur la prise en charge des frais extraordinaires dans les cas de causes de droit pénal déléguées, un nouvel alinéa 1<sup>bis</sup> de l'article 98 DPA met en place une réglementation pour les nouveaux cas de délégation selon l'article 20, 3<sup>e</sup> alinéa, DPA.

- 3           **Conséquences financières pour la Confédération et les cantons**
- 31          **Nouvelles compétences de procédure en faveur de la Confédération**
- 311         **En général**

Si la Confédération devra à l'avenir être en mesure de conduire la procédure dans certaines affaires graves ou relevant de la lutte contre la criminalité organisée et la criminalité économique, il va de soi que *davantage de ressources* lui seront nécessaires pour accomplir ces nouvelles tâches. L'estimation de ces ressources supplémentaires n'est toutefois pas aisée. On peut pour l'essentiel se fonder sur deux valeurs: la fréquence présumée des affaires et les ressources engagées actuellement par les autorités, cantonales ou étrangères, qui procèdent, au niveau régional, aux actes d'enquête, ou qui sont investies des mêmes compétences de procédure en tant que services nationaux.

Il n'existe pas de statistique relative à la *fréquence des affaires dont la Confédération devra se charger à l'avenir*. Une enquête, menée par l'Office fédéral de la justice avec la collaboration de la CDCJP et de la Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS) auprès des ministères publics et des corps de police cantonaux, n'a pas donné de résultat entièrement concluant. On peut toutefois en déduire qu'au maximum 30 à 40 cas relevant de la criminalité organisée pourraient être confiés chaque année à la Confédération. Le nombre des cas de blanchissage d'argent devraient s'élever à environ 130 à 160 par année. Evidemment, tous les cas n'impliqueront pas la même charge de travail; mais les affaires que la Confédération traitera devraient occasionner des actes d'enquête très vastes et prenant beaucoup de temps. Une certaine incertitude subsiste pour les affaires complexes de criminalité économique. Dans ce domaine, les données des cantons divergent fortement et ne permettent pas de fixer des chiffres précis. On peut en revanche affirmer, sur la base de l'expérience et avec certitude, que les affaires dont la Confédération devra effectivement se saisir entraîneront, tout comme dans le domaine du blanchissage d'argent, en raison de leur complexité, une très importante charge de travail et que, dans certains cas, les organes d'enquête pourraient bien y consacrer plusieurs années.

Pour ce qui est des ressources, la comparaison avec d'autres services, cantonaux ou étrangers, fournit en revanche, spécialement dans le domaine de la police, des données fiables. Les chiffres relevés auprès de certains corps de police cantonaux sont nettement plus importants que ceux prévus par la Confédération. Les cantons sont, il est vrai, tenus de traiter aussi les affaires de moindre importance. D'autre part, les services d'enquête de la Confédération jouissent d'une compétence territoriale beaucoup plus étendue et sont de ce fait chargés d'un plus grand nombre de cas complexes que les cantons. Finalement, l'accomplissement d'actes d'enquête au niveau de la Confédération nécessite une certaine structure minimale, dont l'effectif est indépendant du nombre de cas à traiter.

Il serait bien difficile de chiffrer un éventuel *gain* financier, susceptible d'être réalisé par la poursuite pénale dans le sens de la dissuasion. La lutte contre le crime organisé et le blanchissage d'argent peut toutefois, lorsque des succès sont enregistrés, entraîner des apports de liquidités, provenant en particulier de mesures telles que le séquestre et la confiscation de gains illicites.

## 312 **Ministère public de la Confédération**

On peut admettre que *six équipes* devraient être créées pour les enquêtes préliminaires. Chacune de ces équipes serait composée d'un chef – le procureur général, son substitut, ainsi que quatre autres «procureurs», qui à l'avenir devraient également être nommés substitut – et d'un greffier juriste. Il faut ajouter le personnel nécessaire de chancellerie. Cette organisation peut, il est vrai, être réalisée pour l'essentiel au moyen des effectifs actuels, sous réserve toutefois d'une augmentation de personnel de trois postes, pour chacun desquels il faut compter une dépense de près de 150 000 francs. De tels montants sont notamment la conséquence de la création de nouveaux postes de substituts, qui entraînent une charge financière relativement importante. Globalement, la charge financière supplémentaire prévisible s'élève à environ 500 000 francs.

## 313 **Juges d'instruction fédéraux**

Dès l'instant où la Confédération conduit l'instruction préparatoire dans les cas visés à l'article 340<sup>bis</sup> P-CPS, cette phase de la procédure requiert également du personnel supplémentaire.

Il importe avant tout que les juges d'instruction supplémentaires nécessaires revêtent une charge à plein temps. Les juges d'instruction à temps partiel atteignent déjà rapidement avec leur cahier des charges actuel les limites de leurs capacités. S'ils doivent à l'avenir également s'occuper d'affaires vastes et complexes comme celles relevant des domaines de la criminalité organisée et de la criminalité économique, il convient alors de les engager à plein temps.

Le besoin en personnel au niveau du Tribunal fédéral (auquel les juges d'instruction sont rattachés) se présente dans le détail comme suit:

trois juges d'instruction à plein temps  
trois greffiers  
trois postes au secrétariat

Il faut s'attendre à des coûts comparables à ceux prévus pour le ministère public de la Confédération. On peut articuler ici une charge d'environ 85 000 à 180 000 francs par poste (prestations sociales et places de travail comprises). Ce dernier montant, compte tenu de l'importance du juge d'instruction fédéral et de sa classification en conséquence, n'est certainement pas surestimé.

Globalement, les coûts devraient être ici évalués à près de 1 140 000 francs.

## 314 **Office fédéral de la police**

Les coûts supplémentaires engendrés à l'Office fédéral de la police par le présent projet sont liés au développement et à la réorganisation des offices centraux qui se déroulent en trois phases. Dans la première phase, l'accent est mis sur la réorganisation des services «Coordination des procédures» et «Interpol». En outre, de petits groupes d'enquêteurs sont mis en place; ceux-ci mènent des enquêtes dans les domaines du trafic de stupéfiants et du faux-monnayage sous la direction du ministère public de la Confédération. Dans la deuxième phase, il s'agit essentiellement de dé-

velopper l'analyse criminelle. Cette technique moderne d'évaluation, appliquée avec succès à l'étranger, sert à identifier les organisations criminelles et à reconnaître les nouveaux modes opératoires. Les résultats obtenus viennent appuyer les investigations des autorités de poursuite et de police. La troisième phase concerne la mise en oeuvre des nouvelles compétences de procédure prévues dans le projet. Elle peut être entreprise indépendamment des deux autres phases, dès que les nouvelles compétences de procédure sont établies. Elle prévoit un besoin supplémentaire en personnel de 62 postes en tout. Ce chiffre a été établi en collaboration avec les représentants de la CCPCS et de la Conférence des autorités de poursuite pénale de la Suisse et se présente comme suit:

- 16 enquêteurs pour le domaine de la criminalité organisée
- 25 enquêteurs pour le domaine de la criminalité économique
  - 6 fonctionnaires pour l'exploitation d'une centrale d'engagement, au sein de laquelle les interventions des enquêteurs sont planifiées et dirigées
  - 7 fonctionnaires chargés de saisir et d'évaluer les documents et les informations ayant une importance pour la procédure
- 4 agents infiltrés
  - 1 fonctionnaire pour l'entretien du matériel technique opérationnel
  - 3 agents de liaison supplémentaires pour les procédures internationales.

Il ressort d'informations obtenues de différents corps de police cantonaux que, dans la règle, pour les services spécialisés correspondants (criminalité organisée, trafic de drogue, criminalité liée à la prostitution, criminalité économique), on engage, dans les cantons, nettement plus de personnel, même parfois deux fois plus (police cantonale de Genève: environ 130 collaborateurs; police cantonale du Tessin: environ 80 collaborateurs; police cantonale de Zurich: environ 180 collaborateurs; police municipale de Zurich: environ 160 collaborateurs; police criminelle du ministère public de Bâle-Ville: environ 75 collaborateurs). Il est vrai qu'à l'inverse des services centraux, le champ d'activités des unités des polices cantonales est vaste; en revanche, leur compétence territoriale est beaucoup plus étroite. Les 62 postes de travail représentent ainsi un minimum absolu pour assurer la mise en oeuvre de compétences de procédure supplémentaires au niveau fédéral. Avec les deux services centraux déjà institués dans les deux premières phases, trois groupes d'enquêteurs affectés à la lutte contre la criminalité organisée et six autres contre la criminalité économique seront créés, au moyen des ressources envisagées. Les coûts relatifs à l'augmentation du personnel sont estimés à 140 000 francs par unité, soit en tout une charge financière annuelle supplémentaire d'un peu plus de 8,68 millions de francs.

Le DFJP a pu réaliser, grâce à ses propres ressources et moyennant des efforts sur le plan interne, le développement des offices centraux dans son état à fin 1997 (78 postes) par un contrôle des tâches et un regroupement de domaines d'activité. Le DFJP ne peut en revanche plus tirer de ses propres ressources les moyens nécessaires pour les autres postes et les équipements indispensables au développement tant des offices centraux que du ministère public de la Confédération.

Autant qu'on puisse en juger, il y a suffisamment de places à disposition dans les immeubles qui sont la propriété de la Confédération pour loger le personnel supplémentaire. Les coûts pour l'équipement des places de travail (particulièrement en informatique) peuvent être estimés à environ 7000 francs par unité, soit en tout approximativement 434 000 francs.

## 315 Charges supplémentaires totales pour la Confédération

La récapitulation des dépenses énumérées sous chiffres 312 à 314 donne le tableau suivant:

Ministère public de la Confédération	3 postes	fr.	500 000.–
Juges d'instruction fédéraux	9 postes	fr.	1 140 000.–
Office fédéral de la police	62 postes	fr.	8 860 000.–
<b>Total</b>	<b>74 postes</b>	<b>fr.</b>	<b>10 500 000.–</b>

Dès l'instant où l'on doit admettre que le DFJP ne peut plus financer les postes nécessaires au moyen de son propre crédit en personnel, il est proposé au Parlement d'augmenter ce crédit en personnel de 10 500 000 francs, correspondant à 74 postes.

## 316 Cantons

La nouvelle réglementation des compétences de procédure ne doit pas entraîner de charges supplémentaires pour les cantons. Etant donné que, pour les affaires complexes, la charge principale des investigations pèsera sur la Confédération, la charge imposée aux cantons devrait même logiquement s'amoin-drir.

## 32 Extension des droits de la défense

Les modifications de la procédure pénale fédérale prévues dans le cadre de ce train de mesures législatives ne devraient entraîner des frais supplémentaires substantiels ni pour la Confédération ni pour les cantons. On ne peut toutefois encore définir de manière précise la charge, vraisemblablement plus grande, que connaîtra la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral en raison des cas de recours qui pourraient résulter des nouvelles garanties de droit public, mais aussi des conflits en rapport avec les nouvelles compétences de procédure du ministère public de la Confédération (art. 340<sup>bis</sup> P-CPS).

## 33 Délégation d'affaires pénales administratives

Lorsque des affaires pénales administratives au sens de l'article 20, 3<sup>e</sup> alinéa, P-DPA sont jointes à des affaires de droit pénal ordinaire devant les autorités cantonales de poursuite pénale, les cantons supportent en principe les frais additionnels qui en résultent au stade de *l'instruction ou de la procédure d'investigation*. Si des frais *extraordinaires* ont toutefois été occasionnés aux cantons, ceux-ci peuvent leur être remboursés en tout ou en partie conformément à l'article 98, alinéa 1<sup>bis</sup>, P-DPA. Pour le *jugement par un tribunal*, l'article 98, 1<sup>er</sup> alinéa, DPA, s'applique mutatis mutandis.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à une augmentation ou à une diminution des frais pour la Confédération et les cantons, puisque la nouvelle réglementation légalise pour l'essentiel la pratique suivie jusqu'ici.

## 4 Planification législative

L'institution de compétences d'investigation et l'extension des droits de la défense sont prévus dans la planification législative 1995–1999<sup>45</sup>. En revanche, la délégation d'affaires de droit pénal administratif n'est pas prévue; elle se justifie toutefois tout aussi bien dans ce contexte pour des raisons d'économie législative.

## 5 Rapport avec le droit européen

L'extension des droits de la défense se réalise dans le sens de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Une poursuite plus efficace des infractions, essentiellement dans le domaine du crime organisé et du blanchissage d'argent, correspond, par ailleurs, aux efforts consentis au plan européen dans ces domaines<sup>46</sup>.

## 6 Constitutionnalité

### 61 Institution de nouvelles compétences de procédure

De l'avis du Conseil fédéral, les compétences de procédure qu'il est question d'attribuer à la Confédération sont conformes à la constitution fédérale. Elles se fondent sur l'article 114 de la constitution. Cette disposition délimite – avec l'article 112 de la constitution qui ne s'applique pas dans ce cas – la compétence de la Confédération dans le domaine de la juridiction pénale. La notion de «juridiction» ou «administration de la justice» comprend toute la procédure, du stade de l'enquête jusqu'au prononcé du jugement. Dans la mesure où la constitution reconnaît au Tribunal fédéral la compétence juridictionnelle, le pouvoir des autorités fédérales de mener les investigations et l'instruction y est inclus.

L'article 114 de la constitution laisse au législateur fédéral la possibilité d'attribuer «d'autres affaires» au Tribunal fédéral. La lettre de l'article 114 de la constitution ne s'oppose donc pas aux nouvelles compétences de procédure de la Confédération. La genèse de l'article 114 et de l'article 106 qui lui correspondait dans la constitution de 1848 plaide pour la constitutionnalité de ces compétences. Le constituant historique ne voulait pas de la séparation des matières dans l'acte fédéral, car il voulait garder toute latitude de décider ce qui serait du ressort de la Confédération et de sa juridiction<sup>47</sup>. L'élément historique joue un rôle important pour l'interprétation de dispositions constitutionnelles touchant l'organisation (ATF 112 la 213). L'article 114 de la constitution est en quelque sorte une procuration générale permettant au législateur d'étendre la compétence de la Confédération à n'importe quel domaine.

L'article 64<sup>ns</sup> a été introduit en 1898 dans la constitution fédérale. Son alinéa 2 attribue «l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice» aux cantons «dans la même mesure que par le passé». S'agissant de la répartition des

<sup>45</sup> Rapport sur le Programme de la législature 1995-1999, FF 1996 II 289 s. (R40).

<sup>46</sup> Cf. p.ex. la Convention n°141 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation du produit du crime, ratifiée également par la Suisse, RS 0.311.53

<sup>47</sup> Weber, *Betrachtungen über die Entwicklung der Bundesstrafgerichtsbarkeit*, in RPS 1888, 366; repris également par Peter, *Bundesstrafgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit*, in RPS 1971, 166.

compétences entre Confédération et cantons, on ne voulait rien changer à la situation juridique existante et donc conserver la norme d'habilitation générale de l'article 114 de la constitution. Cela ressort clairement des travaux préparatoires<sup>48</sup> et de l'expression «dans la même mesure que par le passé».

La doctrine et la jurisprudence attribuent toutefois à l'article 64<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution la valeur d'une «garantie de la substance» de la souveraineté judiciaire cantonale<sup>49</sup>. La création de nouvelles compétences fédérales fondées sur l'article 114 de la constitution ne doit pas ôter aux cantons toute compétence relative à l'administration de la justice. Il importera d'observer certaines limites raisonnables. S'agissant des compétences fédérales de procédure prévues dans les domaines du crime organisé, du blanchissage d'argent et des cas complexes de criminalité économique, ces limites n'ont toutefois pas été franchies; en effet, les procédures y relatives ne sont confiées à la Confédération que lorsqu'un canton ne serait pas en mesure de mettre en oeuvre le droit pénal fédéral en raison du caractère transfrontalier, de l'ampleur ou de la complexité des infractions en cause.

La doctrine estime que les compétences de la Confédération et des cantons doivent en général s'établir de manière abstraite et non pas sur la base d'une décision particulière d'une autorité. Cependant rien ne s'oppose, en particulier pas la lettre de la constitution, à ce que le Parlement adopte une telle réglementation conçue pour le cas particulier dans un acte législatif, donc dans un acte général et abstrait.

## 62 Elargissement des droits de la défense et délégation d'affaires pénales administratives

Dans son préambule, l'actuelle *loi fédérale sur la procédure pénale* cite comme base constitutionnelle les articles 106, 112 et 114 de la constitution. Ainsi que le Conseil fédéral l'a longuement expliqué dans son message sur la dissociation des fonctions du procureur général de la Confédération, cette mesure pourrait aussi se fonder sur les dispositions constitutionnelles précitées (FF 1993 III 649). Cela s'applique également au projet concernant le développement des droits de la défense et aux autres modifications de la procédure pénale fédérale.

La *loi fédérale sur le droit pénal administratif*, dans laquelle sera institué le droit de déléguer des affaires relevant de ce domaine, se fonde sur les articles 64<sup>bis</sup>, 106 et 114 de la constitution. Les modifications prévues se fondent également sur cette base.

39832

<sup>48</sup> Cf. FF 1896 IV 52 ss; BSt. 1897 65 à 71; 1898, 101 233 à 235.

<sup>49</sup> Ainsi, pour l'art. 64, 3e al., qui va dans le même sens: Eichenberger, Bundesrechtliche Legiferierung im Bereiche des Zivilprozessrechts nach geltendem Verfassungsrecht, in RDS 1969 II, 467 ss, 485

**Code pénal suisse***Projet***(Institution de nouvelles compétences de procédure en faveur de la Confédération dans les domaines du crime organisé et de la criminalité économique)****Modification du**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
 vu le message du Conseil fédéral du 28 janvier 1998<sup>1</sup>,  
*arrête:*

## I

Le code pénal suisse<sup>2</sup> est modifié comme suit:

*Art. 340<sup>bis</sup> (nouveau)*

En matière de  
 criminalité  
 économique et  
 de crime  
 organisé

<sup>1</sup>En matière de crimes prévus aux titres deuxième et onzième, d'infractions aux articles 260<sup>ter</sup>, 288, 305<sup>bis</sup>, 305<sup>ter</sup>, 315 et 316, ainsi que de crimes qui sont le fait d'une organisation criminelle au sens de l'article 260<sup>ter</sup>, le ministère public de la Confédération peut ouvrir une procédure d'investigation,

- a. si les actes punissables ont été commis totalement ou partiellement à l'étranger ou dans plusieurs cantons, et
- b. si leur ampleur et leur complexité exigent l'unité des investigations.

<sup>2</sup>L'ouverture d'une procédure d'investigation par le Ministère public de la Confédération fonde la juridiction fédérale.

*Art. 344, ch. 1**Abrogé*

## II

*Modification du droit en vigueur*

1. La loi fédérale sur la procédure pénale<sup>3</sup> est modifiée comme suit:

<sup>1</sup> FF 1998 1253

<sup>2</sup> RS 311.0

<sup>3</sup> RS 312.0

*Art. 18*

<sup>1</sup>Le procureur général peut déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement d'une affaire de droit pénal fédéral relevant de la juridiction fédérale en vertu de l'article 340 du code pénal<sup>4</sup>.

<sup>2</sup>Lorsqu'une affaire de droit pénal fédéral est soumise aussi bien à la juridiction fédérale qu'à la juridiction cantonale, le procureur général peut ordonner la jonction des causes en main de l'autorité fédérale ou des autorités cantonales.

<sup>3</sup>Exceptionnellement, une affaire de droit pénal fédéral au sens du premier alinéa peut être déléguée aux autorités cantonales après la clôture de l'instruction préparatoire. Le procureur général soutient dans ce cas l'accusation devant le tribunal cantonal.

<sup>4</sup>La Chambre d'accusation du Tribunal fédéral connaît des litiges entre le ministère public de la Confédération et les autorités cantonales dans l'application des 1<sup>er</sup> à 3<sup>e</sup> alinéas.

<sup>5</sup>Est réservée la compétence des Assises fédérales.

*Art. 18<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup>Après la clôture de l'instruction le procureur général peut déléguer aux autorités cantonales le jugement d'une affaire de droit pénal fédéral au sens de l'article 340<sup>bis</sup> du code pénal<sup>5</sup>. Dans ce cas, il soutient l'accusation devant le tribunal cantonal.

<sup>2</sup>L'article 18, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, s'applique par analogie.

*Art. 260 (nouveau)*

La Chambre d'accusation du Tribunal fédéral tranche les litiges entre le procureur général de la Confédération et les autorités cantonales au sujet de la compétence d'enquêter en matière de criminalité économique et de crime organisé au sens de l'article 340<sup>bis</sup> du code pénal<sup>6</sup>.

**III<sup>bis</sup>. Des règles spéciales aux causes de droit pénal fédéral dans lesquelles le procureur général soutient l'accusation devant les tribunaux cantonaux**

*Art. 265<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup>Dès la communication de l'acte d'accusation à l'autorité cantonale compétente, la procédure est régie par le droit cantonal, dans la mesure où le droit fédéral n'en dispose pas autrement.

<sup>2</sup>Cela vaut notamment pour la suite donnée à l'acte d'accusation, pour la compétence dans le cas particulier de l'autorité judiciaire, pour la préparation et la conduite des débats, de même que pour la procédure de recours cantonale.

<sup>4</sup> RS 311.0; RO ...

<sup>5</sup> RS 311.0; RO ...

<sup>6</sup> RS 311.0; RO ...

*Art. 265<sup>ter</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> L'accusateur public est le procureur général.

<sup>2</sup> Il jouit des droits de procédure et assume les devoirs qui sont reconnus à l'accusateur public du canton par le droit cantonal.

*Art. 265<sup>quater</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Les amendes ainsi que les objets et les valeurs séquestrés sont acquis à la Confédération.

<sup>2</sup> La Confédération supporte les frais dans la mesure où, selon le droit cantonal, ils sont à la charge de l'État. Le canton peut exiger de la Confédération la restitution des frais dont il ne peut obtenir le paiement de l'accusé.

<sup>3</sup> Les indemnités en faveur de l'accusé sont mises à la charge de la Confédération.

#### **IV. Du droit de recours devant les autorités cantonales**

*Art. 266*

Le procureur général peut dans chaque cas interjeter les recours prévus par le droit cantonal contre le jugement, le prononcé administratif ou l'ordonnance de non-lieu des autorités cantonales:

- a. s'il a déféré une cause pénale aux autorités cantonales pour instruction et jugement;
- b. s'il a soutenu l'accusation devant les tribunaux cantonaux; ou
- c. si, soit aux termes d'une loi fédérale, soit conformément à l'article 265, 1<sup>er</sup> alinéa, la décision doit être communiquée à lui-même ou à une autre autorité fédérale.

*Art. 267*

<sup>1</sup> Si la décision cantonale contient un exposé complet des motifs, le procureur général dispose d'un délai de vingt jours, à compter de la communication, pour notifier par écrit son recours motivé à l'autorité cantonale compétente pour le recevoir.

<sup>2</sup> Dans les autres cas, le procureur général peut, dans les dix jours à compter de la communication, requérir de l'autorité de jugement une expédition de la décision motivée, laquelle peut être entreprise conformément au 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>3</sup> Si la motivation écrite est délivrée ultérieurement d'office, le délai de recours prévu au 1<sup>er</sup> alinéa est applicable.

*Art. 270, 6<sup>e</sup> al.*

<sup>6</sup> Le procureur général de la Confédération peut se pourvoir en nullité:

- a. s'il a déféré le jugement de la cause aux autorités cantonales;
- b. s'il a soutenu l'accusation devant les tribunaux cantonaux; ou

- c. si soit aux termes d'une loi fédérale, soit conformément à l'article 265, 1<sup>er</sup> alinéa, le prononcé doit être communiqué à lui-même ou à une autre autorité fédérale.

2. La loi fédérale du 7 octobre 1994<sup>7</sup> sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération est modifiée comme suit:

*Art. 7, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>2</sup> Il a également pour tâche de découvrir et de combattre les infractions économiques sujettes à l'investigation du procureur général en vertu de l'article 340<sup>bis</sup> du code pénal<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Dans le cadre de procédures d'entraide judiciaire, il peut être chargé de l'administration de preuves conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> La compétence du procureur général de la Confédération de conduire des investigations sur la base de l'article 340<sup>bis</sup> du code pénal est réservée. Cette compétence peut également être exercée dans le cadre de demandes d'entraide judiciaire émanant de l'étranger.

*Art. 8, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons communiquent à l'office central les informations permettant d'induire l'existence d'une organisation au sens de l'article 260<sup>ter</sup>, chiffre 1, 1<sup>er</sup> alinéa, du code pénal<sup>10</sup> ou la commission d'une des infractions visées à l'article 340<sup>bis</sup> du code pénal, pour lesquelles le procureur général de la Confédération peut ouvrir une procédure d'investigation. Elles annoncent en particulier les soupçons précis, ainsi que l'ouverture et le classement d'enquêtes relatives à des affaires qui impliquent des organisations criminelles ou à l'une des infractions visées à l'article 340<sup>bis</sup> du code pénal, pour lesquelles le procureur général de la Confédération peut ouvrir une procédure d'investigation.

III

*Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

39832

<sup>7</sup> RS 172.213.71

<sup>8</sup> RS 311.0; RO ...

<sup>9</sup> RS 312.0; RO ...

<sup>10</sup> RS 311.0

# Loi fédérale sur la procédure pénale

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 28 janvier 1998<sup>1</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale sur la procédure pénale<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

#### *Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup>Sont réservées les juridictions cantonales chargées par une loi fédérale ou par une décision du procureur général de la Confédération de juger des affaires de droit pénal fédéral, ainsi que la juridiction administrative fédérale instituée par la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>3</sup>.

#### *Art. 11*

La Chambre d'accusation exerce la surveillance sur le procureur général de la Confédération dans sa fonction de chef de la police judiciaire ainsi que sur les recherches de la police judiciaire et l'instruction préparatoire. Elle connaît par ailleurs des plaintes portées contre le procureur général de la Confédération et le juge d'instruction. Elle statue sur la mise en accusation devant les tribunaux de la Confédération.

#### *Art. 14, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup>Le Ministère public de la Confédération est soumis administrativement à la surveillance du Conseil fédéral.

#### *Art. 16, 1<sup>er</sup> al., première phrase, 2<sup>e</sup> al., première phrase, et 4<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>1</sup>Le procureur général peut se faire remplacer par ses substituts . . .

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral désigne pour chaque région linguistique un ou plusieurs représentants du procureur général; celui-ci peut les charger de le remplacer aux débats ou déjà dans l'instruction préparatoire . . .

<sup>1</sup> FF 1998 1253

<sup>2</sup> RS 312.0; RO . . .

<sup>3</sup> RS 313.0

<sup>4</sup>Le procureur général, ses substituts et ses représentants accomplissent leur tâche sans recevoir d'instructions de l'autorité de nomination. Les mandataires spéciaux et les représentants au sens des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas ne sont pas liés par les instructions du procureur général.

*Art. 17, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup>La police judiciaire est dirigée par le procureur général. Elle est sous la surveillance de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

<sup>3</sup>La police judiciaire de la Confédération collabore, en règle générale, avec les autorités de police compétentes des cantons. Dans chaque cas, elle les informe de ses investigations, dès que le but et l'état de la procédure le permettent.

*Art. 35, 1<sup>er</sup> al., deuxième phrase*

<sup>1</sup>... Le procureur général et le juge doivent attirer l'attention de l'inculpé sur ce droit au début du premier interrogatoire.

*Art. 37, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup>Le défenseur d'office est nommé par le juge d'instruction durant l'instruction préparatoire, par le procureur général durant la procédure d'investigation.

*Art. 38*

<sup>1</sup>L'indemnité du défenseur désigné d'office est fixée par le tribunal, en cas de non-lieu par le procureur général (art. 106) ou par le juge d'instruction (art. 121).

<sup>2</sup>La caisse fédérale supporte les frais de l'indemnité du défenseur d'office.

*Art. 45, ch. 1*

Sont compétents pour décerner le mandat d'arrêt:

1. Avant l'ouverture de l'instruction préparatoire, le procureur général et les autorités cantonales compétentes; ils sont tenus de se conformer aux prescriptions de la présente loi;

*Art. 47*

<sup>1</sup>L'inculpé détenu est conduit sans délai devant l'autorité qui a décerné le mandat d'arrêt et est interrogé par celle-ci sur les faits de la cause dans les 24 heures.

<sup>2</sup>S'il subsiste un motif d'arrestation, le procureur général fait conduire l'inculpé sans délai soit à l'autorité judiciaire cantonale compétente pour statuer sur l'arrestation, soit devant le juge d'instruction fédéral et requiert la confirmation de l'arrestation. Si le juge d'instruction fédéral a lui-même décerné le mandat d'arrêt, il procède directement selon le 3<sup>e</sup> alinéa.

<sup>3</sup>L'autorité judiciaire à laquelle l'inculpé a été conduit procède à l'interrogatoire sans délai. Elle lui donne l'occasion d'écarter les soupçons existants et les motifs d'arrestation. Si l'accusé n'a pas encore de défenseur et s'il est dans l'indigence,

l'autorité judiciaire saisie statue, sur requête, sur l'octroi d'un défenseur d'office pour la procédure d'arrestation.

<sup>4</sup> L'autorité judiciaire décide, dans les 48 heures depuis que l'inculpé lui a été conduit, du maintien ou de la levée de la détention préventive. Elle notifie par écrit aux parties sa décision, accompagnée d'une brève motivation, même si la décision a déjà été signifiée verbalement.

<sup>5</sup> L'inculpé détenu doit être sans délai informé de son droit de se pourvoir d'un défenseur (art. 35 ss), de présenter en tout temps une requête de mise en liberté (art. 52) et, pour autant que les intérêts de l'instruction ne s'y opposent pas de façon contraignante, de renseigner sa famille ou d'autres personnes de confiance.

*Art. 51, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>2</sup> Si le juge d'instruction entend maintenir au-delà de quatorze jours la détention préventive ordonnée sur la base de l'article 44, chiffre 2, il doit présenter à la Chambre d'accusation avant l'expiration de ce délai une requête de prolongation de la détention.

<sup>3</sup> Ces dispositions s'appliquent également lors de la procédure d'investigation pour toute arrestation ordonnée exclusivement en raison d'un danger de collusion (art. 44, ch. 2).

*Art. 65, 1<sup>er</sup> al., troisième phrase, et 2<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>1</sup> . . . Les objets et les valeurs qui seront probablement confisqués peuvent également être séquestrés.

<sup>2</sup> Aux mêmes conditions, une restriction au droit d'aliéner des immeubles peut être ordonnée et inscrite au registre foncier.

*Art. 88<sup>ter</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Avant l'ouverture de l'instruction préparatoire, le procureur général peut procéder à l'audition de témoins.

<sup>2</sup> Les articles 74 à 88<sup>bis</sup> s'appliquent par analogie.

*Art. 100, 3<sup>e</sup> à 5<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>3</sup> S'il n'existe pas de motif d'ouvrir une procédure d'investigation, le procureur général décide de ne donner aucune suite à la dénonciation.

<sup>4</sup> Il informe le dénonciateur et le prévenu, pour autant que celui-ci soit connu.

<sup>5</sup> Il notifie la décision à la victime au sens de l'article 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991<sup>4</sup> sur l'aide aux victimes d'infractions. La victime peut recourir contre la décision dans les dix jours auprès de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

<sup>4</sup> RS 312.5

*Art. 101*

<sup>1</sup> Lorsque sont réunies des présomptions suffisantes que des infractions relevant de la juridiction fédérale ont été commises, le procureur général ordonne par écrit l'ouverture de la procédure d'investigation.

<sup>2</sup> Le procureur général et la police judiciaire procèdent aux investigations nécessaires à l'identification des auteurs et à la constatation des faits essentiels, ainsi qu'à la conservation des traces et des preuves; ils prennent les autres mesures qui ne souffrent aucun retard.

<sup>3</sup> Si l'infraction ne peut être poursuivie que sur plainte, ils attendent le dépôt de la plainte, sauf si des mesures conservatoires urgentes doivent être prises.

*Art. 102*

<sup>1</sup> L'inculpé et le lésé peuvent proposer des actes d'investigation au procureur général.

<sup>2</sup> Le procureur général statue sur les propositions. L'article 18 reste réservé.

*Art. 103, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Le droit de communiquer de l'inculpé détenu avec son défenseur et le droit de participer à l'administration des preuves sont régis par les principes applicables à l'instruction préparatoire (art. 116 à 118).

*Art. 105<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Les opérations et les omissions du procureur général peuvent faire l'objet d'une plainte devant la Chambre d'accusation sur la base des dispositions de procédure des articles 214 à 219.

<sup>3</sup> *Abrogé*

*Art. 107*

Si l'affaire paraît ressortir à la juridiction cantonale ou si le procureur général défère aux autorités cantonales la poursuite et le jugement d'un cas qui est de la compétence de la Cour pénale fédérale, il communique le dossier à l'autorité cantonale compétente.

*Art. 120, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>3</sup> Pendant la suspension de l'instruction, le juge d'instruction est compétent pour prononcer la confiscation d'objets et de valeurs. Il notifie par écrit sa décision, accompagnée d'une courte motivation, aux personnes touchées.

<sup>4</sup> La décision de confiscation peut faire l'objet d'un recours dans les dix jours devant la Chambre d'accusation.

*Art. 217*

Lorsque la plainte concerne une opération du juge d'instruction, le dépôt doit en être fait dans les cinq jours à compter de celui où le plaignant a eu connaissance de cette opération.

*Art. 247, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Les autorités cantonales poursuivent et jugent les infractions de droit pénal fédéral qui leur sont attribuées par la législation fédérale ou déferées par le procureur général.

*Titre précédant l'article 254*

**II. Règles spéciales pour les causes de droit pénal fédéral que le procureur général défère aux autorités cantonales**

*Art. 254*

<sup>1</sup> Lorsque le procureur général défère une infraction de droit pénal fédéral à un canton, la procédure doit se clore par un jugement ou une ordonnance de non-lieu.

<sup>2</sup> Si l'infraction a été perpétrée dans différents cantons ou à l'étranger, ou si l'auteur principal, les coauteurs ou les participants ont leur domicile dans différents cantons, le canton auquel le procureur général ou la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral a déferé la cause a seul le droit et l'obligation de la poursuivre et de la juger.

*Art. 255*

Tous les jugements et ordonnances de non-lieu doivent être communiqués sans délai au procureur général.

*Art. 256*

*Abrogé*

*Art. 265*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut prescrire par une ordonnance que les jugements, prononcés administratifs et ordonnances de non-lieu rendus dans des affaires de droit pénal fédéral soient transmis, sans frais et immédiatement après qu'ils aient été rendus, au procureur général ou à une autre autorité fédérale.

<sup>2</sup> Dans tous les autres cas, le procureur général peut exiger que lui soit communiqué pour information et gratuitement une expédition intégrale du jugement ou de l'ordonnance de non-lieu.

## II

### *Modification du droit en vigueur*

La loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>5</sup> est modifiée comme suit:

#### *Art. 80, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>2</sup> Le procureur général de la Confédération et l'administration concernée peuvent aussi recourir de façon indépendante. Ils disposent d'un délai de 20 jours à compter de la communication de l'exposé complet des motifs pour notifier par écrit leur recours à l'autorité cantonale compétente et en la forme prescrite par le droit cantonal.

<sup>3</sup> Si, selon le droit cantonal, la décision n'est pas d'office complètement motivée par écrit lors de sa communication, ni ultérieurement, le procureur général de la Confédération et l'administration concernée peuvent, dans les dix jours à compter de la communication, requérir de l'autorité de jugement une expédition de la décision motivée, s'ils envisagent de recourir.

#### *Art. 83, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Conformément aux articles 269 à 278<sup>bis</sup> de la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>6</sup>, le pourvoi en nullité à la Cour de cassation du Tribunal fédéral est recevable contre les jugements des tribunaux cantonaux qui ne peuvent pas donner lieu à un recours de droit cantonal pour violation du droit fédéral et contre les ordonnances de non-lieu rendues en dernière instance cantonale; le procureur général de la Confédération et l'administration concernée peuvent aussi de façon indépendante se pourvoir en nullité.

## III

### *Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

39832

<sup>5</sup> RS 313.0; RO ...

<sup>6</sup> RS 312.0; RO ...

# Loi fédérale sur le droit pénal administratif

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 28 janvier 1998<sup>1</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 20, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>3</sup>Lorsque, dans une affaire pénale, la compétence de l'administration concernée, de même que la juridiction fédérale ou cantonale sont données, le département dont relève l'administration concernée peut ordonner la jonction des procédures par devant l'autorité de poursuite pénale déjà saisie de l'affaire pour autant qu'il existe un rapport étroit et que l'autorité de poursuite pénale ait donné son accord préalable à la jonction.

*Art. 98, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>bis</sup>Lorsque des frais extraordinaires sont occasionnés par la jonction des procédures ordonnée selon l'article 20, 3<sup>e</sup> alinéa, la Confédération peut, sur requête des cantons, les rembourser en tout ou en partie.

### II

<sup>1</sup>La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

39832

<sup>1</sup> FF 1998 1253  
<sup>2</sup> RS 313.0; RO ...

**Message concernant la modification du code pénal suisse, de la loi fédérale sur la procédure pénale et de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale) d...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.009
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.04.1998
Date	
Data	
Seite	1253-1302
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 394

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.