



Le 20 janvier 2006

Modification de la loi fédérale sur la procédure pénale : Indemnisation des frais extraordinaires engagés par des organes cantonaux lors de leur activité en qualité de police judiciaire de la Confédération

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

1. Remarques générales sur la procédure de consultation

Le 23 juin 2005, le Conseil fédéral a décidé de mettre en consultation un projet de modification de la loi fédérale sur la procédure pénale. La modification avait pour objet l'indemnisation des frais extraordinaires engagés par des organes cantonaux lors de leur activité en qualité de police judiciaire de la Confédération. La consultation a duré jusqu'à fin octobre 2005.

64 destinataires de la consultation (en particulier les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées) ont été invités à prendre position sur le projet.

Le Département fédéral de justice et police a reçu 32 réponses dans le cadre de la consultation. Parmi, ces réponses une émanait d'une organisation non consultée officiellement. Tous les cantons (à l'exception du Tessin), le Tribunal fédéral, 1 parti politique ainsi que 5 organisations ont répondu. Le Tribunal fédéral, l'UDC et 3 organisations ont renoncé dans leur réponse à donner leur avis sur le contenu du projet.

2. Objet du projet mis en consultation

La mise en œuvre du projet "efficacité" met davantage que par le passé à contribution les organes de la police cantonale pour accomplir des tâches de police judiciaire de la Confédération. Le développement de la police judiciaire fédérale n'a pas inclus certains éléments en personnel et en équipement (par ex. des unités de protection lors de perquisitions, des unités d'intervention pour les arrestations, des chiens pour rechercher des stupéfiants ou des explosifs). Les autorités fédérales escomptaient un usage sporadique de ces moyens, ce qui rendait disproportionnés les frais nécessaires à leur développement. Par ailleurs, d'autres éléments ont été mis en place avec une taille répondant aux besoins courants ; on est en effet parti de l'idée que les besoins extraordinaires éventuels pourront être couverts par les corps de police cantonaux. Les frais extraordinaires encourus par les cantons pour ces activités ne sont pas négligeables, mais il manque une base légale formelle pour les indemniser suffisamment. La loi actuelle sur la procédure pénale fédérale ne prévoit une indemnisation des cantons que dans deux cas : les frais extraordinaires de recherches sont indemnisés en cas de non-lieu prononcé par

une autorité fédérale (art. 106, al. 2, PPF)¹ ; de même, les frais extraordinaires occasionnés par la procédure d'investigations ou l'instruction sont indemnisés lorsque la procédure a été déléguée aux autorités cantonales par le Ministère public de la Confédération (art. 257 PPF). Il en découle que l'intervention d'organes cantonaux n'est pas indemnisée lors des procédures ordinaires de la Confédération ; ou plutôt, au moment où les cantons fournissent les prestations requises par la Confédération, ils ne peuvent pas être sûrs que celles-ci seront indemnisées plus tard (par exemple suite à un non-lieu).

La présente réglementation donne à la Confédération la possibilité d'indemniser les frais extraordinaires qui incombent aux cantons lors de l'engagement de leurs organes en tant que police judiciaire de la Confédération. Afin d'exclure que les mêmes frais soient indemnisés plusieurs fois, le Conseil fédéral devra régler la manière dont on prendra en considération les frais mis à la charge des parties ou d'autres modes de couverture des frais – par exemple par des confiscations.

3. Appréciation générale

3.1. Evaluation globale

Dans la mesure où des avis sur le fond du projet de loi ont été donnés, on constate qu'il est bien accueilli sans exception dans son principe ; le canton de Zoug fait toutefois dépendre son accord de principe d'une renonciation à la réserve en faveur des crédits (cf. ch. 3.2. et 4). 14 cantons (AI, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NW, SH, SO, SG, TG, UR, VD) et 2 organisations (CSdP, FER) soutiennent le projet dans son intégralité. Les critiques émises ne portent que sur de rares points qui sont toutefois importants.

La majorité des cantons demande toutefois formellement qu'ils puissent participer à l'élaboration du droit d'exécution à l'échelon de l'ordonnance (BE, FR, GR, JU, LU, SH, VS, ZH) ou qu'ils soient consultés suffisamment tôt sur le contenu du droit promulgué sous forme d'ordonnance (AR, AI, OW, SO, SG, TG, UR, VD).

3.2. Récapitulation des principaux points critiqués

Deux points de la réglementation ont avant tout donné lieu à des critiques :

La limitation de la prétention légale à l'indemnisation par le biais d'une réserve en faveur des crédits est rejetée par 9 cantons (BE, GR, LU, NE, OW, SZ, VS, ZG, ZH). Le canton de Zurich pourrait toutefois accepter une telle réserve si les coupes de l'indemnisation intervenues en raison de l'épuisement des crédits étaient reportées et payées à une date ultérieure.

La norme de délégation, qui donne au Conseil fédéral la compétence de régler le cercle des coûts qui peuvent être reconnus, les montants à retenir pour le calcul de certains frais déterminés ainsi que l'imputation, sur l'indemnisation, d'une éventuelle couverture des frais par les parties ainsi que de valeurs patrimoniales confisquées, trouve un accord de principe (AI, BE, SH, UR) mais elle est également critiquée. On demande d'examiner la possibilité d'aller moins loin dans l'imputation des frais recouvrables par une autre voie (AR, LU, NE, ZH) et qu'une réglementation plus détaillée soit élaborée à l'échelon de la loi au sens formel (ZG, ZH).

¹ RS 312.0

3.3. Solutions proposées

Outre la renonciation proposée à la réserve en faveur des crédits ainsi que les propositions faites sur la norme de délégation (cf. ch. 4, commentaire de l'art. 17, al. 5), on demande encore un complément à l'article 257 pour l'indemnisation de certains frais judiciaires des cantons (cf. ch. 4, commentaire de l'art. 257).

4. Commentaire des différents articles de la loi

Ad art. 17, al. 4 (Principe et indemnisation)

9 cantons (BE, GR, LU, NE, OW, SZ, VS, ZG, ZH) rejettent la réserve en faveur des crédits que contient le principe de l'indemnisation (« Dans le cadre des crédits approuvés ... ») du fait que cette réserve viderait de sa substance la prétention légale à une indemnisation et permettrait à la Confédération de réduire unilatéralement l'indemnisation des frais avérés.

Ad art. 17, al. 5 (Délégation au Conseil fédéral de régler les détails)

On critique le fait que le cercle des coûts extraordinaires qui peuvent être reconnus (let. a), les montants des indemnités (let. b) et les modalités de l'imputation des frais recouvrables par une autre voie (let. c) puissent être réglés par une ordonnance du Conseil fédéral (AR, ZG, ZH) ; on demande en conséquence que ces points fassent l'objet d'une réglementation à l'échelon de la loi au sens formel (ZG, ZH). On relève en outre que le canton ne devrait pas supporter le risque de ne pas pouvoir encaisser les éventuels frais de procédure à recouvrer (AR, LU, NE), que les valeurs patrimoniales confisquées ne devraient pouvoir être imputées que lorsque la répartition permet également au canton de couvrir avec ces fonds des frais de procédure correspondants (NE) et que le moment de l'indemnisation mentionné à l'alinéa 5 semble assez artificiel puisque la facturation pourrait en principe intervenir à tout moment (ZG). L'imputation des valeurs patrimoniales est toutefois également approuvée (FER).

Certains destinataires de la consultation considèrent certes la délégation de compétence législative en tant que telle comme justifiée (AI, BE, NE, SH, UR). Mais on souhaite massivement que les cantons puissent participer à l'élaboration du droit d'exécution à l'échelon de l'ordonnance (BE, FR, GR, JU, LU, SH, VS, ZH) ou qu'ils soient consultés suffisamment tôt sur le contenu de cette ordonnance (AR, AI, OW, SO, SG, TG, UR, VD). On demande en outre qu'il soit clairement établi que les organes de police communaux participant aux enquêtes soient considérés comme des organes cantonaux au sens de la réglementation et soient indemnisés en conséquence (ZH).

Enfin, d'aucuns remettent en cause l'estimation contenue dans le rapport explicatif selon laquelle les frais extraordinaires encourus par les cantons s'élèveraient à 1,5 million de francs par année (OW).

Ad art. 17, al. 6 (Conventions du procureur général de la Confédération avec les cantons)

On demande que l'on renonce à une délégation de compétence au procureur général de la Confédération car une réglementation à plusieurs échelons favorise le manque de transparence (ZG).

Ad art. 106, al. 2 (Abrogation de la disposition)

Il est relevé que l'abrogation de cette disposition n'a de sens que si une réglementation générale de l'indemnisation au sens de l'article 17, alinéas 4 à 6 aboutit (ZG).

Ad art. 257 (Applicabilité de la réglementation sur l'indemnisation en cas d'affaires pénales fédérales déléguées à un canton par le procureur général)

Il est proposé d'examiner la possibilité de compléter la disposition, laquelle devrait prévoir également – comme l'ancienne réglementation de l'article 265^{quater} PPF – une indemnisation des frais judiciaires pour les procédures que le canton conduit pour la Confédération et qui s'achèvent par un jugement qui met les frais à la charge de l'Etat (BE, VS). On relève également que la renonciation à la réserve en faveur des crédits devrait également s'appliquer à cette disposition (ZG, ZH).