



Berne, juillet 2021

Transfert de certaines tâches et compétences de la justice militaire à la justice civile ; modification du code pénal militaire

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

1	Contexte	3
2	Présentation du projet	3
3	Parties consultées	4
3.1	Cantons	4
3.2	Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	5
3.3	Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	5
3.4	Associations faîtières de l'économie	6
3.5	Tribunaux fédéraux	6
3.6	Autres milieux intéressés	6
3.7	Autres parties qui n'ont pas été consultées individuellement	6
4	Appréciation générale	6
5	Avis sur le projet mis en consultation (projet de loi) et sur le rapport explicatif	8
5.1	Approbation sans réserve	8
5.2	Approbation de principe assortie de demandes de modification	9
5.3	Approbation assortie d'une exigence de transferts supplémentaires	10
5.4	Rejet intégral	12
5.5	Renonciation expresse à donner un avis sur le fond	16
5.6	Renonciation de principe assortie de remarques critiques	16

1 Contexte

Par décision du 16 septembre 2011, le Conseil fédéral a approuvé le rapport du même jour intitulé *transfert des tâches de la justice militaire à la justice civile* (ci-après, *le rapport*). Le DDPS a été chargé de préparer, en collaboration avec le DFJP, un projet de modification des bases légales dans le sens de l'option 2 (transfert de certaines tâches et compétences de la justice militaire à la justice civile, rapport, p. 31 ss, ch. 7.2.2). Cette deuxième option se divise en deux volets.

- *Premier volet : modification de la compétence pour les civils en ce qui concerne les infractions contre la défense nationale et contre la puissance défensive du pays*

Les civils qui contreviennent aux normes relatives au maintien du secret (art. 86, 106 et 107 du code pénal militaire [CPM])¹ doivent dorénavant être en partie soumis au code pénal ordinaire (CP)², c'est-à-dire aux nouvelles dispositions pénales correspondantes qui devront y être introduites. Ils devront comparaître devant la juridiction ordinaire (autorités de poursuite pénale et tribunaux pénaux) pour autant que l'infraction ait été commise en temps de paix et en l'absence de toute participation de la part de militaires.

- *Second volet: jugement d'infractions militaires par un tribunal ordinaire*

Dans certains cas, l'auditeur en chef doit pouvoir déléguer la poursuite d'une infraction prévue par le code pénal militaire aux autorités ordinaires si aucune raison matérielle ne plaide en faveur de la compétence de la juridiction militaire. Le rapport propose donc de compléter l'art. 219 CPM d'un nouvel al. 3.

2 Présentation du projet

En principe, les documents envoyés en consultation correspondent entièrement à ce qui est préconisé par l'option 2 du rapport. Les modifications législatives proposées requièrent l'adaptation du CPM, du CP et de la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires³.

S'agissant du *jugement d'infractions militaires par un tribunal ordinaire*, ce sera l'art. 218 CPM, et non pas l'art. 219 CPM comme proposé dans le rapport, qui sera complété. En outre, la compétence de délégation ne doit pas être attribuée à l'auditeur en chef mais au Conseil fédéral, pour le moins au niveau législatif.

Dans le cadre de ce second volet, et au-delà de ce qu'envisage le rapport, il est prévu, d'une part, d'adapter la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires, dont les infractions relèvent de la justice militaire, et, d'autre part, de compléter le texte allemand de l'art. 220 CPM (introduction des contraventions s'agissant des infractions purement militaires).

¹ RS 321.0

² RS 311.0

³ RS 510.518

3 Parties consultées

Ont été consultés :

- les 26 cantons et la Conférence des gouvernements cantonaux
- les 12 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale
- 3 associations faîtières suisses représentant les communes, les villes et les régions de montagne
- 8 organisations faîtières de l'économie
- 3 tribunaux fédéraux
- 5 autres milieux intéressés

L'ouverture de la procédure de consultation a été annoncée officiellement dans la Feuille fédérale (FF **2020** 9773).

Ont donné leur avis :

- 26 cantons
- 3 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale
- 1 organisation faîtière des communes, villes et régions de montagne
- 1 organisation faîtière de l'économie
- 3 tribunaux fédéraux
- 5 autres milieux intéressés
- 4 autres parties qui n'ont pas été consultées individuellement

Soit un total de 43 parties qui ont participé activement à la consultation.

Les parties consultées qui ont remis un avis écrit sont énumérées ci-dessous. Les abréviations entre parenthèses sont reprises dans la suite du texte. Les parties invitées à prendre part à la consultation, qui n'ont pas soumis de prise de position ne sont pas citées.

3.1 Cantons

Ont donné leur avis :

- Zurich (ZH)
- Berne (BE)
- Lucerne (LU)
- Uri (UR)
- Schwyz (SZ)

- Obwald (OW)
- Nidwald (NW)
- Glaris (GL)
- Zoug (ZG)
- Fribourg (FR)
- Soleure (SO)
- Bâle-Ville (BS)
- Bâle-Campagne (BL)
- Schaffhouse (SH)
- Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)
- Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)
- Saint-Gall (SG)
- Grisons (GR)
- Argovie (AG)
- Thurgovie (TG)
- Tessin (TI)
- Vaud (VD)
- Valais (VS)
- Neuchâtel (NE)
- Genève (GE)
- Jura (JU)

3.2 Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Ont donné leur avis :

- PLR. Les Libéraux-Radicaux (PLR)
- Parti vert'libéral Suisse (pvl)
- Parti socialiste suisse (PS)

3.3 Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne

A donné son avis :

- Union des villes suisses (UVS)

3.4 Associations faitières de l'économie

A donné son avis :

- Union patronale suisse (UPS)

3.5 Tribunaux fédéraux

Ont donné leur avis :

- Tribunal fédéral (TF)
- Tribunal pénal fédéral (TPF)
- Tribunal administratif fédéral (TAF)

3.6 Autres milieux intéressés

Ont donné leur avis :

- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (SVR-ASM)
- Conférence des procureurs de Suisse (CPS)
- Société suisse de droit pénal (SSDP)
- Ministère public de la Confédération (MPC)

3.7 Autres parties qui n'ont pas été consultées individuellement

Ont donné leur avis :

- Tribunal militaire de cassation (TMC)
- Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS)
- Centre Patronal (cP)
- Société Suisse des Officiers (SSO)

4 Appréciation générale

Les tableaux ci-après donnent un aperçu sommaire de l'appréciation générale des parties consultées sur le projet.

Synthèse des résultats

Qui	Oui	Oui, mais	Oui « plus »	Non	Renon- ciation	Renon- ciation, mais	Total
Cantons	3	5	1	17			26
Partis			2	1			3
Assoc. faîtières communes, villes, régions de montagne					1		1
Assoc. faîtières économie					1		1
Tribunaux fédéraux				1	1	1	3
Autres milieux intéressés				3	1	1	5
Autres parties qui n'ont pas été consultées individuellement				3		1	4
Total	3	5	3	25	4	3	43

Légendes

Oui :	approbation sans réserve
Oui, mais :	approbation de principe assortie de demandes de modification
Oui « plus » :	approbation assortie d'une exigence de transferts supplémentaires
Non :	rejet intégral
Renonciation :	renonciation expresse à donner un avis sur le fond
Renonciation, mais :	renonciation de principe assortie de remarques critiques

Aperçu sommaire avec indication de provenance

- 26 cantons
- 3 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale
- 1 organisation faîtière des communes, villes et régions de montagne
- 1 organisation faîtière de l'économie
- 3 tribunaux fédéraux
- 5 autres milieux intéressés
- 4 autres parties qui n'ont pas été consultées individuellement

Appréciation générale	Nombre	Parties consultées
Oui (approbation sans réserve)	3	3 cantons (FR, VS et JU)

Oui, mais (approbation de principe assortie de demandes de modification)	5	5 cantons (BE, BL, AG, VD et NE)
Oui « plus » (approbation assortie d'une exigence de transferts supplémentaires)	3	1 canton (UR) 2 partis (pvl, PS)
Non (rejet intégral)	25	17 cantons (ZH, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, SH, AR, AI, SG, GR, TG, TI et GE) 1 parti (PLR) 1 tribunal fédéral (TPF) 3 autres milieux intéressés (CCDJP, CSI et MPC) 3 autres parties qui n'ont pas été consultées individuellement (CG MPS, cP et SSO)
Renonciation (renonciation expresse à donner un avis sur le fond)	4	1 association faîtière des communes, des villes et des régions de montagne (UVS) 1 association faîtière de l'économie (UPS) 1 tribunal fédéral (TAF) 1 autre milieu intéressé (SSDP)
Renonciation, mais (renonciation de principe assortie de remarques critiques)	3	1 tribunal fédéral (TF) 1 autre milieu intéressé (SVR-ASM) 1 autre partie qui n'a pas été consultée directement (TMC)
Total	43	

5 Avis sur le projet mis en consultation (projet de loi) et sur le rapport explicatif

Les avis de fond sur le contenu du projet de loi ou du rapport explicatif sont présentés ci-dessous. Ils reprennent en substance et regroupent les positions de principe des parties qui se sont exprimées, sans toutefois tenir compte des différences de formulation. Il est donc renvoyé à la publication *in extenso* de ces avis par la Chancellerie fédérale. Les appréciations générales mises en évidence sous ch. 3 (approbation ou rejet, avec ou sans demande de modification) ne seront plus abordées.

5.1 Approbation sans réserve

FR, VS et JU approuvent le projet sans réserve. Aucune remarque particulière n'est émise (FR et JU). Même si le projet n'apportait aucune plus-value qualitative, les tribunaux civils n'auraient pas davantage de travail, étant donné que les affaires à transférer sont peu nombreuses (FR). Ces cantons estiment

que les modifications proposées pour le CPM sont judicieuses et permettent de progresser, et que celles suggérées pour le CP sont nécessaires afin d'intégrer les nouvelles compétences des tribunaux ordinaires. Lorsqu'il adopte une nouvelle loi, le législateur doit prendre en considération les intérêts particuliers de l'armée. La présente révision doit être approuvée parce qu'elle favorise l'armée en tant qu'instrument de la politique de sécurité et profite à l'infrastructure permettant d'assurer la défense nationale. Les autres compétences de la justice militaire ne doivent en revanche pas être touchées (VS).

5.2 Approbation de principe assortie de demandes de modification

BE, BL, AG, VD et NE approuvent en principe le projet tout en l'assortissant de demandes de modification.

BE ne s'oppose pas fondamentalement au projet, qui répond à un mandat politique. Il craint toutefois, que ce projet ne soit pas parvenu à maturité, qu'il sème la confusion, qu'il cause des problèmes et, par là même, qu'il provoque une insécurité juridique, des conflits de compétences et un surplus de travail pour les autorités pénales ordinaires et peut-être même pour la justice militaire. Redoutant que le surplus de travail, qui n'a pas été quantifié, s'avère considérable pour les cantons, *BE* rejette le projet en l'état. Il se demande si le principe de la proportionnalité est respecté au vu des dépenses à consentir pour transférer un nombre vraisemblablement assez petit de procédures pénales. Enfin, le canton considère qu'il manque des critères clairs, permettant de déterminer quand les cas peuvent ou non être transférés. *BE* mentionne notamment qu'en regard du premier volet « Modification de la compétence pour les civils en ce qui concerne les infractions contre la défense nationale et contre la puissance défensive du pays », les autorités pénales ordinaires manquent surtout de connaissances spécialisées dans le domaine militaire. Concernant le second volet « Jugement d'infractions militaires par un tribunal ordinaire », les critiques portent notamment sur les problèmes évoqués mais non résolus, l'absence de définition de la notion « raison matérielle », ainsi que le fait que les règles de la procédure ordinaire doivent être appliquées en vue de la mise en œuvre matérielle du CPM. De plus, le transfert d'un cas à n'importe quel stade de la procédure semble problématique. Il faudra également trancher la question de savoir si les autorités pénales ordinaires sont tenues d'accepter un transfert. Enfin, toujours selon *BE*, le rapport explicatif, dont la terminologie manque d'uniformité et pêche parfois par imprécision, doit être remanié pour que les dénominations utilisées soient cohérentes, claires et précises. Par endroits, l'implication des ministères publics n'a pas été clairement réglée.

BL ne s'oppose pas fondamentalement à l'examen des tâches et des compétences de la justice militaire, mais fait remarquer qu'on procède à un transfert de charges. *BL* déplore l'absence d'explications concernant une compensation offerte aux cantons pour cette surcharge de travail. D'un point de vue organisationnel et technique, *BL* s'interroge quant à la pertinence de confier ces cas très particuliers à deux organisations différentes et doute que

cette double compétence constitue la solution idéale pour parvenir à une jurisprudence uniforme et à une efficacité accrue.

AG ne s'oppose pas fondamentalement au projet mais fait remarquer en introduction que la distinction entre compétences militaires et ordinaires en matière de poursuite pénale a en principe fait ses preuves et que sa mise en œuvre ne pose aucun problème essentiel. AG craint que les changements proposés provoquent des incertitudes, notamment en ce qui concerne la compétence en cas d'auteur inconnu. Affirmer qu'une violation de secrets militaires puisse être attribué uniquement à des civils lui semble quelque peu théorique. À supposer que les changements proposés soient maintenus, AG relève que les nouvelles dispositions du CP (art. 278a à 278c) ne coïncident pas entièrement avec les normes correspondantes du CPM, ce qui n'est pas acceptable et cause des problèmes concrets. Concernant le nouvel art. 218, al. 5, CPM, AG retient notamment qu'une évaluation a posteriori et au cas par cas d'une réglementation des compétences donnée ne saurait avoir lieu dans un État de droit, et qu'il ne faut pas s'attendre à ce que l'on puisse, dans un délai raisonnable, définir les lignes d'un état de fait décrit de manière imprécise.

VD apporte son soutien de principe au projet mais fait remarquer en passant que la description des tâches à transférer n'est pour l'instant pas assez détaillée et que la répartition des compétences risque en outre d'être difficile à effectuer dans certains cas. Il estime que les conséquences sur le plan financier et du personnel sont probablement gérables.

NE n'est pas fondamentalement opposé au projet mais ne saurait toutefois pas le soutenir en sa version actuelle. Selon ce canton, le projet ne répond pas à toutes les questions en suspens que pose un tel processus, et il convient d'en approfondir plusieurs aspects. Concernant le nouvel art. 218, al. 5, CPM, NE critique notamment la formulation ouverte du terme *raison matérielle*, la possibilité de transférer un cas à la justice pénale ordinaire à n'importe quel stade de la procédure et les questions laissées en suspens, auxquelles la jurisprudence devra répondre le moment venu.

5.3 Approbation assortie d'une exigence de transferts supplémentaires

UR, le pvl et le PS soutiennent le projet et demandent même que des tâches supplémentaires de la justice militaire soient transférées à la justice civile.

Tout en saluant l'axe stratégique de la présente mini-réforme, UR et le PS s'attendaient à ce que celle-ci aille plus loin. À leurs yeux, le projet ne transfère qu'un petit nombre de tâches de la justice militaire à la justice civile, alors que les civils ne devraient en principe pas se retrouver devant un tribunal militaire. Ils estiment donc que, sur ce point, la mini-réforme ne va pas assez loin, et que le Conseil fédéral devrait non seulement recevoir la compétence exclusive de déléguer la poursuite, mais encore être tenu, conformément aux principes de l'État de droit, de viser la compétence juridictionnelle de la justice ordinaire chaque fois que des civils sont impliqués ou touchés. Inversement, le Conseil fédéral devrait, selon eux, motiver et justifier sa décision lorsqu'il souhaite déroger à la règle en confiant un cas à la justice militaire plutôt qu'aux autorités

de poursuite pénale ordinaires.

Le *PS* fait en outre divers commentaires concernant le contexte du présent débat et le long processus qui a mené à cette mini-réforme, notamment le rapport du Conseil fédéral du 16 septembre 2011. À propos du projet lui-même, le *PS* met en évidence l'exigence d'une raison matérielle et la formulation potestative retenues pour l'art. 218, al. 5, CPM. Estimant qu'il y a des contradictions à ce sujet dans le rapport explicatif, le *PS* en déduit que la mini-réforme envisagée se limite à des demi-mesures dans le but d'éviter de mettre en question l'importance et la légitimité de la justice militaire en temps de paix (il est ici renvoyé à la prise de position du *PS* pour de plus amples informations). Au risque de se répéter, le *PS* soutient que, par principe, la démocratie requiert toujours la primauté du politique sur les institutions militaires et que, de ce fait, le Conseil fédéral devrait non seulement recevoir la compétence exclusive de déléguer la poursuite, mais encore être tenu, conformément aux principes de l'État de droit, de viser la compétence juridictionnelle de la justice ordinaire chaque fois que des civils sont impliqués ou touchés, et, inversement, que le Conseil fédéral devrait motiver et justifier sa décision lorsqu'il souhaite déroger à la règle en confiant un cas à la justice militaire plutôt qu'aux autorités de poursuite pénale ordinaires. Le *PS* estime toutefois nécessaire de permettre à l'auditeur en chef de présenter et de défendre son point de vue lorsqu'il convient, dans un cas particulier, de s'écarter de la règle et d'accorder la préférence à la justice militaire sur la justice civile. En ce cas le Conseil fédéral pourrait revenir sur sa décision ou soumettre le cas au TPF, qui devrait statuer définitivement. Aux yeux du *PS*, un tel processus d'attribution serait ainsi plus transparent et permettrait de documenter le développement concret de cette mini-réforme dans la pratique, mais n'éliminerait toutefois pas la problématique fondamentale, à savoir le manque d'indépendance de la justice militaire. Ce parti soutient en effet qu'en défendant le statu quo, le DDPS, le Conseil fédéral et le Parlement n'ont malheureusement fait aucun effort sérieux, au cours des dix dernières années, pour faire progresser le débat que le Conseil fédéral a promis de mener et qui est attendu de longue date afin d'examiner de manière approfondie la légitimité démocratique et sociopolitique de la justice militaire.

Le *pvl* salue également l'axe stratégique du projet, mais estime cependant que celui-ci ne va pas assez loin. Selon ce parti, il serait adéquat de limiter la compétence de la justice militaire aux fautes disciplinaires (art. 180 ss CPM), tous les autres cas pouvant être confiés à aux tribunaux ordinaires comme en Allemagne et en Autriche, deux États voisins ; la justice pénale ordinaire peut, au besoin, faire appel à des spécialistes militaires. Le *pvl* propose, à titre subsidiaire, de remanier le projet de façon à ce que la compétence de la justice militaire se limite aux procédures ouvertes contre des militaires, les civils devant exclusivement dépendre de la juridiction ordinaire.

5.4 Rejet intégral

ZH, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, SH, AR, AI, SG, GR, TG, TI, GE, le PLR, le TPF, la CCDJP, la CPS, le MPC, la CG MPS, le cP et la SSO rejettent intégralement le projet. Seize prises de position sont structurées (remarques liminaires et résumé après chaque volet) et dix ne le sont pas.

Prises de position structurées (LU, OW, NW, GL, SO, BS, AR, SG, GR, TI, GE, TPF, CCDJP, CPS, MPC et CG MPS)

Remarques liminaires/générales et résumé

Il est impossible de reconnaître où les auteurs du projet ont vu un besoin de légiférer et quelle plus-value ils comptent générer avec les modifications. Le projet ne présente ni avantage de droit procédural, ni avancée de droit matériel. La profusion de questions non élucidées, de droits de recours peu clairs et de faiblesses sur le plan de la technique législative est synonyme pour la pratique judiciaire de charges de procédure imprévisibles qu'il s'agit de refuser (CCDJP et CG MPS). Les modifications planifiées manquent de justifications objectives suffisantes (GL). Il n'y a aucune raison de modifier l'organisation des compétences au détriment des autorités pénales cantonales (LU et GE). L'indépendance de la justice militaire est garantie (AR et CPS). Le projet génère plus de désavantages que de plus-value (SG). Il ne présente aucun avantage, ni de droit procédural ni de droit matériel (OW, NW, GL, AR, GR, TI, TPF, CPS et MPC). Les dispositions actuelles ont fait leurs preuves et doivent donc être maintenues (GL, BS, AR, GR, TI, TPF, CPS et MPC). Le projet entraîne globalement des charges nettement plus importantes pour les cantons en comparaison avec les allègements pour la Confédération (OW). En fin de compte, il mène à une sorte de déprofessionnalisation de la justice ; le but de la modification n'est en outre pas reconnaissable (OW). La profusion de questions non élucidées, de droits de recours peu clairs et de faiblesses sur le plan de la technique législative est synonyme pour la pratique judiciaire de charges de procédure imprévisibles (NW). On craint des problèmes en lien avec les secrets militaires et d'éventuelles inégalités de traitement au détriment des civils qui ont commis le même acte illicite avec la participation d'autres personnes (SG). Le transfert planifié de compétences aux cantons entraîne une segmentation de l'application du droit et une perte d'efficacité considérable (TPF).

Premier volet : modification de la compétence pour les civils en ce qui concerne les infractions contre la défense nationale et contre la puissance défensive du pays (art. 3, al. 1, 4, ch. 1, 220 et 223, al. 1, CPM ; art. 278a à 278c CP ; art. 9 de la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires)

Le rejet est notamment justifié par l'absence de motifs plaidant pour un changement de l'organisation des compétences (LU et GR), étant donné que les dispositions en vigueur ont fait leurs preuves (GR). Les modifications planifiées ne génèrent aucune plus-value, et des arguments convaincants en faveur d'un transfert de tâches de la justice militaire à la justice civile ne peuvent

pas être discernés (LU, GL, AR, GR, TPF et CPS). Le but et les avantages de la révision sont flous (TI). Les dispositions modifiées n'apportent aucune plus-value qualitative ou quantitative (TPF et CPS). La justice militaire compte d'ores et déjà des organismes spécialisés bien établis (MPC). Les tribunaux militaires sont des tribunaux spécialisés satisfaisant aux exigences constitutionnelles, et leur indépendance est garantie. La justice militaire est dotée d'une organisation judiciaire intégrale, de deux instances jouissant d'un pouvoir de cognition complet et d'une instance de cassation (LU, OW, NW, GL, AR, GR, TI, TPF, CCDJP, CPS et CG MPS). Le Tribunal militaire de cassation est au même niveau que le Tribunal fédéral (LU, OW, NW, GL, AR, TPF, CCDJP, CPS et CG MPS). La justice militaire a gardé le système du juge d'instruction, ce qui confère à l'auditeur en chef le pouvoir d'examiner l'accusation en toute indépendance (GR et CPS). Contrairement aux tribunaux ordinaires, les tribunaux militaires disposent des connaissances techniques militaires requises (LU, OW, NW, GL, SO, BS, AR, SG, GR, TI, GE, TPF, CCDJP, CPS, MPC et CG MPS). Les tribunaux militaires assurent l'uniformité de la jurisprudence dans ce domaine (GL et SG). De plus, les tribunaux ordinaires verront leur charge de travail croître de manière non négligeable (LU, OW, GL, SO et BS). La révision planifiée ne présente aucun avantage, ni de droit procédural (LU, AI, GR, GL, AR, GR, TPF et CPS) ni de droit matériel (AI et GR). Il sied de tenir compte du fait que, suite au transfert planifié, l'accusé perd son droit à être assisté sans frais par un défenseur d'office (LU, OW, NW, GL, GR, TI, CCDJP, CPS et CG MPS).

Le projet présente peut-être l'avantage qu'en cas d'infractions commises par des représentants des médias, les procureurs auprès des tribunaux ordinaires disposent parfois d'une expérience pratique plus vaste que la plupart des juges d'instruction militaires et des auditeurs en lien avec les dispositions applicables et la responsabilité en cascade en matière de droit de la presse. Au vu du petit nombre de cas et du surplus de travail résultant du transfert de responsabilité envisagé, celui-ci ne se justifie pas (LU, AR, GR et CPS).

Second volet : jugement d'infractions militaires par un tribunal ordinaire (art. 218, al. 5, CPM)

Le législateur s'aventure en terre vierge avec le nouvel art. 218, al 5, CPM (NW, GL, BS, TPF, CCDJP, MPC et CG MPS), car le système pénal suisse ne connaît aucun instrument comparable (NW, CCDJP, MPC et CG MPS). Cette disposition constituera une exception au principe de l'application exclusive soit du droit pénal ordinaire soit du droit pénal militaire prévue à l'art. 9 CP (NW, TI, CCDJP, MPC et CG MPS). Les formulations ouvertes choisies et les questions non élucidées d'ores et déjà répertoriées en rapport avec les compétences, les droits de recours et les voies de droit qui y sont liées entraîneront inévitablement des conflits et des charges de procédure considérables (LU, OW, NW, GL, SO, SG, TPF et MPC). Par conséquent, des tiraillements avec le principe de célérité sont prévisibles (BS). Le Conseil fédéral ou l'auditeur en chef disposera d'un instrument permettant de régulariser la charge de travail de la justice militaire et susceptible de faire sauter la réglementation des compétences prévue à l'art. 3 CP (LU). Dans sa version proposée, l'art. 218,

al. 5, CPM ne contient aucune restriction à certains éléments constitutifs des infractions relevant du droit pénal militaire si bien que le cadre reste entièrement ouvert, ce qu'il faut refuser (LU, GL, AR, GR, TPF et CPS). Le critère de la raison matérielle est indéterminé, partant une notion juridique ouverte (OW, SO, BS, TI, GE, MPC et CG MPS). Le Conseil fédéral se voit donc accorder une marge d'appréciation très importante (SO, SG, TI, MPC et CG MPS). Il faudra également trancher la question de savoir si un tribunal ordinaire est tenu d'accepter un transfert (NW et SO). À tout le moins, il faut accorder aux autorités civiles la compétence d'examiner la légalité du transfert et la possibilité de refuser celui-ci (BS).

De nombreuses questions ayant trait à la compétence restent sans réponse (CCDJP et CG MPS). On ne semble pas avoir déterminé si les prévenus ou les lésés peuvent se défendre contre un transfert ou si le TPF doit exclusivement trancher les différends entre les autorités judiciaires impliquées (LU, GL, SO, AR, GE, GR, TPF et CPS). Il subsiste diverses questions non élucidées, notamment à propos des compétences, des droits et des voies de droit ; il est encore impossible de prévoir dans quelle mesure ces incertitudes généreront de l'insécurité et des conflits qui produiront par conséquent une charge de procédure considérable (TI).

La révision aura aussi des désavantages évidents pour les prévenus et les condamnés (LU, GL, SO, BS, GR et CPS). Dans les cas de peu de gravité, la réglementation en vigueur permet de condamner des civils à des sanctions disciplinaires en prononçant des amendes qui ne font l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire. Dès que les tribunaux ordinaires sont compétents, les peines encourues pour des crimes et des délits ne peuvent être que des peines pécuniaires et des peines privatives de liberté, qui doivent obligatoirement figurer dans VOSTRA (LU, GL, AR, GR et CPS).

De plus, le traitement des procédures militaires transférées, en particulier pour service militaire à l'étranger au sens de l'art. 94 CPM, risque d'exposer la justice pénale ordinaire à des problèmes de ressources (LU, GL, AR, GR, TPF et CPS). La justice ordinaire devra en outre accomplir ses tâches en y consacrant nettement moins de moyens que la justice militaire, qui engage des militaires de milice, applique le principe de l'immédiateté et peut même faire appel à des défenseurs d'office gratuits (LU). Il ne se justifie pas que les tribunaux ordinaires doivent se charger d'un petit nombre de cas alors que les tribunaux militaires disposent déjà des connaissances spécialisées requises (GE).

L'économie de procédure pâtira également de la séparation entre droit formel et droit matériel suite au transfert d'un cas (LU, OW, NW, GL, BS, AR, SG, GR, TI, CCDJP, CPS et CG MPS).

Outre les nombreux inconvénients et toutes les questions non élucidées, le projet ne laisse enfin entrevoir aucun avantage (NW et CG MPS).

Prises de positions non structurées (ZH, SZ, ZG, BL, SH, AI, TG, PLR, cP et SSO)

Le projet est rejeté (ZH, SZ, ZG, SH, AI, TG, PLR et cP). Il est inutile, ne

présente aucun avantage ni de droit procédural ni de droit matériel et la profusion de questions non élucidées, de droits de recours peu clairs et de faiblesses sur le plan de la technique législative est synonyme pour la pratique judiciaire de charges de procédure imprévisibles (AI). Les modifications proposées sont incompatibles avec le système en vigueur et génèrent des incertitudes que la jurisprudence devra éclaircir ; elles n'apportent aucune plus-value (PLR). La révision planifiée n'est ni fondée ni compréhensible ; de plus, elle ne favorise pas la sécurité juridique (cP et SSO).

On ne saurait comprendre pourquoi des tribunaux ordinaires doivent statuer sur des infractions relevant de la sphère militaire, et les pièces soumises lors de la procédure de consultation ne permettent pas d'en savoir plus (ZH, SH et cP). Les compétences attribuées jusqu'à maintenant ont fait leurs preuves (SZ, ZG, SH et PLR). En tant qu'instances spécialisées, les tribunaux militaires sont précisément les mieux outillés pour exercer leurs compétences actuelles ; il est difficile de comprendre dans quelle mesure la compétence des tribunaux ordinaires devrait constituer une plus-value (SZ). On reproche souvent à la justice civile d'être politisée, et l'on s'interroge quant à la valeur symbolique du transfert planifié, qui pourrait exprimer une défiance délibérée à l'égard de la justice militaire (SSO et cP). La justice militaire fait partie intégrante de la politique de sécurité suisse ; à ce titre, elle est entièrement habilitée à punir, non seulement en temps de guerre, mais aussi et avant tout en temps de paix, des civils qui ont porté atteinte à notre puissance défensive (cP et SSO). Les tribunaux militaires sont des tribunaux spécialisés satisfaisant aux exigences constitutionnelles, et leur indépendance est garantie. La justice militaire est dotée d'une organisation judiciaire intégrale, de deux instances jouissant d'un pouvoir de cognition complet et d'une instance de cassation (ZH). Contrairement aux tribunaux ordinaires, les tribunaux militaires disposent des connaissances techniques militaires requises (ZH, ZG, SH, TG et cP). De plus, les tribunaux ordinaires verront leur charge de travail croître de manière non négligeable (ZH, ZG, SH, TG, cP et SSO). Il se pose la question de savoir s'il ne serait pas plus efficace de modifier la procédure pénale militaire (parfois plus lourde que l'ordinaire) et l'organisation judiciaire militaire afin de simplifier les procédures et d'accroître l'efficacité de la justice militaire (TG).

La solution envisagée par la révision constitue un *novum* pour le système pénal suisse et une exception au principe de l'application exclusive soit du droit pénal ordinaire soit du droit pénal militaire, ce qui soulève une série de questions non élucidées (ZH, cP et SSO).

Le libellé de l'art. 218, al. 5, CPM est très ouvert. Le raisonnement selon lequel la jurisprudence devra, le moment venu, répondre aux questions laissées en suspens ne saurait être validé, car il revient plutôt au législateur d'apporter des réponses, à supposer que la révision soit maintenue (ZG).

ZH retient que la modification envisagée ne se limite pas à des infractions clairement définies, si bien que le cadre du transfert reste entièrement ouvert, ce qu'il faut refuser. Toujours selon ce canton, on ne semble pas avoir déterminé si les prévenus ou les lésés peuvent se défendre contre un transfert ou si le TPF doit exclusivement trancher les différends entre les autorités

judiciaires impliquées. *ZH* souligne le fait que la révision aura aussi des désavantages évidents pour les condamnés ; dans les cas de peu de gravité, la réglementation en vigueur permet de condamner des civils à des sanctions disciplinaires en prononçant des amendes qui ne font l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire, alors que, devant les tribunaux ordinaires, les peines encourues pour des crimes et des délits ne peuvent être que des peines pécuniaires et des peines privatives de liberté qui doivent obligatoirement figurer dans *VOSTRA*.

5.5 Renonciation expresse à donner un avis sur le fond

L'*UVS*, l'*UPS*, le *TAF* et la *SSDP* renoncent expressément à donner leur avis sur le fond.

L'*UVS* regrette que le manque de ressources la contraigne à renoncer à prendre position sur ce projet dont l'importance est indéniable. L'*UPS* retient que le sujet ne touche pas directement les employeurs. Le *TAF* prie les personnes intéressées d'interpréter sa renonciation comme une abstention et non comme une approbation. Enfin, la *SSDP* ne motive pas sa renonciation à s'exprimer.

5.6 Renonciation de principe assortie de remarques critiques

Le *TF*, la *SVR-ASM* et le *TMC* renoncent en principe à prendre position tout en formulant des remarques critiques concernant le projet.

Le *TF* et le *TMC* considèrent que la question de la compétence pour des infractions militaires est de nature politique et ne se prononcent donc pas sur ce point. Sous les angles de la procédure et de l'organisation judiciaire, ils retiennent que le rapport explicatif indique à juste titre que les tribunaux pénaux ordinaires ne disposent pas toujours des connaissances spécialisées requises dans le domaine militaire, si bien que la modification planifiée nécessitera un recours à des experts militaires ; le message devra donc indiquer quels experts militaires pourront être mandatés par la justice civile et à quelles questions de nature purement militaire ils devront répondre, par exemple à celles qui portent sur les parties essentielles de l'armée et sur les menaces qui pèsent sur l'accomplissement de leurs missions. Le *TF* et le *TMC* estiment que le *DDPS* n'est pas l'autorité qu'il faut à tout prix consulter à ce propos étant donné qu'il est directement intéressé, et qu'il semble plutôt impossible de recourir à des experts étrangers au vu de la nature de l'affaire traitée.

Le *TMC* voit un désavantage supplémentaire dans le fait que des questions essentielles concernant les éléments constitutifs objectifs des infractions ne pourraient plus être tranchées par le tribunal lui-même ; son manque de connaissances dans ce domaine particulier le contraint de facto à s'en remettre à des experts. De plus, le *TMC* estime que les violations de secrets militaires sont des infractions commises assez rarement ; il se pose donc la question de savoir comment la justice civile sera en mesure de développer une jurisprudence constante et cohérente, sachant que le tribunal concerné ne pourra pas se baser sur des jugements antérieurs d'autres instances pour trancher.

La *SVR-ASM* est également d'avis que la répartition des tâches entre la justice militaire et la justice civile relève en premier lieu de la politique. Considérant en l'espèce que les membres qui la composent sont issus non seulement de la justice ordinaire, mais aussi de la justice militaire, et que leurs intérêts divergent, la *SVR-ASM* renonce à participer à cette consultation. Elle relève néanmoins que rien n'indique clairement pourquoi il est nécessaire de légiférer et quelle plus-value est attendue de cette modification. Elle souligne qu'au contraire, le rapport explicatif mentionne lui-même des questions et divers problèmes que la nouvelle réglementation pourrait soulever. Étant donné que, selon sa compréhension, l'art. 218, al. 5, CPM ne s'appliquera pas uniquement aux procédures visées à l'art. 94 CPM, la *SVR-ASM* estime que la nouvelle réglementation aura des répercussions considérables sur le personnel et les finances des tribunaux pénaux ordinaires, lesquels constatent que le nombre des affaires à traiter est de toute façon en forte augmentation depuis plusieurs années. Par conséquent, elle est d'avis qu'un transfert de compétences supplémentaires de la justice militaire à la justice civile est problématique sans une augmentation simultanée des ressources humaines et financières allouées aux tribunaux ordinaires.