



**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**

Rapport explicatif du 16 juin 2005

Table des matières

	Page
1. Situation de départ	3
2. Les grandes lignes de la réglementation proposée	3
2.1. Objectifs de la réglementation	3
2.2. Contenu de la réglementation	3
2.3. Constitutionnalité et délégations de compétences législatives	4
2.4. Relation avec le droit international	4
2.5. Conséquences au niveau du personnel, des finances et de l'économie	4
2.6. Frein aux dépenses	4
3. Commentaire des dispositions du projet	4
Ad article 17, alinéas 4-6	4
Ad article 106, alinéa 2	5
Ad article 257	6

1. Situation de départ

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 perquisition, 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 fédérale actuelle sur la procédure pénale 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) ; 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 si plus tard (par exemple suite à un non-lieu). Après d'assez longues négociations menées avec les autorités cantonales compétentes, le Ministère public de la Confédération a proposé au Département de créer une base légale permettant d'indemniser les frais extraordinaires engagés par les cantons dans ce domaine.

2. Les grandes lignes de la réglementation proposée

2.1. Objectifs de la réglementation

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.

2.2. Contenu de la réglementation

L'indemnisation des frais mentionnés ci-devant dépend fortement de l'évolution d'une procédure. Les détails de l'indemnisation ne peuvent donc pas être réglés au niveau de la loi au sens formel. Le projet se limite dès lors à créer une base légale générale pour l'indemnisation et à prévoir le principe selon lequel la mise des frais de procédure à charge des parties ou un autre mode de couverture des frais doit être prise en considération. Le Conseil fédéral se voit confier la compétence de délimiter la notion des frais extraordinaires par voie d'ordonnance et de régler le détail de l'indemnisation et de la prise en considération de la couverture des frais par des tiers.

2.3. Constitutionnalité et délégations de compétences législatives

Les réglementations proposées modifient la loi fédérale actuelle sur la procédure pénale. Les modifications reposent sur l'art. 123 de la Constitution fédérale (Cst.)¹ qui attribue à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine du droit pénal et du droit de la procédure pénale.

Le projet comporte des délégations de compétences législatives en faveur du Conseil fédéral. Elles concernent presque exclusivement des aspects organisationnels; il n'est pas prévu de transférer la compétence de régler directement des droits et obligations de particuliers.

2.4. Relation avec le droit international

Les réglementations proposées représentent avant tout du droit organisationnel interne; elles n'ont pas de rapport direct au droit international.

2.5. Conséquences au niveau du personnel, des finances et de l'économie

Les frais extraordinaires encourus par les cantons pour leurs tâches de police judiciaire de la Confédération sont évalués à 1,5 million de francs par an. En droit actuel, ces frais peuvent être indemnisés à temps (et non pas à clôture de la procédure ou après plusieurs années) à hauteur d'environ 250'000 francs par année. Les nouvelles bases légales permettront d'une part d'indemniser à temps environ 1 million des 1'250'000 francs restant. Elles permettront d'autre part d'indemniser les 250'000 francs qui actuellement ne peuvent pas être indemnisés. En vertu de la nouvelle réglementation, l'indemnisation s'élèvera – dans le cadre des crédits disponibles – à 1,5 million de francs ; elle sera complète et aura lieu à temps. De ce montant, il faudra déduire au moins les frais de procédure qui seront imposés aux parties. Il faudra aussi déduire les valeurs patrimoniales qui auront été éventuellement confisquées dans le cadre des procédures en cause et qui devront être partagées entre la Confédération et les cantons conformément à la législation fédérale.

Il y a lieu de relever encore que la création de capacités propres pour assumer les tâches en discussion coûterait considérablement plus cher à la Confédération.

Des conséquences particulières pour l'économie induites par la modification envisagée ne sont pas perceptibles.

2.6. Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dépenses doivent être approuvées par la majorité des membres de chaque conseil si l'arrêté entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Dans le cas présent, le projet n'entraîne pas des dépenses atteignant ces montants. En particulier, les frais extraordinaires des cantons que la Confédération devra indemniser s'élèvent, selon les calculs actuels, à 1'500'000.- francs au plus. De ce montant, seuls 250'000 francs sont des dépenses nouvelles selon le frein aux dépenses.

3. Commentaire des dispositions du projet

Ad article 17, alinéas 4-6:

Ad alinéa 4:

¹ RS 101

La disposition précise que les frais extraordinaires engagés par les cantons à cause de la fonction de leurs organes de police en qualité de police judiciaire de la Confédération sous la conduite du Ministère public de la Confédération doivent être indemnisés dans le cadre des crédits approuvés. La réserve en faveur des crédits a pour conséquence que les indemnités doivent être reportées conformément à une liste des priorités lorsque les prétentions établies excèdent les crédits approuvés; l'art. 13 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités² (loi sur les subventions) s'applique à la procédure y relative.

Ad alinéa 5:

Le Conseil fédéral établira par voie d'ordonnance un catalogue des prestations extraordinaires et des taux des indemnités (lettres a et b). Peuvent être considérées comme prestations extraordinaires notamment des engagements d'observations de longue durée, le recours à des spécialistes internes de l'administration (par ex. dans le domaine de l'informatique), l'engagement d'unités antiterroristes ou d'intervention, l'engagement d'unités entières de la police de sûreté, l'engagement de chiens spécialisés, l'engagement de services de photographie, l'utilisation d'infrastructures techniques dans le domaine de la sauvegarde de traces, etc.

A l'issue des procédures pénales, il est possible, suivant l'issue dans le cas d'espèce, de mettre les frais de procédure en totalité ou partiellement à charge d'une partie. Il existe par ailleurs la possibilité de couvrir indirectement certains frais par le biais de confiscations; dans la mesure où les valeurs brutes confisquées sur la base du droit fédéral se montent à 100'000 francs au moins, une procédure de partage selon la loi fédérale du 19 mars 2004 sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées³ prend place. Afin d'exclure que des indemnités aient lieu dans des cas où les frais ont été ou pourraient être recouverts par les cantons par une autre voie, le Conseil fédéral aura également à régler, au niveau de l'ordonnance, comment et quand la possibilité de la couverture des frais par des tiers ou au moyen de confiscations doit être imputée sur l'indemnité (lettre c). Le moment de l'imputation joue par ailleurs également un rôle: la condamnation aux frais ou le recouvrement de frais de procédure a souvent lieu longtemps après la prestation fournie par les organes d'enquête cantonaux et l'indemnisation effectuée par la Confédération. L'ordonnance devra prévoir qu'il est possible d'imputer ultérieurement des frais de procédure couverts après coup d'une autre manière sur l'indemnité versée par la Confédération. Afin de permettre une telle imputation, les cantons doivent communiquer aux autorités fédérales les documents (jugements, confiscations, etc.) qui permettent de déterminer si les frais assumés par la Confédération peuvent être recouverts d'une autre manière. Le Conseil fédéral devra régler par voie d'ordonnance la manière selon laquelle ces communications devront s'effectuer (lettre d).

Ad alinéa 6:

Cette disposition autorise le Ministère public de la Confédération à régler les détails au sujet de la fourniture des prestations et des modalités d'indemnisation en passant des conventions avec les cantons concernés dans les limites fixées par l'ordonnance. La loi sur les subventions est directement applicable au règlement des différends qui pourraient surgir.

Ad article 106, alinéa 2:

² RS 616.1

³ RS 312.4

La disposition règle actuellement le cas exceptionnel de l'indemnisation de prestations extraordinaires engagées par les cantons au cours de procédures qui sont classées par les autorités fédérales. Ce régime d'exception est remplacé par la réglementation générale de l'indemnisation figurant à l'art. 17a et doit donc être abrogé.

Ad article 257:

La réglementation vise le cas de l'indemnisation de frais cantonaux extraordinaires engagés pour des procédures déléguées par le Ministère public de la Confédération aux autorités cantonales. Ce régime doit en principe être maintenu. Il est renvoyé à l'art. 17a, al. 2 et 3, pour ce qui concerne la fixation de l'indemnité et la procédure.