



Berne, le 11 octobre 2023

---

# **Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse au postulat 19.3570 Jositsch  
du 11 juin 2019

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>4</b>
1.1	Postulat .....	4
1.2	Traitement du postulat.....	4
1.3	Groupe de travail.....	5
1.3.1	Composition .....	5
1.3.2	Démarche.....	5
<b>2</b>	<b>Structure du rapport</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Projet d'efficacité</b> .....	<b>6</b>
3.1	Contexte .....	6
3.2	Avant-projet.....	7
3.3	Projet et message .....	8
3.4	Délibérations parlementaires et entrée en vigueur .....	9
<b>4</b>	<b>Modifications législatives depuis l'entrée en vigueur du projet d'efficacité</b> .....	<b>9</b>
4.1	Tribunal pénal fédéral.....	9
4.2	Unification de la procédure pénale .....	10
4.3	Institution de la Cour d'appel du Tribunal fédéral .....	10
4.4	Révision du CPP .....	11
<b>5</b>	<b>Interventions parlementaires en rapport avec le MPC</b> .....	<b>11</b>
5.1	Motion 14.3441 Caroni .....	11
5.2	Motion 18.3700 Candinas .....	11
5.3	Motions 21.3972 CAJ-N et 21.3970 CAJ-E .....	12
5.4	Motion 21.3988 Groupe UDC .....	12
5.5	Postulat 21.4598 Marti Min Li .....	12
5.6	Postulat 22.4412 Caroni .....	13
<b>6</b>	<b>Sur le principe d'une réforme</b> .....	<b>13</b>
6.1	Appréciation par le groupe de travail.....	13
6.2	Position du Conseil fédéral.....	14
<b>7</b>	<b>Besoin de légiférer point par point</b> .....	<b>14</b>
7.1	Remarques liminaires.....	14
7.2	Infractions relevant de la compétence du MPC (art. 23 et 24 CPP) .....	15
7.2.1	Distinction entre compétences « obligatoires » et compétences « facultatives » .....	15
7.2.2	Choix des infractions figurant dans chacune de ces deux catégories .....	17
7.2.3	Soumettre d'autres infractions à la juridiction fédérale .....	23
7.2.4	Transfert aux cantons de certaines affaires commises en masse ou de peu de gravité.....	30
7.2.5	Liste des infractions de l'art. 23, al. 2, CPP .....	41
7.3	Critères d'attribution des affaires et délégation (art. 24 et 25 CPP)....	48

7.3.1	Expressions « part prépondérante à l'étranger » et « sans qu'il y ait prédominance dans un canton » .....	48
7.3.2	Infractions soumises à la compétence facultative de la Confédération au sens de l'art. 24, al. 2, CPP .....	50
7.3.3	Portée pratique de l'art. 25 CPP, notamment depuis l'introduction de la procédure de l'ordonnance pénale .....	51
7.4	Compétence multiple (art. 26 CPP).....	55
7.4.1	Attribution de l'affaire de droit pénal (al. 1).....	55
7.4.2	Jonction des procédures et attribution de l'affaire de droit pénal (al. 2) ..	56
7.4.3	Principe « perpetuatio fori » et consultation réciproque des dossiers (al. 3 et 4) .....	56
7.4.4	Besoin de légiférer selon le groupe de travail .....	56
7.4.5	Position du Conseil fédéral.....	56
7.5	Premières investigations et coopération avec les autorités de police (art. 27 CPP) .....	57
7.5.1	Champ d'application.....	57
7.5.2	Besoin de légiférer selon le groupe de travail .....	57
7.5.3	Position du Conseil fédéral.....	58
7.6	Règlement de conflits (art. 28 CPP).....	58
7.6.1	Compétence .....	58
7.6.2	Procédure.....	58
7.6.3	Besoin de légiférer selon le groupe de travail .....	59
7.6.4	Position du Conseil fédéral.....	59
7.7	Cybercriminalité.....	60
7.7.1	Situation actuelle .....	60
7.7.2	Pistes de solutions proposées par le groupe de travail .....	62
7.7.3	Position du Conseil fédéral.....	63
<b>8</b>	<b>Autres questions à traiter selon le groupe de travail .....</b>	<b>65</b>
<b>9</b>	<b>Conclusion générale sur le besoin de réforme .....</b>	<b>65</b>
<b>10</b>	<b>Suite de la procédure .....</b>	<b>67</b>
<b>11</b>	<b>Bibliographie .....</b>	<b>69</b>
	11.1 Travaux préparatoires .....	69
	11.2 Doctrine .....	71
<b>12</b>	<b>Annexe .....</b>	<b>73</b>

# 1 Contexte

## 1.1 Postulat

Le postulat 19.3570 Jositsch « Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération » déposé le 11 juin 2019 a la teneur suivante :

*« Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il serait nécessaire ou opportun de modifier la structure, l'organisation, la compétence et la surveillance du Ministère public de la Confédération et de présenter un rapport à ce sujet. Il s'agira en particulier de faire la lumière sur les questions suivantes :*

- 1. La structure et l'organisation du Ministère public telles qu'elles sont définies dans le règlement du 11 décembre 2012 sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération sont-elles appropriées et répondent-elles aux exigences actuelles ?*
- 2. La compétence du Ministère public telle qu'elle est définie aux articles 23 et suivants du Code de procédure pénale est-elle appropriée et répond-elle aux exigences d'une poursuite pénale efficace ?*
- 3. La surveillance du Ministère public telle qu'elle est définie aux articles 23 et suivants de la loi sur l'organisation des autorités pénales répond-elle aux exigences actuelles ? »*

Le développement est le suivant :

*« Le Ministère public de la Confédération, et en particulier son chef, font l'objet de critiques depuis plusieurs années. Force est de constater que ces critiques se sont perpétuées malgré les changements qui sont intervenus à la tête de l'institution. Ainsi se pose la question de savoir s'il s'agit d'un problème qui tient aux seules personnes ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un problème structurel qui exigerait d'adapter l'organisation, la compétence et la surveillance du Ministère public telles qu'elles existent depuis le début du siècle. »*

## 1.2 Traitement du postulat

Le Conseil des États a adopté le postulat le 14 décembre 2020, se limitant toutefois à son ch. 2 (la compétence du Ministère public de la Confédération [MPC] est-elle appropriée et répond-elle aux exigences d'une poursuite pénale efficace ?)<sup>1</sup>.

Lors de la séance du Conseil des États, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) a annoncé qu'en cas d'adoption du ch. 2 du postulat, elle instituerait un groupe de travail placé sous la direction conjointe du Prof. Martin Dumermuth, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ)<sup>2</sup>, et d'Urs Hofmann, ancien directeur en charge de la justice du canton d'Argovie et ancien président de la Conférence

---

<sup>1</sup> [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista > Recherche avancée > Numéro d'objet 19.3570.

<sup>2</sup> Jusqu'à fin août 2021.

des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)<sup>3</sup>, pour procéder à l'examen nécessaire (voir le ch. 1.3)<sup>4</sup>.

## **1.3 Groupe de travail**

### **1.3.1 Composition**

Le DFJP a chargé un groupe de travail d'étudier les problématiques liées au ch. 2 du postulat 19.3570 Jositsch<sup>5</sup>. Celui-ci était placé sous la direction conjointe du Prof. Martin Dumermuth, docteur en droit, et d'Urs Hofmann, docteur en droit.

Le groupe de travail était composé de praticiens (Ministère public de la Confédération, ministères publics cantonaux, police, barreau, Tribunal pénal fédéral) et de représentants d'organes spécialisés (CCDJP, Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales de Suisse [CCPCS], Conférence des procureurs de Suisse [CPS], autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération [AS-MPC])<sup>6</sup>.

Des collaborateurs des unités « Droit pénal international » et « Droit pénal et procédure pénale » de l'OFJ ont apporté leur soutien au groupe de travail.

Lors de la première séance, Niccolò Raselli, ancien juge fédéral et ancien membre de la Cour des plaintes du Tribunal fédéral, a présenté sa vision critique du système en vigueur<sup>7</sup>.

### **1.3.2 Démarche**

Le groupe de travail devait présenter un état des lieux, et sur cette base vérifier si la répartition actuelle des compétences avait fait ses preuves, déterminer dans chaque domaine de compétences si des adaptations étaient nécessaires et définir des orientations pour les changements qui s'imposent.

La première séance du 9 septembre 2021 a été consacrée à la question de la légitimité du MPC et de la PJF. Lors des séances des 22 et 23 novembre 2021 et du 23

---

<sup>3</sup> Jusqu'à fin 2020 pour les deux fonctions.

<sup>4</sup> Bulletin officiel de la session d'hiver 2020 ; disponible à l'adresse [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Travail parlementaire > Bulletin officiel > Recherche > 19.3570.

<sup>5</sup> Voir le ch. 1.1.

<sup>6</sup> CCDJP : Philippe Müller, membre du Conseil-exécutif et chef de la Direction de la sécurité du canton de Berne ; CPS : Michel-André Fels, procureur général du canton de Berne ; CCPCS : Michael Leupold, docteur en droit, commandant de la police cantonale argovienne ; MPC : Ruedi Montanari, procureur général suppléant, parfois représenté par Alexander Medved (chef du service juridique) ou Kaspar Bünger (procureur fédéral, responsable du domaine Terrorisme) ; Tribunal pénal fédéral : Fiorenza Bergomi, juge ; AS-MPC : Luzia Vetterli, docteure en droit, membre de l'autorité de surveillance ; Fédération suisse des avocats (FSA) : Sergio Giacomini (membre), docteur en droit, Prof. Niklaus Ruckstuhl (membre), docteur en droit ; fedpol (participation changeante en fonction des questions abordées) : Yanis Callandret, sous-directeur et chef du domaine de direction Police judiciaire fédérale (PJF), Lucien Müller, docteur en droit, chef du domaine spécialisé Fondement et développement du droit.

<sup>7</sup> Voir Raselli, Schweizerische Bundesanwaltschaft, pp. 213 ss.

mai 2022, il s'est agi de clarifier une série de questions en rapport avec la compétence du MPC (voir la liste de l'annexe A). Les résultats de ces séances figurent dans le présent rapport<sup>8</sup>.

## **2 Structure du rapport**

Pour assurer une meilleure compréhension de la discussion menée au sein du groupe de travail, le rapport présente au ch. 3 ledit « projet d'efficacité », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, qui visait notamment à améliorer l'efficacité de la poursuite pénale. Aux ch. 4 et 5, il énumère les travaux législatifs effectués après l'entrée en vigueur du projet d'efficacité et les interventions parlementaires déposées en la matière. Aux ch. 6 et 7, le rapport s'arrête, d'une part, sur les thématiques approfondies au sein du groupe de travail en rapport avec le caractère approprié de la compétence du MPC et son adéquation aux exigences d'une poursuite pénale efficace et, d'autre part, sur le résultat des discussions menées dans le but de déterminer si une réforme s'avère nécessaire. Il restitue par ailleurs l'avis du Conseil fédéral sur les différents points. Au ch. 8, le rapport liste d'autres thèmes abordés au sein du groupe de travail. Au ch. 9, il résume le résultat des discussions sur les travaux législatifs nécessaires. Enfin, au ch. 10, le rapport esquisse la suite à donner.

## **3 Projet d'efficacité**

### **3.1 Contexte**

En Suisse, la poursuite pénale se fonde sur une répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Les cantons sont compétents dans l'essentiel des cas, sauf si l'affaire relève de la juridiction fédérale (voir l'art. 343 en relation avec l'art. 340 du code pénal [CP] dans sa version de 2001<sup>9</sup>)<sup>10</sup>.

Avant l'entrée en vigueur des mesures tendant à renforcer l'efficacité et la légalité de la poursuite pénale (« projet d'efficacité ») le 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>11</sup>, la juridiction fédérale se limitait à la poursuite et au jugement d'infractions classiques relevant de la protection de l'État, soit les crimes ou délits politiques et les atteintes aux intérêts de la Confédération (voir les art. 340, ch. 1 et 2, du CP de 2001). D'autres compétences fédérales étaient par ailleurs réservées dans le droit pénal accessoire (voir l'art. 340, ch. 3, CP dans sa version de 2001 ; par ex. dans les domaines du matériel de guerre, de l'énergie atomique, de l'aviation et du contrôle des biens). Le Conseil fédéral pouvait déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement d'une affaire relevant de la compétence de la Cour pénale fédérale (voir l'art. 18 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale [PPF]<sup>12</sup>, dans sa version de 2001).

Lorsqu'une affaire relevait de la juridiction fédérale, la procédure pénale se déroulait selon les règles de la PPF. Il en découlait une procédure préliminaire en deux étapes

---

<sup>8</sup> Voir les résultats aux ch. 6 et 7 (évaluation par le groupe de travail des réformes nécessaires).

<sup>9</sup> RS **311.0**, dans sa version du 15 décembre 2001.

<sup>10</sup> Cette répartition des compétences est réglée à l'art. 22 CPP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>11</sup> BO **2001** 3071

<sup>12</sup> RS **312.0**, dans sa version du 1<sup>er</sup> février 2001

(enquête de police judiciaire et instruction préliminaire par l'Office des juges d'instruction fédéraux), une mise en accusation par le MPC, un arrêt de la Cour d'accusation du Tribunal fédéral dans laquelle celle-ci statuait sur la mise en accusation, et enfin la procédure principale devant le Tribunal pénal fédéral<sup>13</sup>. Seule une action en nullité très limitée au regard des motifs invoqués pouvait être intentée contre l'arrêt du Tribunal pénal fédéral devant la Cour de cassation extraordinaire du Tribunal fédéral<sup>14</sup>.

Dans la pratique, la plupart des affaires relevant de la juridiction fédérale étaient déléguées aux cantons pour instruction et jugement immédiatement ou en cours d'enquête. Seules les causes pénales juridiquement ou politiquement particulièrement importantes au sens de l'art. 340 du CP de 2001 étaient traitées par les juges d'instruction fédéraux et le Tribunal pénal fédéral<sup>15</sup>.

### **3.2 Avant-projet**

Le projet d'efficacité répond à différents objectifs législatifs. Divers besoins ont entraîné l'adaptation sous un même titre (« mesures tendant à renforcer l'efficacité et la légalité de la poursuite pénale ») de plusieurs dispositions du CP, de la PPF, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>16</sup> et de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États (LOC)<sup>17,18</sup>.

Lors des délibérations parlementaires sur la LOC en 1994, d'aucuns ont mis en avant la nécessité de confier à la Confédération des compétences supplémentaires en matière de procédure. Cette idée a été reprise dans le rapport intermédiaire publié début 1995 par la commission d'experts consacrée à l'unification du droit de la procédure pénale. La commission y a notamment proposé, dans le but d'augmenter l'efficacité de la poursuite pénale, d'étendre la compétence de la Confédération en matière d'enquête et d'instruction aux affaires de crime organisé. Elle a également suggéré d'autoriser les cantons à proposer à la Confédération de prendre en charge l'investigation et l'instruction s'agissant de cas particulièrement complexes de crime organisé concernant plusieurs cantons. Elle a justifié la nécessité d'une telle révision par le caractère transfrontalier des nouvelles formes de criminalité, par leur complexité et leur opacité, par les besoins accrus en matière de coordination et les lacunes en la matière, par la grande mobilité des auteurs d'infractions, par la répartition inégale des ressources et par l'absence d'un code de procédure pénale unifié à l'échelon suisse. L'OFJ a été chargé de préparer un avant-projet<sup>19</sup>.

En mai 1996, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur un avant-projet et un rapport explicatif. Le projet d'efficacité, regroupant quatre actes normatifs, visait à fournir

---

<sup>13</sup> Le Tribunal pénal fédéral faisait à l'époque partie du Tribunal fédéral et se composait de cinq de ses membres.

<sup>14</sup> Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, pp. 29 s.

<sup>15</sup> Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, p. 30.

<sup>16</sup> RS 313.0

<sup>17</sup> RS 360

<sup>18</sup> Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, pp. 31 ss.

<sup>19</sup> Message sur l'amélioration de l'efficacité, ch. 111, 111. 3 et 121.1 ss.

une réponse adéquate, en matière de justice pénale, aux exigences des nouvelles formes de criminalité caractérisées par leur complexité et leur caractère transfrontalier (notamment le crime organisé et la criminalité économique). Les nouvelles compétences d'investigation de la Confédération sur les cas complexes de criminalité transfrontalière constituaient l'élément central du projet d'efficacité (projet partiel A). Conformément à cette proposition, le MPC devait notamment se saisir des cas de crime organisé et de criminalité économique, lesquels excèdent aisément les capacités individuelles des cantons, et mener la première phase souvent décisive de la procédure, soit les investigations de police judiciaire (compétence facultative). Une fois les investigations terminées, ces cas devaient être délégués à un canton aux fins de procédure et de jugement. Dans l'intérêt de l'économie de procédure, la désignation de ce canton devait pouvoir se faire en dérogation des règles de for usuelles<sup>20</sup>.

Si les participants à la consultation ont dans l'ensemble approuvé l'orientation générale de l'avant-projet, les nouvelles compétences d'investigation de la Confédération n'en ont pas moins fait l'objet de critiques. Certains participants ont en particulier exploré le changement de compétence en cours de procédure<sup>21</sup>.

### **3.3 Projet et message**

Le Conseil fédéral a adopté le projet et le message à l'intention du Parlement le 28 janvier 1998<sup>22</sup>.

Alors que l'avant-projet n'attribuait des compétences à la Confédération en matière d'investigations que dans les cas complexes de crime organisé et de criminalité économique, le projet, reflétant les résultats de la procédure de consultation, allait bien plus loin, prévoyant des compétences procédurales étendues pour la Confédération, tout en maintenant une compétence facultative en matière de poursuite pénale.

Le projet déterminait les infractions qui devaient relever de la compétence fédérale dans un nouvel art. 340<sup>bis</sup> CP. Il s'agissait de certaines formes de grande criminalité dans lesquelles les inconvénients d'une compétence cantonale exclusive en matière de poursuite sont les plus marqués, c'est-à-dire les infractions économiques complexes aux implications étendues et les infractions perpétrées par des organisations criminelles, qui de plus ne se limitent pas au territoire d'un seul canton. Cette nouvelle disposition visait à garantir que la Confédération ne prendrait la direction de la procédure, notamment dans le vaste domaine de la criminalité économique, qu'exceptionnellement, lorsque cela se justifie<sup>23</sup>.

Les infractions visées étaient soumises à la juridiction fédérale dans la mesure où le procureur général de la Confédération avait ouvert une procédure d'enquête judiciaire. Conformément aux règles de la PPF, celle-ci était suivie de l'instruction préliminaire à l'échelon fédéral. Jusqu'à l'institution d'un tribunal pénal fédéral de première

---

<sup>20</sup> Message sur l'amélioration de l'efficacité, ch. 122.

<sup>21</sup> Message sur l'amélioration de l'efficacité, ch. 123 ; Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, pp. 38 s.

<sup>22</sup> FF 1998 II 1253 ; objet du Conseil fédéral 98.009 ; disponible à l'adresse [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Curia Vista > 98.009.

<sup>23</sup> Message sur l'amélioration de l'efficacité, ch. 131.1 s.



instance, il y avait une volonté de ne pas faire relever ce genre de cas de la justice fédérale. Le procureur général de la Confédération pouvait dès lors déléguer l'affaire au canton compétent, dont la désignation suivait exclusivement les règles usuelles de for, contrairement à ce que prévoyait l'avant-projet, hautement controversé sur ce point. Le procureur général de la Confédération (ou son substitut) représentait l'accusation, suivant la procédure pénale cantonale applicable. Le tribunal cantonal procédait ensuite au jugement.

### **3.4 Délibérations parlementaires et entrée en vigueur**

Les délibérations parlementaires se sont concentrées essentiellement sur une question : la Confédération devait-elle disposer de compétences obligatoires en matière de procédure pénale ? Contrairement à ce que prévoyait le projet, le Parlement a finalement décidé d'attribuer à la Confédération une compétence obligatoire en matière de poursuite pénale pour les enquêtes intercantionales et internationales complexes relevant des domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la corruption. Il a par contre maintenu une compétence fédérale facultative s'agissant de la criminalité économique internationale ou intercantonale<sup>24</sup> ; la Confédération devait décharger les cantons en ouvrant elle-même des procédures ou en reprenant des procédures cantonales à son compte. Le Parlement a adopté telle quelle la possibilité prévue dans le projet de déléguer des affaires relevant de la juridiction pénale fédérale aux cantons, notamment pour jugement<sup>25</sup>. Les dispositions découlant du projet d'efficacité sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>26,27</sup>.

## **4 Modifications législatives depuis l'entrée en vigueur du projet d'efficacité**

### **4.1 Tribunal pénal fédéral**

Le 12 mars 2000, le peuple et les cantons ont accepté le nouvel art. 191a de la Constitution dans le contexte de la réforme de la justice. Cette disposition constitutionnelle oblige en particulier la Confédération à instituer un tribunal pénal connaissant en première instance des cas que la loi attribue à la juridiction fédérale. Le but principal était de décharger le Tribunal fédéral et de mettre en place une double instance pour les affaires pénales fédérales. La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF)<sup>28</sup> a permis de mettre en œuvre ce mandat constitutionnel. L'entrée en

---

<sup>24</sup> Concernant l'ensemble de la problématique, voir Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, pp. 42 s.

<sup>25</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral du 30 novembre 2001 : Le « projet d'efficacité » en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002 – Lutte contre la grande criminalité : nouvelles compétences attribuées à la Confédération en matière de procédure ; disponible à l'adresse [www.dffp.admin.ch](http://www.dffp.admin.ch) > Actualité > Communiqués de presse.

<sup>26</sup> RO 2001 3071

<sup>27</sup> Il était prévu que les effectifs des autorités de poursuite pénale fédérales augmentent de 750 postes d'ici la fin 2006 afin qu'elles soient en mesure d'assumer les nouvelles compétences fédérales liées à la mise en œuvre du projet d'efficacité. Les recrutements prévus n'ont eu lieu qu'en partie. L'accroissement des effectifs a été interrompu en 2003 sous l'effet de programmes d'économies budgétaires et a été limité à 500 postes, ce qui représente un recul de 35 % par rapport à ce qui était prévu initialement (voir le message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, ch. 2.1.1.1).

<sup>28</sup> RS 173.71

vigueur du projet d'efficacité le 1<sup>er</sup> janvier 2002 avait rendu l'institution urgente d'un Tribunal pénal fédéral. Les délibérations parlementaires sur la LTPF ont de ce fait été avancées ; la loi a été adoptée en vote final le 4 octobre 2002 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2003. Le Tribunal pénal fédéral a démarré ses activités le 1<sup>er</sup> avril 2004.

## **4.2 Unification de la procédure pénale**

Le code de procédure pénale (CPP)<sup>29</sup> est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>30</sup>, remplaçant les 26 codes cantonaux et la PPF.

Les dispositions du CP et de la PPF relatives aux compétences et à la procédure ont été transférées dans le CPP dans le cadre de l'unification de la procédure pénale. Ces dispositions reprenaient pour l'essentiel la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons modifiée en dernier lieu dans le contexte du projet d'efficacité et les règles de délégation de for existantes, modifiées par la LTPF<sup>31</sup>.

## **4.3 Institution de la Cour d'appel du Tribunal fédéral**

La motion 10.3138 Janiak adoptée par le Conseil national et le Conseil des États chargeait le Conseil fédéral d'étendre le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral aux recours introduits contre un arrêt du Tribunal pénal fédéral, de façon à permettre un réexamen complet des faits. Le but était qu'en matière de juridiction pénale fédérale, les faits pertinents puissent également être examinés par une instance de recours.

Pour mettre en œuvre cette motion, le Conseil fédéral a proposé que le Tribunal fédéral, en qualité d'instance de recours dans les procédures pénales, examine les faits et pas seulement la bonne application du droit<sup>32</sup>. Lors de ses délibérations, le Parlement a toutefois renvoyé son projet au Conseil fédéral en le chargeant d'instituer une cour d'appel indépendante rattachée au Tribunal pénal fédéral. Dans son projet remanié, le Conseil fédéral a proposé, pour toutes les infractions soumises à la juridiction fédérale, que deux instances, le Tribunal pénal fédéral, puis la Cour d'appel, puissent juger les faits et qu'il soit possible de recourir contre les jugements de la Cour d'appel auprès du Tribunal fédéral, qui ne se prononce que sur l'application du droit et non sur les faits<sup>33</sup>. Le Parlement a adopté ce projet en vote final le 17 mars 2017, après élimination des divergences relatives à la compétence du Tribunal pénal fédéral dans les cas complexes<sup>34</sup>. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> RS 312.0

<sup>30</sup> RO 2010 1881

<sup>31</sup> Pour le détail, voir le message sur l'unification de la procédure pénale, ch. 2.2.2.

<sup>32</sup> Pour le détail, voir le message sur l'extension du pouvoir d'examen, ch. 1.2.

<sup>33</sup> Pour le détail, voir le message additionnel sur la création d'une cour d'appel au Tribunal pénal fédéral, ch. 1.2 ss.

<sup>34</sup> Voir le détail des délibérations parlementaires : [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Curia Vista > n° d'objet 13.075.

<sup>35</sup> RO 2017 5769

## 4.4 Révision du CPP

Les Chambres fédérales ont adopté la motion 14.3383 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (Adaptation du code de procédure pénale) le 22 septembre 2014 et le 11 mars 2015. La motion chargeait le Conseil fédéral d'examiner les expériences faites par la pratique avec le nouveau CPP et de proposer au Parlement les modifications légales qui s'imposent avant la fin 2018. Le Conseil fédéral a adopté le projet de loi le 28 août 2019 et le Parlement l'a adopté à son tour le 17 juin 2022<sup>36</sup>. Il est actuellement prévu que les modifications du CPP entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>37</sup>.

# 5 Interventions parlementaires en rapport avec le MPC

## 5.1 Motion 14.3441 Caroni

La motion 14.3441 Caroni « Juridiction fédérale en matière pénale. Se concentrer sur les intérêts essentiels de la Confédération » charge le Conseil fédéral de présenter un projet de révision de l'art. 23, al. 1, let. d, CPP afin de limiter la juridiction fédérale pour les crimes et délits visés aux art. 224 à 226<sup>ter</sup> CP aux infractions commises contre la Confédération, contre les autorités fédérales ou contre l'autorité ou la justice fédérales et aux infractions à caractère politique. La poursuite des autres infractions visées aux art. 224 à 226<sup>ter</sup> CP relèverait des autorités pénales cantonales en vertu de l'art. 22 CPP.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion au motif que les critères qu'elle propose ne se prêtent pas à la délimitation des compétences entre Confédération et cantons. Il reconnaît que le MPC ne doit pas s'occuper d'infractions dont le degré d'illiquidité est faible, mais rappelle que l'art. 25 CPP tient dûment compte de cet aspect. De l'avis du Conseil fédéral, il n'est nul besoin de modifier la loi pour décharger le MPC des affaires de peu de gravité ; il faut plutôt que ce dernier se décharge lui-même en faisant davantage usage de sa compétence de délégation. La motion a été liquidée suite au rejet du Conseil national.

## 5.2 Motion 18.3700 Candinas

La motion 18.3700 Candinas « Étendre la juridiction pénale fédérale aux accidents d'aviation et aux incidents graves » charge le Conseil fédéral d'adapter la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LAI)<sup>38</sup> de manière à étendre la juridiction pénale fédérale aux infractions commises à bord d'un aéronef ou en rapport avec des accidents d'aviation ou des incidents graves. À l'heure actuelle, seules les infractions commises à bord d'un aéronef sont soumises à la juridiction fédérale. Les cantons sont compétents pour toutes les autres infractions à la législation sur l'aviation impliquant du personnel des services de la navigation aérienne.

---

<sup>36</sup> Objet du Conseil fédéral 19.048 ; disponible à l'adresse [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Curia Vista > 19.048.

<sup>37</sup> [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Sécurité > Projets législatifs en cours > Modification CPP.

<sup>38</sup> RS 748.0

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Dans son avis, il a reconnu la nécessité de faire relever de la juridiction pénale fédérale les infractions qui ont conduit à un accident d'aviation ou à un incident grave. Le Conseil national et le Conseil des États ont adopté la motion le 28 septembre 2018 et le 10 septembre 2019. Les travaux législatifs sont en cours<sup>39</sup>.

### **5.3 Motions 21.3972 CAJ-N et 21.3970 CAJ-E**

Les motions 21.3972 CAJ-N et 21.3970 CAJ-E « Réforme du Ministère public de la Confédération et de son Autorité de surveillance », au texte identique, chargent le Conseil fédéral de présenter une réforme des bases légales relatives au MPC et à son autorité de surveillance (AS-MPC). Selon le texte des motions, la nécessité de légiférer découlera notamment des résultats des travaux faisant suite au postulat Jötsch. Toujours selon le texte des motions, la réforme s'inscrira dans le cadre du modèle « statu quo plus » décrit dans le rapport final des Commissions de gestion (CdG) du 22 juin 2021 relatif à la « Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance »<sup>40</sup>, modèle selon lequel, notamment, l'élection du MPC et de l'AS-MPC doit rester de la compétence du Parlement.

Le Conseil fédéral a proposé d'adopter les motions. Le Conseil des États et le Conseil national les ont adoptées les 15 et 21 septembre 2021.

### **5.4 Motion 21.3988 Groupe UDC**

La motion 21.3988 Groupe UDC « Réforme du Ministère public de la Confédération et de sa surveillance suivant le modèle du « statu quo ante modifié » (réintégration au sein de l'administration fédérale ou rattachement au Conseil fédéral, moyennant la garantie de l'indépendance du MPC en matière de poursuite pénale) » charge le Conseil fédéral de soumettre une réforme des bases légales régissant le MPC et sa surveillance, dans le cadre du « statu quo ante modifié » tel que défini dans le rapport final des CdG du 22 juin 2021<sup>41</sup>. Ce modèle prévoit la réintégration du MPC au sein de l'administration fédérale ou son rattachement au Conseil fédéral, moyennant la garantie de son indépendance en matière de poursuite pénale.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Il est d'avis qu'il faut conserver le modèle actuel, tout en comblant les lacunes constatées par les CdG. C'est également la voie que souhaite emprunter le Parlement (voir le ch. 5.3). Le Conseil national a rejeté la motion le 4 mai 2023.

### **5.5 Postulat 21.4598 Marti Min Li**

Le postulat 21.4598 Marti Min Li « État des lieux de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme » charge le Conseil fédéral de préciser dans un rapport quels échelons et quels organes sont compétents pour quelles formes de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme et quelles sont les bases légales qui s'appliquent. La question est de

---

<sup>39</sup> Voir le ch. 7.2.5.3 (explications relatives à la LAI).

<sup>40</sup> FF **2022** 130

<sup>41</sup> Communiqué de presse des CdG du 22 juin 2021 ; disponible à l'adresse [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Services > Actualités.

savoir quelles sont les délimitations de compétences par exemple entre la police fédérale et les polices cantonales, la police fédérale et le Service de renseignement ou encore la justice pénale.

Le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat. Un conseiller national (Andreas Glarner) s'y est opposé pendant la session de printemps 2022 et la discussion a été reportée. Le Conseil national a adopté le postulat le 8 juin 2022.

## **5.6 Postulat 22.4412 Caroni**

Le postulat 22.4412 Caroni « Pour un droit pénal moderne en matière d'explosifs » charge le Conseil fédéral de présenter dans un rapport comment les infractions relatives aux explosifs des articles 224 à 226 CP pourraient être adaptées à la réalité d'aujourd'hui, notamment à la pyrotechnie de loisir. Dans le développement, il est notamment question de décharger la juridiction fédérale des cas de peu de gravité d'utilisation de gros pétards. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat, en renvoyant entre autres au présent rapport. Le Conseil des États a adopté le postulat le 13 mars 2023.

# **6 Sur le principe d'une réforme**

## **6.1 Appréciation par le groupe de travail**

La grande majorité des membres du groupe de travail est d'avis que le système actuel a pour l'essentiel fait ses preuves et que les modifications éventuelles pourront se concentrer sur des points précis.

Quelques-uns seulement ont demandé qu'on examine si une autorité de poursuite pénale aux compétences aussi étendues était vraiment nécessaire à l'échelon fédéral. À leurs yeux, il faut examiner de manière générale, en considération des principes fondamentaux d'organisation de l'État, du fédéralisme, du principe de subsidiarité et de la primauté de la compétence cantonale inscrite dans la loi (art. 22 CPP), quelles tâches de poursuite pénale peuvent être assurées par les autorités cantonales et éventuellement intercantionales ou pourquoi il n'est pas possible qu'il en soit ainsi.

Cette position critique repose sur les explications fournies par M. Niccolò Raselli, ancien juge fédéral, lors de la séance du 9 septembre 2021<sup>42</sup> ; certains auteurs de doctrine défendent également ce point de vue<sup>43</sup>. Celui-ci s'appuie sur l'idée que les critiques dont le MPC fait depuis toujours l'objet trouvent leur source dans un problème systémique. Ses tenants constatent que le projet d'efficacité était d'emblée condamné à l'échec, du fait qu'il repose sur de vagues hypothèses et qu'il résulte de la croyance en une autorité fédérale magique. Ils estiment aussi que la qualité et le potentiel des autorités pénales cantonales, dotées d'une grande expérience, sont à tort sous-estimés. Ils considèrent d'ailleurs que les cantons seraient mieux à même de traiter certaines infractions relevant de la compétence exclusive des autorités fédérales, si bien qu'il serait plus judicieux de les faire relever de la compétence de leurs autorités d'en-

---

<sup>42</sup> Voir les ch. 6.1 s.

<sup>43</sup> Pour plus de détails, voir Raselli, Schweizerische Bundesanwaltschaft, pp. 214 ss.

quête et de justice pénale. Il faudrait selon ce point de vue déléguer les cas complexes aux cantons qui ont l'expérience et les ressources requises. Il serait éventuellement envisageable de laisser au MPC la compétence de poursuivre certaines infractions spécifiques, par exemple les infractions contre les personnes jouissant d'une protection en vertu du droit international, contre les magistrats de la Confédération ou contre les membres de l'Assemblée fédérale (art. 23, al. 1, let. a, CPP). Si l'on accordait une compétence exclusive aux cantons, on éviterait des délimitations parfois incompréhensibles de compétence entre Confédération et cantons. Ce MPC de bien moins grande ampleur assumerait encore pour l'essentiel une fonction de coordination. L'attribution de la poursuite pénale aux cantons rendrait vraisemblablement le Tribunal pénal fédéral superflu, dans la mesure où il serait préférable de prévoir des voies de droit dans les cantons. Cette nouvelle conception aurait toutefois des répercussions profondes en termes d'organisation, de personnel et de finances.

## **6.2 Position du Conseil fédéral**

Comme la majorité du groupe de travail, le Conseil fédéral ne juge pas opportun d'entreprendre des réformes profondes des compétences du MPC. Il considère qu'il faut maintenir le système actuel, dans la mesure où la Confédération et les cantons ont organisé leurs autorités et prévu les ressources nécessaires en fonction des règles en vigueur, et en dernier lieu lors de l'entrée en vigueur du CPP le 1<sup>er</sup> janvier 2011. La répartition des compétences qui prévaut depuis l'entrée en vigueur du Projet d'efficacité s'est révélée appropriée dans la pratique. Lors des travaux législatifs sur la révision du CPP (voir le ch. 4.4), personne n'a relevé une éventuelle inadéquation. Le Conseil fédéral estime qu'il ne serait pas judicieux de mener une réforme de grande ampleur (par ex. pour réduire la juridiction fédérale à ce qu'elle était avant l'entrée en vigueur du Projet d'efficacité). Les arguments qui ont conduit à une extension des compétences fédérales (nécessité de concentrer les connaissances spécialisées, surcharge des petits cantons face à des affaires internationales complexes, nécessité de renforcer les compétences en matière d'entraide judiciaire) demeurent valables aujourd'hui. De plus, une réforme majeure du système aurait des conséquences non négligeables sur l'organisation et les ressources de la Confédération et des cantons. Des répercussions négatives sur l'efficacité de la poursuite pénale seraient à craindre ; les améliorations obtenues depuis l'entrée en vigueur du Projet d'efficacité risqueraient d'être réduites à néant. Le Conseil fédéral considère toutefois qu'il est pertinent d'adapter le système en vigueur par petites touches afin de refléter l'évolution de la situation (voir le ch. 7).

# **7 Besoin de légiférer point par point**

## **7.1 Remarques liminaires**

La grande majorité du groupe de travail et le Conseil fédéral estiment qu'il n'est pas nécessaire de soumettre les compétences du MPC à une réforme en profondeur (voir le ch. 6). Le présent chapitre fait l'inventaire des points que le groupe de travail et le Conseil fédéral proposent de modifier ou au contraire de laisser inchangés.

## 7.2 Infractions relevant de la compétence du MPC (art. 23 et 24 CPP)

### 7.2.1 Distinction entre compétences « obligatoires » et compétences « facultatives »

#### 7.2.1.1 La juridiction cantonale est la règle

L'art. 22 CPP énonce que la compétence matérielle pour poursuivre et juger les infractions prévues par le droit fédéral relève en principe des autorités pénales cantonales (juridiction cantonale originelle). La juridiction cantonale ne vaut pas uniquement pour le droit pénal général, mais aussi pour le droit pénal accessoire de la Confédération. Le droit fédéral peut, à titre exceptionnel, soumettre certaines infractions à la juridiction fédérale, s'il existe des raisons fondées pour ce faire<sup>44</sup>.

#### 7.2.1.2 La juridiction fédérale est l'exception

##### 7.2.1.2.1 Compétences obligatoires (art. 23 et 24, al. 1, CPP)

Certaines infractions ont toujours été soumises à la juridiction fédérale. Il s'agit notamment des infractions commises contre les intérêts du pays, par exemple dans le domaine des services de renseignements politiques, économiques et militaires, des infractions commises par des fonctionnaires de la Confédération dans l'exercice de leur fonction, des infractions commises contre les autorités ou les installations de la Confédération, des infractions liées à la fausse monnaie, des infractions qui ont un grand potentiel de mise en danger, relatives à l'emploi d'explosifs par exemple, ou encore de certaines infractions contre des personnes ou des institutions protégées par le droit international public. Les infractions en question sont énumérées à l'art. 23, al. 1, CPP. Elles relèvent obligatoirement de la compétence du MPC.

D'autres infractions relevant du droit pénal accessoire sont également soumises à la juridiction fédérale (art. 23, al. 2, CPP ; voir annexe B).

Lors de la mise en œuvre du projet d'efficacité (voir le ch. 3), la juridiction fédérale a été étendue à d'autres infractions, qui font l'objet de l'art. 24 CPP.

Les infractions suivantes sont obligatoirement soumises à la juridiction fédérale, en vertu de l'al. 1 : le soutien apporté à une organisation criminelle ou terroriste (art. 260<sup>ter</sup> CP), le financement du terrorisme (art. 260<sup>quinquies</sup> CP), le recrutement, la formation et le voyage en vue d'un acte terroriste (art. 260<sup>sexies</sup> CP)<sup>45</sup>, le blanchiment d'argent (art. 305<sup>bis</sup> CP), le défaut de vigilance en matière d'opérations financières et violation du droit de communiquer (art. 305<sup>ter</sup> CP), la corruption de membres d'une autorité (art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>septies</sup> CP) ainsi que les crimes qui sont le fait d'une organisation criminelle ou terroriste au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP, si tant est que l'infraction a été

---

<sup>44</sup> Stephan Schlegel, BSK StPO, n° 15 ss ad art. 22 CPP.

<sup>45</sup> À noter que, s'agissant de la lutte contre le terrorisme, les infractions visées à l'art. 74, al. 4, LRens relèvent de la compétence de la Confédération en vertu de l'art. 23, al. 2, CPP et 74, al. 6, LRens. Il n'est donc pas nécessaire qu'elles remplissent au surplus les conditions fixées à l'art. 24, al. 1, let. a et b.

commise pour une part prépondérante à l'étranger (let. a) ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (let. b).

#### 7.2.1.2.2 Compétences facultatives (art. 24, al. 2, CPP)

Le MPC peut en outre, en vertu de l'al. 2, lorsqu'il s'agit de crimes visés aux titres 2 et 11 CP, c'est-à-dire d'infractions contre le patrimoine ou de faux dans les titres, ouvrir une instruction si les conditions énumérées à l'al. 1 sont remplies (infraction commise à l'étranger ou dans plusieurs cantons ; let. a) et qu'aucune autorité cantonale de poursuite pénale n'est saisie de l'affaire ou que l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente a sollicité la reprise de la procédure par le MPC (let. b). Il s'agit ici d'une compétence facultative du MPC. L'ouverture d'une instruction au sens de l'al. 2 fonde la compétence fédérale (al. 3).

#### 7.2.1.2.3 Délégation de compétences aux cantons

Indépendamment de ses compétences obligatoires ou facultatives, le MPC peut déléguer aux autorités cantonales, en vertu de l'art. 25 CPP, l'instruction et le jugement de certaines infractions qui relèvent de la juridiction fédérale (juridiction cantonale déléguée ; voir le ch. 7.3.3).

#### 7.2.1.3 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

La grande majorité du groupe de travail s'accorde à dire que la distinction entre compétences obligatoires et compétences facultatives a fait ses preuves et ne doit dès lors pas être remise en question (notamment quant au fond).

#### 7.2.1.4 Position du Conseil fédéral

Lors des délibérations parlementaires sur le projet d'efficacité (voir le ch.3), le législateur s'est clairement prononcé, après d'intenses discussions sur les nouvelles compétences fédérales, en faveur de la distinction entre compétences obligatoires et compétences facultatives ; ce faisant, il s'est écarté du projet du Conseil fédéral, qui prévoyait seulement une compétence facultative<sup>46</sup>. Il a notamment invoqué l'argument que la Confédération devait impérativement être compétente pour la poursuite pénale dans le domaine de la criminalité organisée, qui est un enjeu de taille : la Confédération devait assumer la responsabilité première dans la lutte contre le crime organisé. Dans le domaine de la criminalité économique, en revanche, le Parlement a estimé que la Confédération – eu égard notamment à la primauté des cantons en matière de poursuite pénale – ne devrait pouvoir intervenir que si les circonstances du cas d'espèce (par ex. caractère international ou complexité de l'affaire) le justifiaient sur le fond et qu'aucun canton ne s'était encore occupé de l'affaire ou si les cantons le lui demandaient (par ex. par manque de ressources)<sup>47</sup>.

Ce partage de compétence a fait ses preuves dans la pratique. Le Conseil fédéral ne voit dès lors pas de raison de le remettre en question et se rallie à l'avis de la majorité du groupe de travail en concluant qu'il n'y a pas de nécessité de légiférer.

---

<sup>46</sup> Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, p. 42 ss.

<sup>47</sup> BO 1998 E 1173 ss ; BO 1999 N 1043 ss ; BO 1999 E 817 ss.



## **7.2.2 Choix des infractions figurant dans chacune de ces deux catégories**

En lien avec le système présenté au ch. 7.2.1, qui se fonde sur une distinction entre compétences obligatoires et compétences facultatives, on peut se demander si le classement des infractions dans l'une ou l'autre de ces catégories correspond encore aux besoins actuels.

### **7.2.2.1 Protection de l'État, organisations criminelles**

#### 7.2.2.1.1 Situation actuelle

La notion de protection de l'État couvre principalement les infractions relevant des compétences fédérales primaires visées à l'art. 23 CPP. Celles-ci comprennent notamment les infractions commises par ou contre des agents diplomatiques, des magistrats ou des employés de la Confédération, les infractions de nature politique, les infractions impliquant l'emploi d'explosifs, la falsification de monnaies ou de titres officiels de la Confédération, les services de renseignements politiques, économiques et militaires. Les infractions dans le domaine de l'aviation et les violations de la loi fédérale sur le matériel de guerre sont également couvertes par cette notion. Ces compétences fédérales ne sont pas fondamentalement remises en question par la doctrine et la jurisprudence. Un certain manque de clarté dans les formulations est parfois critiqué, même s'il n'a pas donné lieu à des problèmes pratiques jusqu'ici. La doctrine évoque en particulier les exemples suivants<sup>48</sup> :

- let. a : le cercle des personnes à protéger devrait être précisé et la compétence du MPC étendue aux actes commis contre les juges des tribunaux fédéraux de première instance et les procureurs œuvrant au sein du MPC ;
- let. b : les art. 141bis, 143, 143bis et 144bis CP devraient être ajoutés<sup>49</sup> ;
- let. c : la juridiction fédérale devrait également être étendue aux autorités interétatiques et supranationales (p. ex. à l'ONU et à la Cour pénale internationale) ;
- les autres lettres ne font pas l'objet de commentaires particuliers.

La juridiction fédérale s'applique également aux organisations criminelles (art. 260<sup>ter</sup> CP), pour autant que l'une des conditions supplémentaires de l'art. 24, al. 1, CPP soient remplies. D'après la jurisprudence, une organisation criminelle est un groupe structuré de trois personnes au moins conçu pour durer indépendamment d'une modification de la composition de ses effectifs<sup>50</sup>. La jurisprudence relève qu'il n'est souvent pas possible, en début d'enquête, de savoir si le crime provient d'une telle organisation. La compétence fédérale est donc donnée dès qu'il existe un soupçon concret que les actes s'inscrivent dans une activité criminelle organisée au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP<sup>51</sup>. Les actes de soutien à une organisation criminelle déployant son activité

---

<sup>48</sup> David Bouverat, CR CPP, n° 4 ss ad art. 23 ; Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 6 ad art. 23 CPP.

<sup>49</sup> Dès lors que l'art. 144 CP figure déjà à la let. b, on peut également se demander s'il ne devrait pas en être de même pour l'art. 221 CP (incendie intentionnel). En effet, l'art. 221 CP est un cas particulier de dommage à la propriété (concours idéal exclu, voir notamment Bruno Roelli, BSK StGB, n° 28 ad art. 221 CP).

<sup>50</sup> ATF 133 IV 235, consid. 4.2.

<sup>51</sup> ATF 133 IV 235, consid. 4.4, et 132 IV 89, consid. 2.

à l'étranger relèvent également de la juridiction fédérale s'ils ont été accomplis en Suisse<sup>52</sup>. Le Tribunal pénal fédéral est même allé jusqu'à admettre la compétence fédérale alors même que l'application de l'art. 260<sup>ter</sup> CP avait été écartée au profit de l'art. 19, ch. 2, de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)<sup>53</sup>. Il a considéré qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuves dans l'acte d'accusation pour relier les infractions à la LStup à une organisation criminelle<sup>54</sup>.

#### 7.2.2.1.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

En ce qui concerne la protection de l'État, le groupe de travail est d'avis que les infractions figurant à l'art. 23 CPP sont dans l'ensemble adéquates. Dans quelques cas – en particulier les infractions de peu de gravité – le groupe de travail estime approprié d'examiner s'il ne serait pas plus efficace de transférer la poursuite pénale aux cantons (voir ch. 7.2.4 pour les détails). Par ailleurs, il pourrait être approprié de confier au MPC toutes les infractions touchant des personnes, des lieux et d'autres biens protégés par les règles du droit international<sup>55</sup>. En tant que pays hôte, la Suisse doit en effet veiller tout particulièrement à la protection de ces derniers.

En ce qui concerne les organisations criminelles, le groupe de travail est d'avis que les dispositions en vigueur ont fait leurs preuves et ne donnent pas lieu à des commentaires particuliers. Des conflits de compétence potentiels sont réglés efficacement par l'État-major opérationnel du Procureur général<sup>56</sup>. D'éventuels besoins particuliers dans ce domaine, en lien avec les conditions fixées à l'art. 24, al. 1, CPP, sont mentionnés au ch. 7.3.1.

#### 7.2.2.1.3 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se rallie à l'avis du groupe de travail, selon lequel la liste d'infractions énumérées à l'art. 23 CPP est pertinente dans l'ensemble.

S'agissant du transfert de compétences, notamment dans les cas de peu de gravité (bagatelles) en matière de protection de l'État au sens de l'art. 23 CPP, et de l'instauration de la juridiction fédérale pour toutes les infractions touchant des personnes, des lieux et d'autres biens protégés par les règles du droit international, il renvoie aux explications données au ch. 7.2.4.5.

Il renvoie au ch. 7.3.1.4 pour ce qui est des besoins liés aux organisations criminelles.

---

<sup>52</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 21 juin 2007, SK.2007.4, consid. 1.1.3.

<sup>53</sup> RS **812.121**

<sup>54</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 28 janvier 2006, SK.2005.8, consid. 1.1.7.

<sup>55</sup> Le MPC avait fait une proposition similaire dans le cadre de la procédure de consultation relative à la modification du CPP. Voir le point 2 de la prise de position du MPC (disponible à l'adresse [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Sécurité > Projets législatifs en cours > Modification CPP > Prises de position suite à la procédure de consultation > Autres prises de position).

<sup>56</sup> L'État-major opérationnel du Procureur général est un organe du MPC qui traite essentiellement des questions liées à la compétence matérielle, fondée notamment sur l'art. 24, al. 1, CPP.

### 7.2.2.2 Criminalité économique (blanchiment d'argent, corruption et autres formes de criminalité économique)

#### 7.2.2.2.1 Situation actuelle

La criminalité économique qui relève de la juridiction fédérale comprend avant tout les infractions de corruption, de blanchiment d'argent (art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>septies</sup> et 305<sup>bis</sup> CP), les infractions au patrimoine et les faux dans les titres (titres 2 et 11 CP) ainsi que les infractions boursières<sup>57</sup>. Tandis que les art. 305<sup>bis</sup> et 322<sup>ter</sup> à 322<sup>septies</sup> CP figurent à l'art. 24, al. 1, CPP – et sont donc soumis aux conditions des let. a et b de cette disposition –, les infractions au patrimoine et les faux dans les titres (titres 2 et 11 CP) figurent à l'art. 24, al. 2, CPP (compétence facultative des autorités fédérales).

En matière de corruption au sens large, il n'y a pas de casuistique particulière sur la compétence. La question qui s'est posée en lien avec la corruption internationale (art. 322<sup>septies</sup> CP) concerne plutôt le caractère « simple » d'une affaire au sens de l'art. 25, al. 2, CPP, permettant de la déléguer aux cantons. Les critères fixés à l'art. 24, al. 1, CPP étant en général remplis pour cette infraction, le MPC traite la plupart des dossiers.

En matière de blanchiment d'argent, ce sont les actes de blanchiment eux-mêmes – et non les infractions préalables – qui doivent avoir été essentiellement commises à l'étranger<sup>58</sup>. Cette approche jurisprudentielle restrictive est parfois critiquée par la doctrine<sup>59</sup>.

Enfin, dans les affaires de phishing<sup>60</sup>, les tribunaux se montrent pragmatiques : en raison de la complexité de la procédure, en particulier de la connexité internationale et des difficultés techniques, la poursuite des acteurs responsables, résidant le plus souvent à l'étranger, nécessite une exécution uniforme et coordonnée, si bien que la compétence de la Confédération se justifie en principe, quand bien même les infractions entrant en ligne de compte ne sont pas couvertes par les art. 23 s. CPP.

#### 7.2.2.2.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

Le groupe de travail est d'avis que l'art. 24, al. 1, CPP regroupe de manière appropriée les infractions soumises à la juridiction fédérale dans le domaine de la corruption, du blanchiment et de la criminalité économique en général.

Il a cependant discuté de plusieurs modifications envisageables de l'art. 24 CPP, afin notamment de soumettre à la juridiction fédérale des affaires qui ont une « portée nationale ». Il pourrait par exemple envisager que seuls les cas dépassant un certain

---

<sup>57</sup> En particulier les infractions à la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA ; RS 956.1) et à la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF ; RS 958.1).

<sup>58</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 25 septembre 2013, BG.2013.13, consid. 2 ; ATF 130 IV 68, consid. 2.4.

<sup>59</sup> David Bouverat, CR CPP, n° 5 ad art. 24 et la jurisprudence citée.

<sup>60</sup> D'après la Prévention suisse de la criminalité (PSC), le phishing est une technique d'escroquerie, aussi appelée hameçonnage, utilisée pour se procurer subrepticement les données confidentielles d'internautes (voir [www.skppsc.ch](http://www.skppsc.ch) > Sujets > Internet > Phishing).

montant délictuel soient concernés, avec une exception pour les affaires particulièrement complexes. Le MPC ne s'occuperait donc que des « grosses » affaires économiques, comme le souhaitait initialement le législateur. Il faudrait par ailleurs examiner s'il ne serait pas parfois plus approprié de se fonder sur le contexte de l'affaire plutôt que sur l'infraction elle-même<sup>61</sup>. Dans cette logique, la jurisprudence selon laquelle la compétence fédérale pour poursuivre le blanchiment n'est donnée que si les actes de blanchiment eux-mêmes – et non l'infraction préalable – ont eu lieu à l'étranger devrait être questionnée de l'avis du groupe de travail

#### 7.2.2.2.3 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux de fixer un montant délictuel pour déterminer la compétence en cas d'infraction économique. D'une part, ce montant n'indique pas la portée réelle de l'affaire, d'autre part il est souvent difficile de le chiffrer en début de procédure<sup>62</sup>. De l'avis du Conseil fédéral, l'art. 24 CPP confère déjà une marge de manœuvre suffisante au MPC pour qu'il puisse se concentrer sur les affaires économiques d'envergure. Ce qui est essentiel, c'est d'assurer une bonne communication et une bonne coordination entre le MPC et les autorités cantonales.

S'agissant du critère de la « part prépondérante à l'étranger », qui est souvent critiqué, le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité de modifier ou d'examiner ce point. On entend parfois l'argument que le droit en vigueur ne permet pas de poursuivre en Suisse les actes préparatoires de blanchiment et les infractions de corruption ou de blanchiment d'argent commis à l'étranger. Il est vrai que l'ancienne jurisprudence était restrictive à cet égard<sup>63</sup> ; le MPC a toutefois depuis plusieurs années établi, en collaboration avec les cantons, une pratique selon laquelle un simple lien avec la Suisse suffit en cas d'actes préparatoires commis à l'étranger (par ex. fonctionnaires étrangers corrompus qui tentent de blanchir leur argent en Suisse). Il n'y a pas de raison de remettre en question cette pratique confirmée.

### 7.2.2.3 Terrorisme et droit pénal international

#### 7.2.2.3.1 Situation actuelle

Les infractions spécifiques en lien avec le terrorisme figurent aux art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup> et 260<sup>sexies</sup> CP et à l'art. 74, al. 4, de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)<sup>64</sup>.<sup>65</sup> Les dispositions du CP précitées sont soumises à la juridiction fédérale au sens de l'art. 24 al. 1 CPP. Les autorités fédérales ne sont donc compétentes que si l'affaire présente un caractère international ou intercantonal. La disposition de la LRens est quant à elle soumise à la juridiction fédérale en application des art. 23, al. 2, CPP et 74, al. 6, LRens. La compétence fédérale est donnée sans que les conditions précitées doivent être remplies. Par ailleurs, une délégation des affaires soumises à l'art. 24, al. 1, CPP ne peut intervenir que dans les cas

---

<sup>61</sup> Par ex. lorsque des actes de corruption ou de blanchiment sont commis par des agents publics étrangers, il peut y avoir un intérêt à ce que ces affaires soient gérées par les autorités fédérales, dès lors que les relations internationales sont en jeu.

<sup>62</sup> Philippe Weissenberger, BSK StGB, n° 30 ss ad art. 172<sup>ter</sup> CP.

<sup>63</sup> Par ex. ATF 130 IV 68.

<sup>64</sup> RS 121

<sup>65</sup> Le Conseil fédéral émet des interdictions en se fondant sur l'art. 74, al. 1, LRens.

« simples », tandis qu'une délégation des affaires soumises à l'art. 23, al. 2, CPP peut intervenir sans condition. Le fait que des comportements similaires soient soumis à des règles de compétence et de délégation différentes n'est ni cohérent ni optimal du point de vue de la sécurité juridique<sup>66</sup>.

À noter que les activités commises en lien avec les mouvements extrémistes violents<sup>67</sup> ne relèvent qu'exceptionnellement de la juridiction fédérale, bien qu'elles soient soumises à la surveillance du Service de renseignement de la Confédération<sup>68</sup>. Contrairement à ce qui est prévu en matière de terrorisme, il n'existe pas d'infractions spécifiquement dédiées à ce phénomène dans le code pénal.

Quant au droit pénal international, il comprend le génocide, les crimes contre l'humanité (titre 12<sup>bis</sup> CP) et les crimes de guerre (titre 12<sup>ter</sup> CP). Ces infractions sont soumises à la juridiction fédérale (art. 23, al. 1, let. g, CPP) et ne peuvent jamais être déléguées aux cantons (art. 25, al. 1, CPP).

#### 7.2.2.3.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

Le groupe de travail n'a pas identifié de besoin particulier en ce qui concerne le choix des infractions terroristes et celles du droit pénal international. En ce qui concerne la compétence en matière de poursuite pénale, il est cependant d'avis que toutes les infractions liées au terrorisme devraient être soumises à la juridiction fédérale selon des règles uniformes, à savoir en application de l'art. 23 CPP. Il propose que la juridiction fédérale pour poursuivre et juger les infractions visées aux art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup> et 260<sup>sexies</sup> CP ne dépende pas des critères fixés à l'art. 24, al. 1, CPP mais de l'art. 23 CPP. Les infractions liées au terrorisme seraient ainsi soumises à la compétence fédérale, indépendamment du fait que les conditions prévues à l'art. 24, al. 1, let. a ou b, CPP soient réunies ou non.

Le groupe de travail s'est aussi penché sur la problématique des auteurs isolés et sur la difficulté d'établir une idéologie terroriste ou un lien avec une organisation criminelle au tout début de l'enquête. Il considère que cette difficulté ne peut pas être résolue à satisfaction par des règles de compétence matérielle ; il rappelle que, dans ce genre d'affaires, une excellente coordination/communication entre les autorités fédérales et cantonales est essentielle. Il propose néanmoins d'examiner cette question, notamment afin de déterminer si des critères liés à la gravité de l'acte ou à des circonstances personnelles de l'auteur ne pourraient pas trouver leur place dans le CPP afin de déterminer plus facilement l'autorité compétente du point de vue matériel et ce, dès le début de la procédure.

---

<sup>66</sup> Il faut noter ici que ces principes s'appliquent tant aux actes commis par des auteurs bénéficiant d'un soutien logistique organisé qu'à ceux commis par des terroristes isolés, pour autant bien sûr que les conditions des dispositions mentionnées dans ce paragraphe soient remplies.

<sup>67</sup> Conformément à l'art. 19, al. 2, let. e, LRens, les activités relevant de l'extrémisme violent sont des actions menées par des organisations qui rejettent les fondements de la démocratie et de l'État de droit et qui commettent, encouragent ou approuvent des actes de violence pour atteindre leurs buts.

<sup>68</sup> Pour le détail, voir le ch. 7.2.2.3.3.

Le groupe de travail a par ailleurs relevé que les infractions terroristes commises par des mineurs restaient dans la compétence cantonale, dès lors qu'il n'existe pas de MPC des mineurs. Ce système ne pose pas de réels problèmes en pratique, mais il pourrait être approprié d'obliger les cantons à annoncer au MPC l'ouverture d'une procédure contre un mineur pour une infraction terroriste, afin que l'autorité fédérale dispose en permanence d'une vision d'ensemble de tels phénomènes sur le territoire suisse. Cela permettrait également d'assurer une certaine unité de doctrine entre la poursuite pénale des personnes majeures et mineures dans ce domaine.

Le groupe de travail note que des questions de compétence se posent aussi en lien avec l'extrémisme violent. Celui-ci peut être considéré comme la base d'une pyramide dont le terrorisme est le sommet. On peut donc se demander si des actes relevant de l'extrémisme violent devraient également être soumis à la juridiction fédérale. Le groupe de travail parvient néanmoins à la conclusion que son mandat porte exclusivement sur les questions en lien avec les compétences fédérales et cantonales. Or, si l'on veut traiter l'extrémisme violent séparément, le droit pénal matériel est également touché. Il faut notamment se demander si de nouvelles dispositions pénales doivent être créées. La question de savoir comment traiter l'extrémisme violent est en outre discutée actuellement dans le contexte de la révision de la LRens<sup>69</sup>. Il est prévu que le projet de loi sera transmis au Parlement en 2024<sup>70</sup>. Il faut attendre que les résultats de la discussion soient connus.

#### 7.2.2.3.3 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît que ce serait un avantage de disposer de règles de compétences uniformes pour un groupe d'infractions donné. Les autorités spécialisées de la Confédération ont de l'expérience en matière de poursuite pénale dans le cadre de formes complexes de criminalité et sont notamment en mesure de mener avec efficacité des procédures pénales contre des organisations terroristes ou des personnes qui soutiennent ces dernières<sup>71</sup>. S'agissant des infractions liées au terrorisme, il faut pouvoir motiver sur le fond pourquoi les compétences sont réglées de façon différenciée. Le Conseil fédéral estime par conséquent qu'il serait utile d'examiner s'il ne faudrait pas que toutes les infractions liées au terrorisme visées par le CP pour lesquelles la compétence est aujourd'hui régie par l'art. 24, al. 1, CPP soient soumises à la compétence fédérale obligatoire. Il entend examiner la question plus en détail et présenter le cas échéant les modifications législatives nécessaires.

S'agissant des auteurs isolés qui poursuivent des fins terroristes, le Conseil fédéral estime, comme le groupe de travail, qu'ils posent un problème particulier aux autorités de poursuite pénale. Comme le souligne le groupe de travail, la collaboration entre les autorités fédérales et cantonales est essentielle dans ce contexte. Le Conseil fédéral a toutefois des doutes quant à la plus-value que pourraient apporter des

---

<sup>69</sup> Pour les détails, voir le communiqué du Conseil fédéral du 19 mai 2022 « Révision de la loi fédérale sur le renseignement : le Conseil fédéral lance la consultation » (disponible à l'adresse [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Communiqués).

<sup>70</sup> Voir le plan des étapes majeures de la révision de la loi sur le renseignement (disponible à l'adresse [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Sécurité > Loi sur le renseignement > Étapes majeures).

<sup>71</sup> Message sur la prévention du terrorisme, ch. 4.3.2.

critères de compétence supplémentaires tels que la gravité de l'acte ou les circonstances personnelles. Ces critères ne visent pas à déterminer les fins terroristes présumées. Des critères supplémentaires risquent en outre de constituer des obstacles de procédure au lieu de contribuer à plus d'efficacité. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'est pas favorable à une modification des compétences dans ce domaine.

Le Conseil fédéral n'exclut pas que le fait d'obliger les cantons à annoncer au MPC les procédures ouvertes en raison d'infractions liées au terrorisme améliorerait la lutte contre le terrorisme. Il est toutefois d'avis que l'examen de cette question dépasse le mandat donné au groupe de travail et l'objet du postulat.

En ce qui concerne les questions de compétence liées à l'extrémisme violent, le Conseil fédéral renvoie aux explications données au ch. 7.2.3.3.3.

### **7.2.3 Soumettre d'autres infractions à la juridiction fédérale**

Il faut se demander si d'autres infractions requérant les connaissances spécialisées et les ressources de la Police fédérale, du MPC et/ou nécessitant une collaboration intercantonale ou internationale renforcée devraient relever également de la compétence de la Confédération, et le cas échéant sur la base de quels critères.

#### **7.2.3.1 Traite d'êtres humains (art. 182 CP), trafic de migrants (art. 116, al. 3, LEI)**

##### 7.2.3.1.1 Situation actuelle

La traite d'êtres humains et le trafic de migrants – qui sont une forme grave de criminalité transfrontière – ne sont pas soumis à la juridiction fédérale, sauf s'ils sont commis par une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP et pour autant que les conditions de l'art. 24, al. 1, CPP soient remplies. Dans la seule affaire de traite d'êtres humains jugée à ce jour par le TPF, le MPC avait ouvert une procédure, car plusieurs personnes étaient soupçonnées d'encouragement à la prostitution et de traite d'êtres humains dans le cadre d'une organisation criminelle<sup>72</sup>.

Dans la mesure où l'art. 29, al. 1, de la Convention du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains (Convention de Varsovie)<sup>73</sup> demande aux États parties d'adopter les mesures nécessaires pour que des personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la traite des êtres humains, les auteurs de doctrine discutent de la question de savoir si la Suisse ne devait pas modifier sa législation afin que les poursuites pénales dans ce domaine soient confiées au MPC. Bien que certains arguments plaident en faveur d'une centralisation de la procédure, la doctrine majoritaire estime que la solution actuelle est adéquate. En effet, les corps de police cantonaux disposent souvent d'une meilleure connaissance des milieux concernés par ces infractions (en particulier le milieu de la prostitution) et les mécanismes de coopération policière sont efficaces<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 1<sup>er</sup> décembre 2011, SK.2010.28.

<sup>73</sup> RS 0.311.543

<sup>74</sup> Perrin, La répression, p. 647 s.

#### 7.2.3.1.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

Le groupe de travail estime que la réglementation actuelle en matière de traite d'êtres humains et de trafic de migrants est foncièrement pertinente. Si les autorités pénales cantonales jugent qu'une de ces infractions est en lien avec une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP, elles peuvent transférer le dossier au MPC. Dans les autres cas, à savoir lorsque les agissements sont le fait d'une bande, les cantons peuvent les poursuivre eux-mêmes.

Dans le cadre de la discussion relative à l'art. 24 CPP (voir le ch. 7.3.2), le groupe de travail s'est posé la question de savoir s'il ne faudrait pas malgré tout confier la poursuite de ces infractions aux autorités fédérales lorsque l'affaire est d'envergure nationale ou internationale, même si le groupement dont elle émane ne revêt pas les caractéristiques d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP. Il a fait des réflexions similaires s'agissant de certaines infractions graves à la LStup. Cela pourrait être fait en intégrant les dispositions mentionnées en titre à l'art. 24, al. 2, CPP, afin d'assurer que la compétence primaire reste bien auprès des cantons.

#### 7.2.3.1.3 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis du groupe de travail selon lequel la réglementation actuelle en matière de traite d'êtres humains est appropriée et doit être conservée. Poursuivre et juger ces infractions relève en premier lieu des cantons. De même, ceux-ci sont compétents au plan opérationnel pour protéger les victimes et pour traiter les questions de droit des étrangers. Les autorités cantonales, en particulier les corps de police, disposent des connaissances indispensables sur les milieux concernés et peuvent utiliser les informations qu'ils récoltent dans leur travail quotidien sur le terrain, ce qui permet de mener les poursuites pénales avec efficacité. La poursuite pénale relève de la Confédération dans le cas où les auteurs participent à une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP. Le Conseil fédéral juge cela logique et approprié.

Le Conseil fédéral souligne qu'il faut accorder une attention particulière à la coordination nationale – en plus de régler la question de la compétence en matière de poursuite pénale. C'est ce qui ressort également du Plan d'action national contre la traite des êtres humains adopté le 16 décembre 2022<sup>75</sup>. Ainsi, 19 cantons ont mis en place des mécanismes de coopération pour lutter contre la traite d'êtres humaines (tables rondes cantonales) dans le but d'améliorer la collaboration des autorités de poursuite pénales, des autorités de migration et des centres et organisations d'aide aux victimes. Il est tout aussi important de garantir le bon fonctionnement de structures de coordination au plan fédéral. C'est fedpol qui assure cette fonction de coordination. Le Conseil fédéral estime essentiel de miser sur la coordination nationale et sur le développement et la mise en œuvre d'une démarche commune. Une coordination nationale renforcée permet de mieux harmoniser le travail des différents acteurs et d'optimiser le cadre fédéraliste dans lequel s'inscrit la lutte contre la traite d'êtres humains

---

<sup>75</sup> Plan d'action national contre la traite des êtres humains 2023-2027 (disponible à l'adresse [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Communiqués > 16 décembre 2022 « Troisième plan d'action national contre la traite des êtres humains 2023 bis 2027 »).



en Suisse. Une démarche interdisciplinaire coordonnée constitue le fondement d'une lutte efficace contre la traite d'êtres humains. Étendre la compétence fédérale en matière de poursuite pénale dans ce contexte ne semble ni nécessaire ni opportun.

### **7.2.3.2 Procédures contre les multinationales**

#### 7.2.3.2.1 Situation actuelle

La punissabilité des entreprises a été introduite le 1<sup>er</sup> octobre 2003 dans le code pénal : elle figure à l'art. 102 CP, sous le titre 7 (responsabilité de l'entreprise)<sup>76</sup>.

S'agissant des procédures menées contre les multinationales, les grandes affaires de corruption internationale au sens de l'art. 322<sup>septies</sup> CP (corruption d'agents publics étrangers) ont été au centre des discussions. Ces infractions sont soumises à la juridiction fédérale conformément à l'art. 23, al. 1, let. j, CPP, dans la mesure où ils ont été commis par un membre des autorités fédérales ou un employé de la Confédération ou qu'ils ont été commis contre la Confédération. Ils sont également soumis à la juridiction fédérale même sans lien avec la Confédération lorsqu'ils ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger (art. 24, al. 1, let. a, CPP) ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24, al. 1, let. b, CPP).

#### 7.2.3.2.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

Les membres du groupe de travail sont unanimes : les difficultés rencontrées lors de procédures contre des multinationales ne sont pas dues à des problèmes de compétences. Ils estiment qu'il faudrait plutôt prévoir des mesures de sensibilisation ou de formation concernant l'application de l'art. 102 CP.

Comme il a déjà été mentionné, le MPC est compétent pour les infractions économiques commises par les multinationales et mène les procédures y relatives. Le thème a été discuté dans le groupe de travail avant tout parce que des efforts sont déployés au plan international (notamment par l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]) pour améliorer la lutte contre la criminalité économique en punissant les multinationales et en cherchant la responsabilité à la fois dans les filiales et les sociétés mères. Le MPC a développé à ce titre une pratique offensive. Dans ce contexte, le groupe de travail a examiné la question de savoir si le MPC devait jouer ici un rôle de moteur et si les cantons rencontraient des problèmes d'ordre pratique ou juridique dans les procédures menées contre des entreprises. Les affaires d'envergure tombent aujourd'hui déjà sous le coup de l'art. 24, al. 1, CPP.

---

<sup>76</sup> En 2003, elle faisait l'objet des art. 100<sup>quater</sup> et 100<sup>quinquies</sup> aCP.

#### 7.2.3.2.3 Position du Conseil fédéral

Comme aucun problème de compétence ne se pose en pratique, le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité de légiférer<sup>77</sup>. Les difficultés rencontrées en lien avec l'application de l'art. 102 CP doivent être réglées, comme le groupe de travail le mentionne à juste titre, par d'autres moyens.

#### **7.2.3.3 Provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP), émeute, (art. 260 CP)**

##### 7.2.3.3.1 Situation actuelle

Conformément à l'art. 259 CP, la personne qui a provoqué publiquement à un crime (al. 1) ou à un délit impliquant la violence contre autrui ou contre des biens (al. 2) est punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Conformément à l'art. 260 CP, la personne prenant part à un attroupement formé en public et au cours duquel des violences ont été commises collectivement contre des personnes ou des propriétés est punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Les deux articles ne sont pas mentionnés aux art. 23 et 24 CPP et les infractions en question ne sont donc pas soumises à la juridiction fédérale.

##### 7.2.3.3.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

Le groupe de travail estime que l'émeute (art. 260 CP) est avant tout une clause générale qui ne pose guère de problème en termes de compétences. C'est l'extrémisme violent qui pose un problème au plan de la poursuite pénale. Il s'agit là d'infractions contre la protection de l'État. De l'avis du groupe de travail, il faut examiner si la juridiction fédérale devrait éventuellement être étendue ponctuellement dans le domaine de la protection de l'État et de l'extrémisme violent (259 CP).

##### 7.2.3.3.3 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral englobe dans la notion d'extrémisme toutes les orientations politiques rejetant les valeurs de la démocratie libérale et de l'État de droit ; de façon générale, sont considérés comme extrémistes les mouvements et les partis, les opinions et les comportements rejetant l'État constitutionnel et démocratique, la séparation des pouvoirs, le système multipartite et le droit à l'opposition<sup>78</sup>.

Les extrémistes violents (qu'ils soient de droite ou de gauche) commettent, encouragent ou approuvent des actes de violence pour atteindre leurs buts (art. 19, al. 2, let. e, LRens). Leurs activités peuvent impliquer les infractions suivantes : voies de fait (art. 126 CP), lésions corporelles simples ou graves (art. 122 et 123 CP), rixe (art. 133 CP), agression (art. 134 CP), représentation de la violence (art. 135 CP), menaces (art. 180 CP), violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires (art. 285 CP), dommages à la propriété (art. 144 CP), violation de domicile (art. 186

---

<sup>77</sup> Le rapport du 1<sup>er</sup> mars 2021 « Punissabilité de l'entreprise » de Transparency International Suisse ne relève pas non plus de problèmes de compétence (voir notamment le ch. 5.2.4.4 ; rapport disponible à l'adresse [www.transparency.ch](http://www.transparency.ch) > Nouvelles & publications).

<sup>78</sup> Rapport sur le postulat Glanzmann-Hunkeler, ch. 2.

CP), incendie intentionnel (art. 221 CP), le fait de causer une explosion (art. 223 CP), emploi, avec dessin délictueux, d'explosifs ou de gaz toxiques (art. 224 CP), provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP) et émeute (art. 260 CP). Ces infractions relèvent – à l'exception des délits liés à l'emploi d'explosifs (art. 224 CP) – de la compétence des cantons en matière de poursuite pénale<sup>79</sup>.

Le groupe de travail se demande si, dans le contexte de la protection de l'État, certaines infractions ne devraient pas être soumises à la juridiction fédérale lorsqu'elles sont liées à l'extrémisme violent. Le Conseil fédéral estime que ce critère serait difficile à mettre en pratique, étant donné qu'il suffirait de faire un lien quelconque entre une infraction et l'extrémisme violent pour qu'il y ait compétence de la Confédération. Qui plus est, lors de l'appréciation au regard du droit pénal, on s'appuie fortement sur l'élément subjectif dans le domaine de l'extrémisme, c'est-à-dire sur l'intention de l'auteur. Si les motifs de l'auteur sont tout aussi importants lors de la poursuite pénale des infractions liées au terrorisme, des dispositions pénales contenant des éléments objectifs ont été créées dans ce contexte, qui contrebalancent l'élément subjectif (par ex. dispositions contre des organisations terroristes spécifiques et contre la participation ou le soutien à ces organisations ou encore contre le financement du terrorisme).

Différentes infractions mentionnées ci-dessus relèvent déjà de la juridiction fédérale lorsqu'elles ont une incidence sur la protection de l'État, par exemple lorsque des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle ou contre la liberté sont dirigées contre des magistrats de la Confédération ou des membres de l'Assemblée fédérale (art. 23, al. 1, let. a, CPP) ou lorsque des infractions contre l'autorité publique visent la Confédération ou les autorités fédérales (art. 23, al. 1, let. g, CPP).

La participation ou le soutien apporté à une organisation (ou à un groupement) extrémiste qui a pour but de commettre des actes de violence peut en outre tomber sous le coup de l'art. 260<sup>ter</sup> CP portant sur les organisations criminelles et terroristes, qui est également soumis à la juridiction fédérale si les conditions énoncées à l'art. 24, la. 1, CPP sont remplies.

Si des activités relevant de l'extrémisme violent ont pour but, par exemple, de modifier la Constitution, de renverser les autorités fédérales instituées par la Constitution ou de les mettre dans l'impossibilité d'exercer leur pouvoir (haute trahison, art. 265 CP) ou encore de troubler ou de modifier d'une manière illicite l'ordre constitutionnel fédéral (atteintes à l'ordre constitutionnel, art. 275 CP), elle relèvent également de la juridiction fédérale conformément au droit en vigueur (art. 23, al. 1, let. h, CPP).

Si, lors d'activités relevant de l'extrémisme violent, des actes punissables sont commis qui relèvent à la fois de la juridiction fédérale (par ex. tentative de menace contre le Conseil fédéral ou des parlementaires fédéraux) et de la juridiction cantonale (par ex. incitation publique à commettre des crimes ou des actes de violence), le MPC

---

<sup>79</sup> Rapport sur le postulat Glanzmann-Hunkeler, ch. 4.5.

peut ordonner la jonction des procédures auprès des autorités fédérales ou des autorités cantonales (art. 26 CPP)<sup>80</sup>.

La provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP) et l'émeute (art. 260 CP) sont deux infractions qui pourraient relever de la juridiction fédérale pour des motifs de protection de l'État pour autant qu'elles visent la Confédération. C'est ce qu'avait déjà proposé le Conseil fédéral en 1979 lors de la modification du code pénal et du code pénal militaire (actes de violences criminelles)<sup>81</sup>, mais les Chambres fédérales avaient rejeté cette extension. L'argument en faveur du maintien de la compétence des cantons en matière de poursuite pénale évoqué alors était que ces affaires pouvaient ainsi être réglées plus simplement et plus rapidement<sup>82</sup>. Cet argument vaut toujours. Car pour lutter efficacement contre l'extrémisme violent, il faut aussi pouvoir ouvrir et mener les procédures pénales avec efficacité.

Le Conseil fédéral a été chargé par le postulat 21.4598 Marti Min Li « État des lieux de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme », adopté le 8 juin 2022 (voir le ch. 5.5), de préciser dans un rapport quels échelons et quels organes sont compétents pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme et quelles sont les bases légales qui s'appliquent. Il s'agit de montrer par exemple comment les compétences sont partagées entre la police fédérale et les polices cantonales, entre la Police fédérale et le Service de renseignement, ou entre eux et la justice pénale.

La question de l'extrémisme violent fait en outre l'objet de la révision actuelle de la LRens. Il faut attendre les résultats de la discussion en cours, comme nous l'avons déjà souligné au ch. 7.2.2.3.3.

Il convient de mentionner pour finir que le Conseil fédéral peut, selon le droit en vigueur, interdire les organisations qui soutiennent l'extrémisme violent – si des conditions très strictes sont remplies – et que la Confédération est compétente en matière de poursuite pénale lorsqu'une personne s'associe à une organisation interdite, la soutient, recrute des adeptes ou encourage ses activités de toute autre manière (art. 74 LRens).

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'y a pas lieu actuellement de procéder à un élargissement de la juridiction fédérale à d'autres infractions relevant de la protection de l'État.

---

<sup>80</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 28 juillet 2022 BB.2021.192, qui porte (sans lien avec l'extrémisme violent) sur une tentative de menaces (art. 180 en rel. avec art. 22 CP) contre un conseiller fédéral et sur la provocation publique au crime ou à la violence (art. 259 CP) sur Facebook.

<sup>81</sup> Message sur les actes de violence criminelles, ch. 42 (commentaire de l'art. 340, ch. 1, CP).

<sup>82</sup> Daniel Kipfer/Giusep Nay/Marc Thommen, BSK StPO, n° 13 ad art. 23 CPP ; BO E **1981** 285, BO N **1981** 967.

### 7.2.3.4 Entraide judiciaire

#### 7.2.3.4.1 Situation actuelle

L'entraide judiciaire désigne tant l'entraide entre les autorités pénales suisses que l'entraide judiciaire internationale. Même si cela ne concerne pas directement la compétence matérielle, ce point peut revêtir une certaine importance lorsque se pose la question de savoir à qui attribuer une affaire. La complexité de la coopération internationale est d'ailleurs un des motifs pouvant mener certains cantons à confier leurs affaires au MPC<sup>83</sup>. Certaines législations attribuent également au MPC un rôle de coordination entre les cantons<sup>84</sup>.

L'entraide judiciaire nationale est régie par les art. 43 ss CPP. Ces dispositions obligent notamment les autorités fédérales et cantonales à s'accorder l'entraide judiciaire pour poursuivre et juger les infractions prévues par le droit fédéral. Les autorités communiquent directement entre elles. Les conflits entre les autorités de la Confédération et des cantons ainsi qu'entre les autorités de différents cantons sont tranchés par le Tribunal pénal fédéral. L'entraide judiciaire internationale se fonde en partie sur la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP)<sup>85</sup> et en partie sur des conventions ou accords internationaux<sup>86</sup>. Elle doit être comprise comme le soutien que les autorités de l'État requis apportent à la justice de l'État requérant en accomplissant sur leur territoire des actes de procédure ou d'autres actes officiels et en communiquant le résultat aux autorités requérantes étrangères en vue de l'utilisation de ce dernier dans une procédure pénale déterminée<sup>87</sup>. L'EIMP sert également de base à la collaboration des autorités de police (art. 75a EIMP). Dans la mesure où une grande partie des dossiers traités par le MPC revêt une composante internationale, une division spécialisée en la matière a été créée<sup>88</sup>.

#### 7.2.3.4.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail

Le groupe de travail constate que l'entraide judiciaire est un des thèmes les plus importants et sensibles de la poursuite pénale. La résolution de bon nombre de cas dépend en effet beaucoup de la qualité de l'entraide et de sa flexibilité. La création d'équipes communes d'enquête et la possibilité de transmettre des informations de manière anticipée sont autant d'éléments susceptibles de faciliter le travail des autorités pénales. Le groupe de travail reconnaît que le présent rapport n'a pas pour objectif de formuler des recommandations dans ce domaine, mais souhaite néanmoins rappeler que la question de la compétence matérielle ne peut être totalement décollée de celle de l'entraide judiciaire.

---

<sup>83</sup> Rapport de gestion 2020 du Ministère public de la Confédération, « Introduction », ch. 4.1 (disponible à l'adresse [www.bundesanwaltschaft/mpc.ch](http://www.bundesanwaltschaft/mpc.ch) > Rapports de gestion > Rapports de gestion du MPC).

<sup>84</sup> Voir l'art. 36 de la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm, RS 514.54).

<sup>85</sup> RS 351.1

<sup>86</sup> Pour les détails, voir OFJ, L'entraide internationale en matière pénale, Directives, 9<sup>ème</sup> éd. (disponible à l'adresse [www.rhf.admin.ch](http://www.rhf.admin.ch) > Droit pénal > Directives, aide-mémoire et circulaires > Obtention de preuves > Directives en matière pénale), ch. 1.4.

<sup>87</sup> Voir OFJ, *ibid.*, ch. 1.3.2.

<sup>88</sup> Division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité.

#### 7.2.3.4.3 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis du groupe de travail selon lequel l'entraide judiciaire est un pilier de la poursuite pénale et doit pouvoir reposer sur des instruments efficaces. L'instauration de l'entraide judiciaire dynamique en lien avec le terrorisme et le crime organisé en tient compte (art. 80d<sup>bis</sup> ss EIMP) : elle accorde une grande importance à la prévention de la criminalité et rend la collaboration internationale plus efficace que par le passé<sup>89</sup>.

### 7.2.4 Transfert aux cantons de certaines affaires commises en masse ou de peu de gravité

#### 7.2.4.1 Situation actuelle

Conformément à l'art. 23, al. 1, let. a à l, CPP, différentes infractions sont soumises à la juridiction fédérale. Il s'agit avant tout d'infractions d'ordre politique ou menées contre les intérêts de la Confédération. L'éventail de ces infractions est très large et va de crimes graves à des actes de peu de gravité.

Le groupe de travail s'est demandé si les infractions très fréquentes ou de peu de gravité ne devaient pas relever de la compétence des cantons ; il a notamment invoqué l'idée, qui sous-tend le partage de compétences entre la Confédération et les cantons, selon laquelle seules les formes de criminalité grave devraient relever de la juridiction fédérale<sup>90</sup>, que ce soit pour décharger le MPC ou pour garantir l'efficacité des procédures.

Le problème est illustré par les deux exemples qui suivent.

#### 7.2.4.2 Utilisation délictueuse d'explosifs

En application de l'art. 224, al. 1, CP, la personne qui, intentionnellement et dans un dessein délictueux, au moyen d'explosifs ou de gaz toxiques, expose à un danger la vie ou l'intégrité corporelle d'autres personnes, ou la propriété d'autrui, est punie d'une peine privative de liberté d'un an au moins. Si seule la propriété a été exposée à un danger de peu d'importance, le juge peut prononcer une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire (art. 224, al. 2, CP). Les actes préparatoires à l'utilisation délictueuse d'explosifs sont punis conformément à l'art. 226 CP.

La notion de matières explosives (explosifs et moyens d'allumage) n'est pas définie dans le CP mais, selon la jurisprudence, conformément aux art. 4 à 7 de la loi fédérale du 25 mars 1977 sur les explosifs (LExp)<sup>91</sup>, leur qualification dépendant en fin de compte des art. 224 ss CP<sup>92</sup>. Ce qui est déterminant, c'est que la finalité des explosifs

---

<sup>89</sup> Message sur la prévention du terrorisme, ch. 4.4.1 ; modifications en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021 (RO **2021** 360).

<sup>90</sup> Voir à ce propos le transfert de la compétence de poursuivre les falsifications de vignettes autoroutières de la Confédération aux cantons (RO **2017** 6559 ; en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018).

<sup>91</sup> RS **941.41**

<sup>92</sup> Bruno Roelli, BSK StGB, n° 4 ad art. 224 CP.

est la destruction, peu importe que ce soit pour des raisons pacifiques ou guerrières<sup>93</sup>. Les engins pyrotechniques ne sont pas assimilés aux explosifs à l'art. 7 LExpl, mais entrent dans le champ d'application de l'art. 224 CP s'ils sont utilisés de manière à servir de moyen de destruction en raison des substances qui les composent<sup>94</sup>. Une préparation ou un produit ne peuvent pas être exclus de la définition des explosifs du seul fait qu'ils ne figurent pas à l'art. 5, al. 2, LExpl ou qu'ils sont considérés comme des engins pyrotechniques au sens de cette loi. Ce n'est pas la désignation qui est déterminante, mais l'aptitude à détruire, à savoir le fait que des forces destructrices dangereuses peuvent être libérées lors de l'explosion. Les substances doivent cependant être destinées à exploser, vu que la personne qui cause une explosion à partir de substances non explosives est, elle, passible des peines prévues à l'art. 223 CP<sup>95</sup>.

Ce système a pour conséquence que ce ne sont pas uniquement les attentats aux explosifs qui visent des installations fédérales ou des infrastructures d'importance nationale qui sont soumis à la juridiction fédérale, mais déjà le simple fait de faire exploser à l'aide d'engins pyrotechniques des conteneurs de déchets canins (Robidog), des boîtes aux lettres, des horodateurs ou d'autres installations analogues. Du point de vue historique, cette compétence de la Confédération remonte à la loi fédérale du 12 avril 1894 complétant le code pénal, qui interdisait l'usage de matières explosibles dans une intention criminelle<sup>96</sup> ; elle a été créée dans le but de « s'opposer [aux] menées [anarchistes] et d'édicter des peines sévères contre le délit anarchiste »<sup>97</sup>. L'usage d'explosifs pour commettre des attentats était donc étroitement lié à la finalité politique de l'infraction<sup>98</sup>.

#### **7.2.4.3 Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires (art. 285 CP) et empêchement d'accomplir un acte officiel (art. 286 CP)**

Conformément à l'art. 285 CP (violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires), la personne qui, en usant de violence ou de menace, empêche une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions, les contraint à faire un tel acte ou se livre à des voies de fait sur eux pendant qu'ils y procèdent, est punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus. Dans les cas de peu de gravité, une peine pécuniaire peut être prononcée (ch. 1). Les peines sont les mêmes si l'infraction a été commise par une foule ameutée (ch. 2, 1<sup>er</sup> par.). La personne qui prend part à l'attroupement et commet des violences contre les personnes est punie d'une peine privative de liberté de trois mois à trois ans (ch. 2, 2<sup>e</sup> par.), celle qui commet des violences contre les propriétés d'une peine privative de liberté de trois mois à trois ans ou d'une peine pécuniaire de 90 jours-amende au

---

<sup>93</sup> Stratenwerth/Bommer, BT/2, § 29, n° 15.

<sup>94</sup> Stefan Trechsel/Anna Coninx, PK-StGB, n° 2 ad art. 224 CP.

<sup>95</sup> Bruno Roelli, BSK StGB, n° 4 ad art. 224 CP.

<sup>96</sup> Dans la version du 12 avril 1894 ; FF **1894** II 318.

<sup>97</sup> Message du 18 décembre 1893 concernant un projet de loi fédérale sur les délits contre la sûreté publique dans le territoire de la Confédération suisse (FF **1893** V 769, 770).

<sup>98</sup> Pour de plus amples informations sur l'origine des infractions liées à l'usage d'explosifs, voir l'arrêt du Tribunal fédéral 6B\_795/2021 du 27 avril 2022, consid. 2.1.

moins (ch. 2, 3<sup>e</sup> par.)<sup>99</sup>. Conformément à l'art. 286 CP (empêchement d'accomplir un acte officiel), la personne qui empêche une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions est punie d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au plus.

Les deux articles s'appliquent, en ce qui concerne la notion de fonctionnaire, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>100</sup> à une catégorie supplémentaire de personnes, à savoir aux employés des entreprises définies par la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer<sup>101</sup>, par la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs<sup>102</sup> et par la loi du 19 décembre 2008 sur le transport ferroviaire de marchandises<sup>103</sup> ainsi qu'aux employés des organisations mandatées conformément à la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics<sup>104</sup> et pourvues d'une autorisation de l'Office fédéral des transports (art. 285, ch. 1, al. 2, CP). Selon la doctrine dominante et la jurisprudence, les employés des entreprises de sécurité privées peuvent également être considérés comme des fonctionnaires fédéraux (du point de vue fonctionnel) s'ils sont chargés d'accomplir des tâches publiques fédérales<sup>105</sup>.

La Confédération est compétente, conformément à l'art. 23, al. 1, let. h, CPP, lorsque l'infraction a été commise contre l'autorité fédérale, notion qui comprend à la fois les autorités fédérales et les fonctionnaires fédéraux<sup>106</sup>.

Ce ne sont donc pas uniquement les infractions commises contre des magistrats (les conseillers fédéraux et les juges du Tribunal fédéral, par ex.), mais aussi celles commises contre un contrôleur des Chemins de fer fédéraux (CFF) qui sont soumises à la juridiction fédérale (art. 23, al. 1, let. h, CPP).

L'avantage évident de cette solution est que la question de la compétence territoriale ne se pose pas lorsqu'un contrôleur est agressé dans un train à haute vitesse qui franchit les frontières cantonales. On peut toutefois opposer à cet argument que la compétence territoriale dans les trains en marche doit aussi être déterminée dans d'autres cas, par exemple lors d'un vol. Le fait que la compétence revienne aux cantons et non à la Confédération en cas de violences ou de menaces contre un contrôleur des CFF ne poserait donc pas de nouveaux problèmes en soi.

---

<sup>99</sup> La quotité des peines a été modifiée par la loi fédérale du 17 décembre 2021 sur l'harmonisation des peines adoptée par le Parlement. La modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023 (RO **2023** 259).

<sup>100</sup> Entrée en vigueur de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la réforme des chemins de fer 2, RO **2009** 5597.

<sup>101</sup> RS **742.101**

<sup>102</sup> RS **745.1**

<sup>103</sup> RS **742.41**

<sup>104</sup> RS **745.2**

<sup>105</sup> La transmission des tâches doit toutefois reposer sur une base légale formelle suffisante. Elle ne l'était pas, de l'avis du Tribunal fédéral, dans le cas de la transmission de tâches de sécurité à des employés de Securitas SA dans un centre fédéral pour requérants d'asile (arrêt du Tribunal fédéral 6B\_947/2022 du 6 décembre 2022, consid. 3), ce pourquoi les employés en question ne pouvaient pas être qualifiés de fonctionnaires au sens de l'art. 110, al. 3, CP. Les art. 285 s. et 312 CP n'étaient donc pas applicables et on ne pouvait pas en déduire une compétence de la Confédération au sens de l'art. 23, al. 1, let. h et j, CPP.

<sup>106</sup> Stephan Schlegel, BSK StPO, n° 11 ad art. 23 CPP.



#### **7.2.4.4 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Les membres du groupe de travail sont unanimes : l'art. 23, al. 1, CPP couvre différentes infractions qu'il serait utile d'examiner et de soumettre éventuellement à une nouvelle juridiction (fédérale ou cantonale), notamment en ce qui concerne les infractions commises en masse et/ou les cas de peu de gravité (voir aussi le ch. 5.1).

Le fait que le MPC peut, conformément au droit en vigueur, déléguer des affaires aux cantons (art. 25 CPP) ne rend pas l'adaptation des compétences superflue aux yeux du groupe de travail. Tout d'abord, le MPC ne recourt plus à cette possibilité, d'entente avec les cantons. Ensuite, une délégation aux cantons au sens de l'art. 25 CPP ne semble pas indiquée étant donné que le MPC a aujourd'hui déjà la possibilité de régler les cas simples et de peu de gravité par ordonnance pénale. Enfin, une délégation des cas simples et des infractions commises en masse ne semble pas utile ni souhaitable du point de vue de l'économie de procédure.

Le groupe de travail propose par conséquent de vérifier si des compétences fédérales visées à l'art. 23, al. 1, CPP devraient être transférées aux cantons, et si oui lesquelles. Si les infractions en question n'ont pas de lien avec la protection de l'État (comme par ex. les violences et menaces à l'égard des contrôleurs des CFF ou du personnel [de surveillance] privé, agissant sur mandat de la Confédération), l'attribution aux cantons pourrait se faire sans restriction. Il en va de même des infractions impliquant l'usage d'explosifs sans motif politique. Il faudrait toutefois mettre en place un mécanisme permettant qu'une affaire traitée d'abord par un canton puisse être reprise par le MPC dès qu'un lien avec la protection de l'État est établi. Concrètement, il faudrait prévoir pour les autorités pénales cantonales une obligation d'aviser le MPC dès qu'une affaire impliquant l'usage d'explosifs est susceptible d'avoir une incidence sur la protection de l'État.

#### **7.2.4.5 Position du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral estime fondée l'opinion du groupe de travail selon laquelle il faudrait vérifier si des infractions relevant du domaine de compétence traditionnel de la Confédération (art. 23, al. 1, CPP) pourraient être transférées dans le domaine de compétence des cantons. En effet, les règles de compétence de l'art. 23, al. 1, CPP<sup>107</sup> n'ont manifestement encore jamais été examinées de façon exhaustive quant au fond<sup>108</sup>. Des adaptations ponctuelles ont eu lieu<sup>109</sup> et la compétence de la Confédération a été élargie au fil du temps en ce qui concerne les affaires pénales fédérales

---

<sup>107</sup> Auparavant art. 340 et 336 aCP.

<sup>108</sup> Del Ponte/Roschacher/Bänziger, Zusammenarbeit, p. 250 et 363 ; en lien avec le projet d'efficacité, voir Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, p. 28 ; en lien avec l'uniformisation de la procédure pénale, voir Bänziger in : Kommentierte Textausgabe StPO, p. 22.

<sup>109</sup> La juridiction fédérale a été étendue au 1<sup>er</sup> octobre 1982 à certaines infractions graves contre des personnes protégées par le droit international, à certaines infractions contre le patrimoine en lien avec des missions diplomatiques ou consulaires, à la prise d'otage destinée à contraindre des autorités fédérales et aux infractions contre la paix publique (art. 340, ch. 1, 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> par., aCP). Le génocide (art. 264 CP) a été soumis à la juridiction fédérale le 15 décembre 2000 (art. 340, al. 2, aCP). Les art. 226<sup>bis</sup> CP (danger imputable à l'énergie nucléaire, à la radioactivité et aux rayonnements ionisants) et 226<sup>ter</sup> CP (actes préparatoires punissables) ont été ajoutés le 1<sup>er</sup> février 2005 (art. 340, ch. 1, 4<sup>e</sup> par., aCP). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la falsification de titres de transport ou de justificatifs de paiements postaux ne relèvent plus de la juridiction fédérale (art. 336, al. 1, let. f,

traditionnelles<sup>110</sup> alors que l'inverse, à savoir la suppression de compétences, a rarement eu lieu ; ce fut le cas notamment dans le domaine des infractions commises en masse. La doctrine mentionne depuis des années que les compétences fédérales devraient faire l'objet d'une réforme<sup>111</sup>.

Il faut toutefois se demander quels devraient être les critères pour transférer une affaire pénale dans le domaine de compétence des cantons en matière de poursuite pénale. Le groupe de travail nomme les critères suivants : infractions commises en masse<sup>112</sup> et infractions de peu de gravité et absence de lien avec la protection de l'État.

La notion d'infractions commises en masse est utilisée dans la pratique dans différents contextes, sans qu'il y ait de définition précise. Elle englobe les délits de peu de gravité, qui sont fréquents voire quotidiens et qui sont simples en fait et en droit (par ex. infractions aux règles de la circulation routière au sens de l'art. 90, al. 1, de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR]<sup>113</sup>)<sup>114</sup>. Ces infractions peuvent être soumises à la procédure de l'amende d'ordre ou de l'ordonnance pénale.

La notion d'infractions de peu de gravité n'est pas non plus utilisée de manière uniforme et il n'existe pas non plus de définition précise. L'art. 132, al. 3, CPC donne toutefois un élément de réponse : une affaire n'est pas de peu de gravité lorsque le prévenu est passible d'une peine privative de liberté de plus de quatre mois ou d'une peine pécuniaire de plus de 120 jours-amende. On fait une distinction entre deux cas de figure : une infraction peut être considérée comme étant de peu de gravité en raison de la faible peine abstraite prévue (infraction de peu de gravité proprement dite ; contravention au sens de l'art. 103 CP), mais un délit ou un crime peuvent aussi être considérés comme étant de peu de gravité en raison des circonstances concrètes (infraction de peu de gravité improprement dite). Le législateur en tient compte par exemple en fixant une peine plancher très basse, en prévoyant la possibilité d'aller en dessous de la limite inférieure fixée, ou encore en réservant la possibilité d'exempter l'auteur de la peine ou de classer la procédure<sup>115</sup>. Une infraction de peu de gravité peut être simple en fait et en droit ou de nature plus complexe. Les « infractions commises en masse » et les « infractions de peu de gravité » ne sont donc pas des synonymes : si les premières sont de peu de gravité, les secondes ne sont pas forcément des affaires de masse.

---

aCP), ni, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la falsification de vignettes autoroutières (art. 23, al. 1, let. e, CPP).

<sup>110</sup> David Bouverat, CR CPP, n° 2 ad art. 23.

<sup>111</sup> Del Ponte/Roschacher/Bänziger, Zusammenarbeit, p. 251 ; Bänziger, Kommentierte Textausgabe StPO, p. 22.

<sup>112</sup> Le MPC a été saisi au cours des cinq dernières années en moyenne de 633 nouvelles affaires de masse ayant un lien avec la protection de l'État (c'est-à-dire fabrication de fausse monnaie, explosifs et infractions contre des fonctionnaires ; 2018 : 586 / 2019 : 688 / 2020 : 652 / 2021 : 623 / 2022 : 617 ; voir le rapport de gestion 2022 établi par le Ministère public de la Confédération à l'intention de l'autorité de surveillance, p. 58 ; disponible à l'adresse : [www.bundesanwaltschaft.ch](http://www.bundesanwaltschaft.ch) > Rapports de gestion).

<sup>113</sup> **RS 741.01**

<sup>114</sup> Merki, Untersuchungsgrundsatz, p. 12 ss.

<sup>115</sup> Franz Riklin, BSK StGB, n° 3 ss ad art. 52 CP.

Les infractions contre la protection de l'État sont avant tout des infractions dirigées contre la Confédération (infractions politiques) ou nuisant à ses intérêts.

Pour soumettre des infractions à la juridiction fédérales, les aspects suivants étaient jusqu'ici déterminants : la sauvegarde de la sécurité du pays ; la protection des installations et fonctions de l'État de droit, des agents publics fédéraux et de leur intégrité ; le lien étroit avec l'activité administrative ou de surveillance de la Confédération et la protection de la population contre des dangers particuliers ; l'intérêt public à disposer d'un droit de procédure uniformisé<sup>116</sup> et les engagements internationaux<sup>117</sup>.

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral est d'avis que c'est le critère de l'incidence sur la protection de l'État qui devrait déterminer en premier lieu la question du transfert de compétences, peu importe qu'il s'agisse d'infractions commises en masse et/ou de peu de gravité. Si une infraction a une incidence sur la protection de l'État, elle doit, de l'avis du Conseil fédéral, relever de la compétence fédérale en matière de poursuite pénale.

Si l'on examine la liste des infractions de l'art. 23, al. 1, CPP sous cet angle, on peut en tirer les conclusions qui suivent.

- **Let. a**

Les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 111 à 136 CP), les crimes ou délits contre la liberté (art. 180 à 186 CP), le brigandage (art. 140 CP), l'extorsion et le chantage (art. 156 CP), la contrainte sexuelle (art. 189 CP) et le viol (art. 190 CP) sont soumis à la juridiction fédérale en tant qu'elles ont été commises contre des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international, contre les magistrats de la Confédération, contre les membres de l'Assemblée fédérale, contre le procureur général de la Confédération ou contre les procureurs généraux suppléants de la Confédération.

Les infractions dirigées contre des personnes protégées en vertu du droit international sont soumises à la juridiction fédérale pour que la Confédération soit en mesure de remplir les obligations qui lui incombent en vertu du droit international public et pour que la procédure pénale soit la même sur l'ensemble du territoire<sup>118</sup>. Les infractions dirigées contre les magistrats de la Confédération, les membres de l'Assemblée fédérale et le procureur général de la Confédération (ou ses suppléants) sont soumises à la juridiction fédérale parce qu'elles peuvent empêcher les personnes en question d'exercer leur fonction (garantie du bon fonctionnement des pouvoirs suprêmes de l'État)<sup>119</sup>. Il n'est donc pas approprié de transférer ces infractions commises dans le domaine de compétence des cantons en matière de poursuite pénale.

---

<sup>116</sup> Peter, Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, p. 166 ss.

<sup>117</sup> Trechsel, KK-StGB, n° 1 ad art. 340 CP.

<sup>118</sup> Message sur les actes de violence criminels, ch. 42 (commentaire de l'art. 340, ch. 1).

<sup>119</sup> Message sur les garanties politiques, ch. X (commentaire de l'art. 4).

- **Let. b**

Diverses infractions contre le patrimoine (art. 137 à 141, 144, 160 et 172<sup>ter</sup> CP) sont soumises à la juridiction fédérale en tant qu'elles concernent les locaux, archives et documents des missions diplomatiques et postes consulaires. Comme pour les personnes protégées par le droit international, une compétence cantonale en matière de poursuite pénale n'est pas appropriée dans ce contexte.

- **Let. c**

Les arguments évoqués plus haut (voir let. a et b) valent également pour la prise d'otage au sens de l'art. 185 CP destinée à contraindre des autorités fédérales ou étrangères, qui doit continuer de relever de la juridiction fédérale.

- **Let. d**

Les crimes et délits visés aux art. 224 à 226<sup>ter</sup> CP sont soumis à la juridiction fédérale.

La situation juridique décrite au ch. 7.2.4.2 correspond à celle qui prévalait au moment des discussions au sein du groupe de travail. Depuis lors, le Tribunal fédéral a modifié sa jurisprudence concernant les infractions impliquant l'emploi d'explosifs sur un point central, ce qui a également des implications en matière de compétences : dans l'ATF 148 IV 247, s'agissant de l'art. 224 CP, le Tribunal fédéral s'est écarté de la « théorie individuelle », qu'il privilégiait jusque-là, et s'est rallié à la « théorie de la représentation ». Selon celle-ci, la mise en danger concrète d'une personne déterminée ou d'une chose déterminée qui est la propriété d'autrui suffit à fonder l'infraction s'il s'agit d'un *danger collectif*. Il y a danger collectif lorsque la personne ou la chose mise en danger n'a pas été choisie comme cible mais a été atteinte par le fruit du hasard, de sorte qu'elle représente la collectivité<sup>120</sup>. Le Tribunal fédéral a conclu que les art. 224 s. CP n'étaient pas applicables dans le cas donné vu que l'emploi d'explosifs sur un radar routier ne constituait pas, en l'espèce, un danger collectif en application de la théorie de la représentation.

Par conséquent seules les infractions impliquant l'usage d'explosifs qui créent un danger collectif au sens de la théorie de la représentation tomberont désormais sous le coup des art. 224 ss CP. Compte tenu de la dangerosité intrinsèque des explosifs et des critères d'interprétation nouvellement fixés par le Tribunal fédéral, on peut difficilement nier que les infractions visées aux art. 224 ss CP ont en règle générale une incidence sur la protection de l'État. Il se peut qu'en fonction des circonstances le fait de lancer un pétard très puissant en direction de personnes soit considéré comme représentant un danger collectif au sens de l'art. 224 CP et doit être poursuivi par les autorités pénales de la Confédération, même en l'absence d'incidence sur la protection de l'État, mais ces cas ne devraient pas peser dans la balance dans l'analyse globale des ressources du MPC.

---

<sup>120</sup> ATF 148 IV 247, consid. 2.2, et les références citées.

Pour ces motifs, le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité d'examiner la question des compétences en matière d'infractions impliquant l'usage d'explosifs pour limiter la juridiction fédérale aux infractions dirigées contre la Confédération (ses autorités, fonctionnaires, employés ou installations) ou contre des personnes protégées en vertu du droit international et les locaux qu'elles occupent<sup>121</sup>.

- **Let. e**

Les crimes et délits concernant les monnaies, le papier-monnaie, les billets de banque, les timbres officiels de valeur, les autres marques officielles de la Confédération et les poids et mesures (art. 240 à 250 CP) sont soumis à la juridiction fédérale.

Ces infractions ont été soumises à la juridiction fédérale en raison, surtout, de leur lien avec l'activité administrative et les tâches de surveillance des autorités fédérales et des meilleures possibilités de contrôle qui en découlent<sup>122</sup>. Elles touchent en outre des intérêts centraux de la Confédération (notamment la sécurité des opérations monétaires et la confiance de la population dans les marques officielles et le système des poids et mesures). C'est pourquoi les infractions à la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)<sup>123</sup> sont également soumises à la juridiction fédérale<sup>124</sup>. Il ne semble pas justifié de revoir les compétences en matière de poursuite pénale dans ce domaine, d'autant moins que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la falsification de la vignette autoroutière (infraction commise en masse) n'est plus soumise à la juridiction fédérale<sup>125</sup>.

- **Let. f**

Les faux dans les titres sont soumis à la juridiction fédérale, en tant qu'il s'agit de titres fédéraux ; la raison invoquée est la meilleure possibilité, pour la Confédération de contrôler en cas d'infractions commises contre l'État fédéral et ses institutions<sup>126</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la falsification de titres de transport ou de justificatifs de paiements postaux ne relèvent plus de la juridiction fédérale pour des raisons d'efficacité<sup>127</sup>. Il ne semble pas pertinent de prévoir d'autres exceptions.

- **Let. g**

Le génocide et les crimes contre l'humanité (art. 264 et 264a CP), les crimes de guerre (art. 264b à 264f CP) et la punissabilité du supérieur (art. 264k CP) sont soumis à la juridiction fédérale. Le droit en vigueur exclut une délégation aux cantons (art. 25, al. 1, CPP). Ces infractions sont souvent commises dans un contexte politique et il est compliqué d'administrer les preuves, si bien qu'il n'est pas justifié de transférer ces compétences en matière de poursuite pénale aux cantons.

---

<sup>121</sup> Arrêt du Tribunal pénal administratif du 19 novembre 2021, SK.2021.7.

<sup>122</sup> Giusep Nay/Marc Thommen, BSK StGB 2007, n° 9 ad art. 336 ; BO **1930** CE 62 ss.

<sup>123</sup> RS **941.10**

<sup>124</sup> Voir le ch. 7.2.5.3.

<sup>125</sup> Voir la nbp 109.

<sup>126</sup> BO **1930** E 62 ss ; arrêt du Tribunal fédéral du 1<sup>er</sup> juin 1945, ATF 71 IV 149, consid. 2.

<sup>127</sup> Voir la nbp 109.

• **Let. h**

Les infractions suivantes sont également soumises à la juridiction fédérale :

- infractions visées à l'art. 260<sup>bis</sup> CP (actes préparatoires délictueux) ;
- crimes et délits contre l'État et la défense nationale (art. 265 à 278 CP ; titre 13), en tant qu'ils ont été commis contre la Confédération ou les autorités fédérales ;
- délits contre la volonté populaire (art. 279 à 283 CP ; titre 14) lors d'élections, de votations, de demandes de référendum ou d'initiatives fédérales ;
- infractions contre l'autorité publique (art. 285 à 295 CP ; titre 15) de la Confédération ;
- crimes et délits contre l'administration de la justice (art. 303 à 311 CP ; titre 17) de la Confédération.

Sont compris dans les « actes préparatoires délictueux » (art. 260<sup>bis</sup> CP) uniquement les actes préparatoires des infractions principales qui sont soumises à la juridiction fédérale<sup>128</sup>. Une adaptation de la compétence dans ce contexte n'est donc pas nécessaire.

Les infractions contre l'État et la défense nationale (comme la haute trahison, l'espionnage, la mise en danger de l'ordre constitutionnel) qui sont dirigées contre la Confédération ou les autorités fédérales sont des infractions classiques contre la protection de l'État (infractions politiques). Le bien juridique protégé est l'existence même de l'État (sécurité intérieure et extérieure, indépendance) et ses bases politiques, économiques et militaires<sup>129</sup>. Le Conseil fédéral estime que ces infractions doivent impérativement relever de la compétence des autorités pénales de la Confédération.

Les actes punissables commis contre la volonté populaire sont eux aussi de nature politique. Les dispositions pénales correspondantes protègent l'exercice des droits politiques par les citoyens, la libre formation de leur volonté et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Vu leur lien avec la protection de l'État, il n'est pas pertinent de modifier le partage des compétences en matière de poursuite pénale.

Les auteurs d'infractions contre l'autorité publique empêchent les autorités de remplir leur fonction ou les perturbent dans l'accomplissement de leurs tâches, ou refusent de se soumettre aux décisions de l'autorité. On pourrait envisager de restreindre la juridiction fédérale en ce qui concerne les infractions dirigées contre les autorités fédérales, les membres de ces autorités et des fonctionnaires. Nous pensons avant tout aux infractions visées aux art. 285 CP (violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires) et 286 CP (empêchement d'accomplir un acte officiel).

---

<sup>128</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 14 juin 2005 SK.2005.1 consid. 2.2 ; Daniel Kipfer/Giusep Nay/Marc Thommen, BSK StPO, n° 13 ad art. 23 CPP ; David Bouverat, CR CPP, n° 22 ad art. 23.

<sup>129</sup> Bernhard Isenring/Stefan Flachsmann, BSK StGB, n° 1 des remarques précédant l'art. 265 CP.

La notion de fonctionnaire au sens du droit pénal est très étendue. On entend par fonctionnaires au sens de l'art. 110, al. 3, CP les fonctionnaires et les employés d'une administration publique et de la justice ainsi que les personnes qui occupent une fonction publique à titre provisoire, ou qui sont employées à titre provisoire par une administration publique ou par la justice ou encore qui exercent une fonction publique temporaire. Le terme regroupe à la fois les fonctionnaires du point de vue organique, à savoir les fonctionnaires au sens du droit public et les employés du service public, et les fonctionnaires du point de vue fonctionnel, pour lesquels la forme juridique sous laquelle ils sont engagés importe peu. Le rapport de travail peut être de droit public ou de droit privé. Ce qui est déterminant, c'est l'objet de leurs fonctions. Si celles-ci consistent dans l'accomplissement de tâches publiques, leur activité est officielle et ils sont des fonctionnaires au regard du CP<sup>130</sup>.

La réforme des chemins de fer<sup>131</sup> a élargi le champ d'application des art. 285 et 286 CP aux employés de certaines entreprises de transport, en plus des fonctionnaires mentionnés au ch. 7.2.4.3. L'objectif était de clarifier le statut des employés d'entreprises de transport privées bénéficiant d'une concession, mais aussi de permettre que les voies de fait commises contre les employés des transports publics puissent être poursuivies d'office<sup>132</sup>. La modification des art. 285 et 286 CP a cependant eu pour conséquence que la violence et les menaces contre les collaborateurs d'entreprises de sécurité mandatées par les CFF pour contrôler les titres de transport<sup>133</sup>, contre le personnel d'accompagnement des trains<sup>134</sup> ou encore contre des collaborateurs de la police des transports des CFF<sup>135</sup> ont été soumis à la juridiction fédérale<sup>136</sup>.

Ce genre d'affaires n'ont en règle générale pas de lien avec la protection de l'État. On pourrait donc circonscrire l'art. 23, al. 1, let. h, CPP en précisant que les infractions commises contre des fonctionnaires au sens des art. 285, ch. 1, al. 2, et 286, al. 2, CP ne sont pas soumises à la juridiction fédérale.

Les autres infractions du titre 14 concernent avant tout différentes formes d'insoumission à des injonctions de l'autorité publique (art. 289 à 295 CP). Dans la mesure où ces injonctions émanent d'autorités et de fonctionnaires de la Confédération, il semble logique que leur non-respect soit soumis à la juridiction fédérale.

---

<sup>130</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 19 novembre 2020, SK.2020.29, consid. 2.3.2.

<sup>131</sup> Voir la nbp 100.

<sup>132</sup> Message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2, ch. 1.2.2.8 et 2.3.3.5 ; voir aussi la motion 00.3513 Jutzet « Agressions sur des employés des transports publics. Modification du Code pénal suisse ou législation spéciale ».

<sup>133</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 3 décembre 2021, SK.2021.14.

<sup>134</sup> Arrêts du Tribunal pénal fédéral du 9 juillet 2019, SK.2019.30, du 25 janvier 2019, SK.2018.50, et du 7 février 2017, BB.2017.186.

<sup>135</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 10 décembre 2021, SK.2021.29.

<sup>136</sup> Conformément au rapport de gestion 2021 (p. 33), le MPC a traité en 2021 quelque 350 procédures pour « violence et menaces contre les autorités et les fonctionnaires » (art. 285 CP) ; selon le rapport de gestion 2022 (p. 56), il a traité en 2022 379 « infractions contre fonctionnaires » ; rapports disponibles à l'adresse [www.bundesanwaltschaft.ch](http://www.bundesanwaltschaft.ch) > Rapports de gestion.

S'agissant des infractions contre l'administration de la justice de la Confédération (art. 303 à 311 CP ; titre 17), il ne semble pas non plus approprié de ne pas les soumettre à la juridiction fédérale. Sans oublier que depuis l'entrée en vigueur du projet d'efficacité, en 2002, les infractions visées à l'art. 305<sup>bis</sup> CP (blanchiment d'argent) et 305<sup>ter</sup> CP (défaut de vigilance en matière d'opération financières et droit de communication) sont soumises à la juridiction fédérale si elles ont été commises pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24, al. 1, CPP ; voir les ch. 3 et 7.2.1.2.1).

- **Let. i**

Les infractions susceptibles de compromettre les relations avec l'étranger (art. 296 à 302 CP ; titre 16) ont toujours été soumises à la juridiction fédérale. Comme les dispositions visent à protéger les relations de la Suisse avec l'étranger et sont de nature hautement politique<sup>137</sup>, il n'est pas pertinent ici de déroger à la juridiction fédérale.

- **Let. j**

Les infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels (art. 312 à 322<sup>bis</sup> CP ; titre 18) et les infractions de corruption (art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>octies</sup> CP ; titre 19) sont soumises à la juridiction fédérale dans la mesure où elles ont été commises par un membre des autorités fédérales ou par un employé de la Confédération ou qu'elles ont été commises contre la Confédération. Les dispositions en question visent à protéger les intérêts de la Confédération à disposer d'agents publics fiables, à maintenir la confiance de la population dans l'intégrité des fonctionnaires fédéraux et à garantir l'objectivité des activités de la Confédération. Pour ces raisons, il semble justifié de maintenir la juridiction fédérale pour ces infractions. Une restriction pourrait s'avérer nécessaire pour les employés des transports publics : si la poursuite et le jugement des infractions visées aux art. 285 et 286 CP devaient, comme exposé à la let. h, ne plus relever des autorités fédérales si elles sont dirigées contre les personnes mentionnées aux art. 285, ch. 1, al. 2, et 286, al. 2, CP (employés des transports publics), il faudrait également soustraire la poursuite de l'abus d'autorité au sens de l'art. 312 CP de la juridiction fédérale lorsque l'infraction a été commise par des employés des transports publics. Il arrive en effet souvent qu'en cas de violence et de menaces contre des employés des transports publics, les auteurs portent à leur tour plainte pour abus d'autorité. Ces reproches réciproques sont traités au cours de la même procédure en raison de l'identité des faits.

De plus, depuis l'entrée en vigueur du projet d'efficacité, la corruption d'agents publics (suisses ou étrangers) (art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>septies</sup> CP) est soumise à la juridiction fédérale lorsque les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux (art. 24, al. 1, CPP ; voir les ch. 3 et 7.2.1.2.1).

---

<sup>137</sup> Esther Omlin, BSK StGB, n° 2 ss des remarques précédant l'art. 296 CP.



- **Let. k**

Les infractions visées aux art. 329 CP (violation de secrets militaires), 330 CP (trafic de matériel séquestré ou réquisitionné par l'armée) et 331 CP (port indu de l'uniforme militaire) sont soumises à la juridiction fédérale, vu qu'il en va de la protection de la défense nationale<sup>138</sup>. Il n'est donc pas indiqué de modifier les compétences en matière de poursuite pénale.

- **Let. l**

Les crimes et les délits politiques qui sont la cause ou la conséquence de troubles ayant causé une intervention fédérale armée sont également soumis à la juridiction fédérale. Le droit d'intervention de la Confédération est prévu à l'art. 52 Cst. et se fonde sur la nécessité de protéger l'ordre constitutionnel. Il est par conséquent justifié que la poursuite pénale relève de la compétence de la Confédération.

- **Conclusion**

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral est d'avis que certaines infractions dirigées contre l'autorité publique (let. h) ou impliquant un abus d'autorité (let. j) pourraient être transférées dans le domaine de compétence des cantons.

Il estime par ailleurs qu'il est pertinent que toutes les infractions commises contre des personnes, locaux ou autres objets protégés par le droit international relèvent de la juridiction fédérale. La Suisse a une longue tradition d'accueil d'organisations et de conférences internationales, et la politique d'État hôte constitue un aspect important de sa politique étrangère<sup>139</sup>. Elle doit donc veiller à protéger tout particulièrement les personnes, les locaux et les autres objets protégés par le droit international.

Le Conseil fédéral proposera les modifications législatives nécessaires et examinera quelles sont les conséquences sur les ressources des autorités de poursuite pénale de la Confédération.

## **7.2.5 Liste des infractions de l'art. 23, al. 2, CPP**

### **7.2.5.1 Situation actuelle**

L'art. 23, al. 2, CPP prévoit que les dispositions des lois fédérales spéciales qui concernent la compétence du Tribunal pénal fédéral sont réservées (voir la liste à l'annexe B). Il faut se demander si cette liste d'infractions répond encore aux besoins actuels.

### **7.2.5.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Les membres du groupe de travail s'accordent à penser qu'il n'y a que des adaptations ponctuelles à faire en lien avec les lois spéciales.

---

<sup>138</sup> Esther Omlin, BSK StGB, n° 21 ad art. 329, n° 1 ad art. 330, n° 1 ad art. 331 CP.

<sup>139</sup> Message sur l'État hôte, condensé.

En ce qui concerne la LA, le groupe de travail se demande si certaines infractions commises à bord d'un avion, comme les injures prononcées à l'encontre d'un membre du personnel, ne devraient pas relever de la compétence des cantons, pour n'attribuer au MPC que les infractions aux règles de l'aviation au sens étroit (par ex. mise en danger par la violation des règles visées à l'art. 90 LA) (voir à ce propos également la motion 18.3700 Candidas, au ch. 5.2).

### **7.2.5.3 Position du Conseil fédéral**

De nombreuses lois fédérales spéciales contiennent des dispositions pénales (droit pénal accessoire). Les infractions aux lois suivantes sont soumises, que ce soit de façon exhaustive ou ponctuelle ou sur demande, à la juridiction fédérale<sup>140</sup>.

- **Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)<sup>141</sup>**

La poursuite et le jugement des infractions liées à des organisations interdites (art. 74, al. 4, LRens) relèvent de la juridiction fédérale au sens de l'art. 74, al. 6, LRens, comme le prévoyait aussi la fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « État islamique » et les organisations apparentées<sup>142</sup>. La juridiction fédérale se fonde sur l'argument que le MPC et le Tribunal pénal fédéral ont acquis de l'expérience en matière de poursuite de ces infractions et sont en mesure de mener les procédures pénales avec efficacité. Il est sensé de ne pas laisser une multitude d'autorités intervenir dans la poursuite et le jugement d'organisations et de groupements terroristes ou relevant de l'extrémisme violent, comme ce pourrait être le cas si on en attribuait la compétence aux cantons<sup>143</sup>. La disposition de la LRens est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>144</sup>. Les infractions liées au terrorisme sont également soumises à la juridiction fédérale si elles ont un caractère transnational (voir le ch. 7.2.1.2.1).

- **Loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTTh)<sup>145</sup>**

La LPTTh prévoit une réglementation différenciée des compétences. La poursuite pénale dans le domaine d'exécution de la Confédération est assurée par l'administration fédérale<sup>146</sup> conformément aux dispositions de la DPA (art. 90, al. 1, LPTTh). La poursuite pénale dans le domaine d'exécution des cantons relève de la compétence de ceux-ci (art. 90, al. 3, LPTTh). La juridiction fédérale est prévue uniquement lorsque le tribunal des mesures de contrainte autorise des mesures de surveillance secrètes au sens des art. 269 à 281 CPP (surveillance de la correspondance par poste et télécommunication) ou 284 à 298 CPP (surveillance des relations bancaires et investigation secrète). Dans ce cas, le MPC reprend la procédure en application du CPP (art. 90a, al. 5, LPTTh). Ces affaires sont souvent d'envergure internationale et d'une

---

<sup>140</sup> Voir la liste à l'annexe B.

<sup>141</sup> RS **121**

<sup>142</sup> La loi Al-Qaïda a été abrogée le 31 décembre 2022.

<sup>143</sup> Message sur la prévention du terrorisme, ch. 4.3.2.

<sup>144</sup> RO **2021** 360

<sup>145</sup> RS **812.21**

<sup>146</sup> Institut suisse des produits thérapeutiques et Office fédéral de la santé publique.

grande complexité, et nécessitent des ressources importantes<sup>147</sup>. Si la procédure conduite par l'administration fédérale<sup>148</sup> concerne principalement des infractions commises à l'étranger ou qu'elle s'avère si complexe ou si exigeante en ressources que l'administration fédérale ne peut la mener à terme en temps utile avec les moyens à sa disposition, elle peut demander au MPC de reprendre la procédure ; le MPC applique le CPP. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>149</sup>.

- **Loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)<sup>150</sup>**

La LFINMA prévoit à son art. 50 que les infractions à cette loi ou aux lois sur les marchés financiers sont poursuivies et jugées en application de la DPA à moins que ces lois n'en disposent autrement (voir art. 1, al. 1, LFINMA). L'autorité responsable est le Département fédéral des finances (DFF). Si le jugement par le tribunal a été demandé ou si le DFF estime que les conditions requises pour infliger une peine ou une mesure privative de liberté sont remplies, le jugement relève de la juridiction fédérale. Dans ce cas, le DFF dépose le dossier auprès du MPC, qui le transmet au Tribunal pénal fédéral. Le renvoi pour jugement tient lieu d'accusation. Les arguments invoqués en faveur de la juridiction fédérale sont, d'une part, le fait que le Tribunal pénal fédéral est le seul tribunal de première instance à traiter les infractions aux dispositions pénales des lois sur les marchés financiers commises dans toute la Suisse, ce qui entraîne une harmonisation de la jurisprudence ainsi que l'acquisition de compétences spécialisées dans ce domaine ; d'autre part, la juridiction fédérale permet de raccourcir les voies de droit<sup>151</sup>, ce qui favorise l'économie de procédure.

- **Loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)<sup>152</sup>**

La LIMF prévoit également une réglementation différenciée des compétences. Elle soumet uniquement les infractions visées aux art. 154 (exploitation d'informations d'inités) et 155 LIMF (manipulation de cours) à la juridiction fédérale (art. 156, al. 1, LIMF), en raison des connaissances techniques que nécessite la poursuite pénale<sup>153</sup>. Les cantons sont quant à eux compétents pour poursuivre et juger la violation du secret professionnel au sens de l'art. 147 LIMF (art. 156, al. 2, LIMF). Les infractions qui sont des contraventions (art. 148 à 153 LIMF) sont poursuivies et jugées par le DFF (art. 50, al. 1, LFINMA). La LIMF est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>154</sup>.

---

<sup>147</sup> Message sur la Convention Médicrime, ch. 2.3.2.3.

<sup>148</sup> Institut suisse des produits thérapeutiques ou Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières.

<sup>149</sup> BO 2018 4771

<sup>150</sup> RS 956.1

<sup>151</sup> Message sur la surveillance des marchés financiers, ch. 2.4 (commentaire de l'art. 50).

<sup>152</sup> RS 958.1

<sup>153</sup> Message sur les délits boursiers et les abus de marché, ch. 2.1. (commentaire de l'art. 44).

<sup>154</sup> RO 2015 5339

- **Loi fédérale du 18 décembre 2015 sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)<sup>155</sup>**

Les infractions à la LVP sont poursuivies et jugées par le DFF selon les dispositions de la DPA, conformément à l'art. 28, al. 1, LVP. Si un jugement par un tribunal a été demandé ou si le DFF estime que les conditions requises pour infliger une peine ou une mesure privative de liberté sont remplies, le jugement relève de la juridiction fédérale ; dans ce cas, le DFF dépose le dossier auprès du MPC<sup>156</sup>, qui le transmet au Tribunal pénal fédéral. Cette règle correspond à l'art. 50, al. 1 et 2, LFINMA. La LVP reprend le système de la LFINMA en raison de la similitude des sanctions prévues dans ces deux lois<sup>157</sup>. La LVP est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>158</sup>.

- **Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP)<sup>159</sup>**

Conformément à l'art. 27, al. 1, LPSP, toutes les infractions à cette loi sont soumises à la juridiction fédérale. Les infractions en question s'inscrivent en effet dans un contexte international et peuvent s'avérer de nature très complexe<sup>160</sup>. La LPSP est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2015<sup>161</sup>.

- **Loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb)<sup>162</sup>**

Les infractions à la LEmb sont poursuivies par l'office fédéral compétent en application de la DPA (art. 14, al. 1, LEmb). Celui-ci peut toutefois demander au MPC d'ouvrir une enquête de police lorsque l'importance de l'infraction (en fait ou en droit) le justifie ; lorsqu'une enquête de police est ouverte par le MPC, la juridiction fédérale est applicable (art. 14, al. 2, LEmb)<sup>163</sup>. Les autorités de poursuite pénale ont jusqu'ici dû traiter peu d'affaires relevant de la LEmb. Au cours des années 2012 à 2021, une seule condamnation pour un crime ou un délit au sens de la LEmb a été prononcée<sup>164</sup>.

---

<sup>155</sup> RS **196.1**

<sup>156</sup> Le MPC ne mène pas de procédure, mais transfère uniquement le dossier au Tribunal pénal fédéral.

<sup>157</sup> Message relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, ch. 2.3.8 (commentaire de l'art. 28).

<sup>158</sup> RO **2016** 1803

<sup>159</sup> RS **935.41**

<sup>160</sup> Message sur les prestations de sécurité, ch. 2.5 (commentaire de l'art. 27).

<sup>161</sup> RO **2015** 2407

<sup>162</sup> RS **946.231**

<sup>163</sup> Message sur l'application de sanctions internationales, ch. 2.5.

<sup>164</sup> Statistique « Adultes : condamnations et personnes condamnées pour un délit ou un crime au sens d'autres lois fédérales annexes, selon l'année de condamnation » (disponible à l'adresse [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Justice pénale > Condamnations des adultes.

- **Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>165</sup>**

L'art. 17, al. 2, LParl prévoit que les commissions compétentes peuvent charger les autorités pénales de la Confédération d'instruire et de juger les infractions qui relèvent de la juridiction cantonale si des circonstances particulières le justifient<sup>166</sup>. Seules les infractions aux art. 307 CP (faux témoignage, faux rapport, fausse traduction en justice) et 292 CP (insoumission à une décision de l'autorité) et la violation de l'obligation de garder le secret au sens de l'art. 169, al. 1, LParl lors d'une procédure devant une commission d'enquête parlementaire sont expressément soumises à la juridiction fédérale (art. 170, al. 1 et 3, LParl). Il semblerait qu'aucune procédure pénale au sens des art. 292 et 307 CP n'ait encore été ouverte<sup>167</sup>.

- **Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LEnu)<sup>168</sup>**

Les infractions à la LENU ne sont pas toutes soumises à la même juridiction. La poursuite et le jugement des crimes et délits au sens des art. 88 à 92 LENU (infractions aux mesures de sécurité et de sûreté [art. 88], infractions relatives à des articles nucléaires ou à des déchets radioactifs [art. 89], violation des obligations imposées par l'autorisation d'une installation nucléaire [art. 90], violation du secret [art. 91] et abandon de la possession [art. 92]) relèvent de la juridiction pénale fédérale (art. 100, al. 1, LENU). Ce principe assure la cohérence avec les art. 226<sup>bis</sup> CP (danger imputable à l'énergie nucléaire, à la radioactivité et aux rayonnements ionisants) et 226<sup>ter</sup> CP (actes préparatoires punissables)<sup>169</sup>, vu que les infractions en question sont également soumises à la juridiction fédérale (art. 23, al. 1, let. d, CPP). Les contraventions visées à l'art. 93 LENU, quant à elles, sont poursuivies et jugées par l'office fédéral en application de la LDA (art. 100, al. 2, LENU). Les autorités de poursuite pénale ont jusqu'ici dû traiter peu d'affaires concernant un crime ou un délit au sens de la LENU ; une seule condamnation a été prononcée entre 2012 et 2021<sup>170</sup>.

- **Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP)<sup>171</sup>**

Les infractions à la LRAp ne sont pas non plus toutes soumises à la même juridiction. Les crimes et délits visés aux art. 43 (exposition injustifiée de tiers à l'irradiation) et 43a (manipulation illicite de substances radioactives, exposition injustifiée de biens à l'irradiation) relèvent de la juridiction fédérale (art. 46, al. 1, LRAp). Comme pour la LENU, la cohérence avec les art. 226<sup>bis</sup> et 226<sup>ter</sup> CP, qui prévoient une compétence fédérale, est ainsi assurée (art. 23, al. 1, let. d, CPP). Les contraventions, elles, sont poursuivies et jugées par l'autorité qui a délivré l'autorisation ou par l'autorité de surveillance en application de la DPA (art. 46, al. 2, LRAp). Comme pour la LENU, les

---

<sup>165</sup> RS 171.10

<sup>166</sup> Rapport de la CIP-N, ch. 3.1 (commentaire de l'art. 17).

<sup>167</sup> Noser, Parlamentsgesetz, n° 5 ad art. 171 LParl. Les statistiques de l'OFS montrent que les condamnations sur la base de l'art. 307 CP sont rares (lien sur les statistiques de l'OFS, voir nbp 164).

<sup>168</sup> RS 732.1

<sup>169</sup> Message sur l'énergie nucléaire, ch. 8.9.2.5.2.3.

<sup>170</sup> Voir les statistiques fédérales, nbp 164.

<sup>171</sup> RS 814.50

autorités n'ont pas été saisies d'un nombre important d'affaires relevant de la LRaP<sup>172</sup>.

- **Loi du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)<sup>173</sup>**

La LUMMP prévoit que les infractions au monopole d'émission des espèces métalliques et des billets de banque sont soumises à la juridiction fédérale (art. 11, al. 2, LUMMP) ; ceci avant tout pour des raisons de cohérence avec les infractions correspondantes du CP, qui sont également soumises à la juridiction fédérale (art. 240 ss CP en rel. avec l'art. 23, al. 1, let. e, CPP)<sup>174</sup>. La LUMMP n'a guère d'incidence pratique sur l'activité des autorités de poursuite pénale : au cours des dix dernières années, aucune condamnation pour infraction à la LUMMP n'a été prononcée<sup>175</sup>.

- **Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)<sup>176</sup> et loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)<sup>177</sup>**

Toutes les infractions à la LFMG sont soumises à la juridiction fédérale (art. 40, al. 1, LFMG). Il s'agit des infractions à l'interdiction des armes nucléaires, biologiques et chimiques (art. 34 LFMG), à l'interdiction des mines antipersonnel (art. 35 LFMG), à l'interdiction des armes à sous-munitions (art. 35a LFMG) et à l'interdiction de financement (art. 35b LFMG). Les infractions à la LCB, qui est liée à la LFMG (art. 2, al. 3, LCB), relèvent également de la juridiction pénale fédérale (art. 18, al. 1, LCB). Seule l'inobservation de prescriptions d'ordre (art. 15a LCB ; amende de 5000 francs au plus) est exclue pour des raisons d'économie de procédure et est poursuivie et jugée conformément à la DPA (art. 18, al. 1<sup>bis</sup>, LCB)<sup>178</sup>.

- **Loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures<sup>179</sup>**

L'art. 8 de la loi sur les mesures économiques extérieures précise que les infractions à cette loi relèvent de la juridiction pénale fédérale.

- **Loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC)<sup>180</sup>**

Les infractions à la LITC ne sont pas toutes soumises à la même juridiction. Seules les infractions à l'art. 44 LITC (endommagement d'installations de transport par conduites et trouble dans l'exploitation) relèvent de la juridiction fédérale (art. 46a, al. 1, LITC). La poursuite et le jugement des autres infractions incombent à l'office fédéral,

---

<sup>172</sup> Selon les statistiques de l'OFS, une seule condamnation pour un crime ou un délit au sens de la LRaP a été prononcée (pour le lien sur les statistiques, voir la nbp 164).

<sup>173</sup> RS **941.10**

<sup>174</sup> Message sur l'unité monétaire et les moyens de paiement, ch. 252 et 253.

<sup>175</sup> Statistiques de l'OFS, voir nbp 164.

<sup>176</sup> RS **514.51**

<sup>177</sup> RS **946.202**

<sup>178</sup> Message sur la coordination de la législation fédérale, ch. 1.4.1.6.

<sup>179</sup> RS **946.201**

<sup>180</sup> RS **746.1**

qui applique la DPA (art. 46a, al. 2, LITC). Aucune condamnation pour crime ou délit au sens de la LITC n'a été prononcée entre 2012 et 2021<sup>181</sup>.

- **Loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse**<sup>182</sup>

Les autorités du canton de Bâle-Ville poursuivent et jugent les infractions au sens du CP et des autres dispositions pénales du droit fédéral commises à bord d'un navire suisse et les infractions au sens de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse, à moins qu'elles ne soient soumises à la compétence du Tribunal pénal fédéral (art. 22 à 24 CPP) ou à celle des tribunaux militaires. La compétence des autorités du canton de Bâle-Ville découle du fait que les navires de mer suisses sont tous enregistrés au port de Bâle (lieu d'enregistrement ; art. 2, al. 2, de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse)<sup>183</sup>. Seules deux condamnations pour crime ou délit au sens de cette loi ont été prononcées entre 2012 et 2021<sup>184</sup>.

- **Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)**<sup>185</sup>

Les infractions à la LA ne sont pas toutes soumises à la même juridiction. Les infractions commises à bord d'un aéronef relèvent en principe de la juridiction pénale fédérale (art. 98, al. 1, LA). Les contraventions au sens de l'art. 91 LA sont poursuivies et jugées par l'Office de l'aviation civile selon la procédure prévue par la DPA (art. 98, al. 2, LA). La LA est en cours de révision en exécution de la motion 18.3700 Candinas (voir le ch. 5.2). Un projet a été élaboré en collaboration avec le MPC. Sa mise en vigueur n'aura toutefois pas lieu avant 2024<sup>186</sup>.

- **Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)**<sup>187</sup>

La DPA prévoit à l'art. 21, al. 3, que le Conseil fédéral peut dans tous les cas déférer l'affaire à la cour des affaires pénales. La DPA fait l'objet d'une révision exhaustive en exécution de la motion 14.4122 Caroni « Pour un droit pénal administratif moderne ».

- **Conclusion**

Le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité d'examiner ni d'adapter la compétence des autorités de poursuite pénale dans le domaine du droit pénal accessoire – sauf dans la LA et la DPA, qui sont en cours de révision. Il s'appuie pour l'essentiel sur les arguments mentionnés ci-après.

---

<sup>181</sup> Statistiques de l'OFS, voir nbp 164.

<sup>182</sup> RS 747.30

<sup>183</sup> Les actions civiles ont également leur for à Bâle (art. 14 de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse) ; FF 1952 I 257, 275 s.

<sup>184</sup> Statistiques de l'OFS, voir nbp 164.

<sup>185</sup> RS 748.0

<sup>186</sup> Voir la réponse du Conseil fédéral du 27 septembre 2021 à la question 21.7828 Candinas, « Quand les accidents d'aviation et les incidents graves relèveront-ils de la juridiction pénale fédérale ? ».

<sup>187</sup> RS 313.0

- Diverses dispositions régissant les compétences sont entrées en vigueur il y a quelques années voire plus récemment (LRens, LPTTh, LIMF, LVP, LPSP, LParl). Il n'y a pas de raison de remettre en question les règles définies. Des révisions qui se suivent rapidement sans motif impératif mettent à mal la sécurité juridique.
- Certaines infractions touchent des intérêts essentiels de la Confédération (par ex. politique étrangère, neutralité, engagements internationaux, place économique et financière de la Suisse, énergie nucléaire), elles sont en règle générale complexes, exigent des connaissances spécialisées ou une collaboration étroite avec les autorités étrangères (LFMG, LCB, LEmb, LENU, LRaP, loi fédérale sur les mesures économiques extérieures, LFINMA, LIMF, LVP, LUMMP). Il est pertinent que ces infractions relèvent de la juridiction fédérale, d'une part pour concentrer le savoir indispensable au sein d'une seule et même autorité et d'autre part pour tenir compte du besoin de collaborer avec les autorités étrangères.
- D'autres infractions relèvent de la juridiction fédérale pour des raisons de cohérence (LENU, LRaP, LUMMP) ; prévoir une autre juridiction ne serait pas opportun.

Pour finir, certaines infractions ne sont soumises à la juridiction fédérale que de façon facultative (LPTTh, LEmb, LParl), ce pourquoi il n'est pas nécessaire de légiférer.

### **7.3 Critères d'attribution des affaires et délégation (art. 24 et 25 CPP)**

#### **7.3.1 Expressions « part prépondérante à l'étranger » et « sans qu'il y ait prédominance dans un canton »**

##### **7.3.1.1 Problématique**

Il faut se demander si les critères « pour une part prépondérante à l'étranger » ou « sans qu'il y ait prédominance dans un canton » sont adaptés pour l'attribution des infractions visées à l'art. 24 CPP.

##### **7.3.1.2 Situation actuelle**

Les infractions figurant à l'art. 24, al. 1, CPP ne relèvent de la compétence fédérale que si elles ont été commises pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons, sans qu'il y ait prédominance évidente dans l'un d'entre eux. S'agissant des infractions visées à l'al. 2, le MPC ne peut ouvrir une instruction que si aucune autorité cantonale de poursuite pénale n'est saisie de l'affaire ou si l'autorité cantonale a sollicité qu'il reprenne la procédure.

La jurisprudence précise que l'appréciation du caractère prépondérant à l'étranger doit se faire en termes qualitatifs et non quantitatifs<sup>188</sup>. L'infraction est considérée comme ayant été commise pour une part prépondérante à l'étranger si la composante

---

<sup>188</sup> Arrêts du Tribunal pénal fédéral du 25 février 2019, BG.2018.45 (blanchiment d'argent et escroquerie, compétence du MPC admise), BG.2018.15, consid. 4 (escroquerie, compétence du MPC niée) et BG.2011.27, consid. 2 (organisation criminelle, compétence du MPC admise) ; ATF 130 IV 68, consid. 2.2 (blanchiment d'argent, compétence du MPC niée).



étrangère atteint une « masse critique » telle que les nouveaux moyens d'enquête mis à disposition de la Confédération apparaissent comme mieux adaptés que les moyens cantonaux pour assurer une lutte efficace contre le crime. Cette jurisprudence correspond dans les grandes lignes à ce qui figure au chiffre 3 de la « Recommandation 24 CPP » élaborée par la Conférence des autorités pénales suisses (CPS)<sup>189</sup>. Au chiffre 4 de cette recommandation, on peut également lire que la notion de prédominance évidente dans un canton doit s'effectuer selon le critère du centre de gravité des actes délictueux. Le TPF a laissé ouverte la question de savoir si une affaire concernant deux cantons suffisait déjà<sup>190</sup>.

### **7.3.1.3 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Outre les propositions de réforme de l'art. 24 CPP déjà évoquées sous chiffre 7.2.2.2.2<sup>191</sup>, le groupe de travail a identifié trois domaines supplémentaires à examiner attentivement pouvant, le cas échéant, mener à une réforme de la réglementation en cours.

- Terrorisme : toutes les infractions en lien avec le terrorisme (art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup> et 260<sup>sexies</sup> CP et 74 LRens) devraient être soumises à la compétence obligatoire de la Confédération, indépendamment des critères figurant à l'art. 24, al. 1, CPP. Dans ce but, il faudrait soumettre l'ensemble de ces infractions à la juridiction fédérale au sens de l'art. 23 CPP.
- Organisation criminelle : la poursuite de cette infraction pourrait éventuellement être confiée au MPC lorsque des structures étatiques sont infiltrées ou noyautées. Il s'agirait là d'un critère indépendant fondant la compétence fédérale, qui s'ajouterait à ceux déjà prévus à l'art. 24, al. 1, CPP (caractère international ou intercantonal de l'infraction).
- Blanchiment d'argent : cette infraction devrait aussi être poursuivie par les autorités fédérales lorsque l'infraction préalable a été commise à l'étranger, et pas seulement lorsque les actes de blanchiment eux-mêmes l'ont été<sup>192</sup>.

### **7.3.1.4 Position du Conseil fédéral**

Comme il l'a expliqué au ch. 7.2.2.3.3, le Conseil fédéral estime qu'il serait utile de vérifier la pertinence d'une compétence obligatoire de la Confédération, fondée sur l'art. 23 CPP, pour toutes les infractions liées au terrorisme qui sont soumises au CP et à la LRens.

Le Conseil fédéral est par contre critique quant à la proposition d'envisager l'ajout d'un nouveau critère concernant l'infiltration ou le noyautage de structures étatiques

---

<sup>189</sup> Recommandations de la CPS du 30 octobre 2003 relatives à la détermination de la compétence à raison du lieu (recommandations sur le for), annexe II Recommandation art. 24 CPP (Juridiction fédérale en matière de crime organisé et de criminalité économique) (disponible à l'adresse [www.ssk-cps.ch](http://www.ssk-cps.ch) > Recommandations For).

<sup>190</sup> Arrêt du Tribunal pénal fédéral du 18 septembre 2019, BG.2019.17, consid. 5.3.

<sup>191</sup> Donner davantage de poids à la « portée nationale » d'une affaire, fixer un montant délictuel minimum et se fonder parfois sur le contexte de l'infraction (plutôt que sur l'infraction elle-même).

<sup>192</sup> Voir à ce sujet les nbp 58 et 59.

par des organisations criminelles. Un tel critère s'ajouterait aux critères existants qui fondent la juridiction fédérale (caractère international ou intercantonal des infractions).

Du point de vue de l'application du droit, le critère proposé ne semble pas indiqué pour procéder à une délimitation claire. Les notions d'infiltration et de noyautage sont étrangères au droit pénal général et à la procédure pénale. Il serait difficile d'élaborer des aides à l'interprétation destinées à clarifier la question de savoir à partir de quand une structure est infiltrée ou noyautée. De plus, le critère peut s'appliquer à la fois aux structures de la Confédération et à celles des cantons, ce qui pourrait poser problème en ce sens qu'il pourrait y avoir un transfert de compétences vers les autorités fédérales alors que celles-ci sont justement celles qui ont été infiltrées. Pour finir, le Conseil fédéral fait remarquer que le nouveau critère serait difficile à appliquer en début de procédure et ne serait donc pas utile pour régler la question de la compétence, qui se pose logiquement tôt dans la procédure.

Du point de vue pratique, en ce qui concerne l'ajout de nouveaux critères, le Conseil fédéral souligne que le droit en vigueur fournit déjà la base nécessaire à l'intervention des autorités de poursuite fédérale en cas d'infractions qui représentent un danger pour l'État. Ce type d'infractions n'est guère envisageable sans que plusieurs cantons soient concernés ou sans qu'il y ait un lien notable avec l'étranger, si bien que les critères au sens de l'art. 24, al. 1, CPP sont remplis dans ce cas. De plus, la juridiction fédérale s'applique, en vertu du droit en vigueur, en cas d'infractions contre l'État, contre la défense nationale, contre la volonté populaire, contre l'autorité publique et contre l'administration de la justice lorsque la Confédération, les autorités ou les procédures fédérales en sont la cible (art. 23, al. 1, let. h, CPP).

Pour ces raisons, le Conseil fédéral s'oppose à examiner s'il serait pertinent d'ajouter un nouveau critère lié à l'infiltration ou au noyautage pour fonder la compétence de la Confédération.

En ce qui concerne la modification de l'art. 24 CPP pour permettre une interprétation plus large du lien avec l'étranger en cas d'infraction de blanchiment d'argent, nous renvoyons aux considérations exposées au ch. 7.2.2.3.

### **7.3.2 Infractions soumises à la compétence facultative de la Confédération au sens de l'art. 24, al. 2, CPP**

#### **7.3.2.1 Situation actuelle**

Conformément à l'art. 24, al. 2, CPP, le MPC peut, pour les crimes visés aux titres 2 et 11 CP, ouvrir une instruction lorsque des conditions supplémentaires sont remplies (voir le ch. 7.3.1.2). La disposition vise les infractions contre le patrimoine (titre 2) et les faux dans les titres (titre 11).

#### **7.3.2.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Le groupe de travail est d'avis que la réglementation actuelle concernant la traite d'êtres humains et le trafic de migrants est foncièrement pertinente. S'agissant des infractions liées à une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP, il est déjà possible aujourd'hui de justifier la compétence fédérale.

De l'avis du groupe de travail, il faudrait examiner si les infractions de traite et de trafic d'êtres humains ne devraient pas aussi être mentionnées à l'art. 24, al. 2, CPP. Le MPC pourrait alors agir dans les cas où plusieurs cantons sont concernés et ceux qui ont une dimension internationale, même s'il ne s'agit pas (encore) de crime organisé. Des questions analogues se posent également s'agissant des infractions à la LStup<sup>193</sup>.

### **7.3.2.3 Position du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral estime qu'un élargissement de l'art. 24, al. 2, CPP à d'autres infractions ou groupes d'infractions ne s'impose pas, ce pour les raisons évoquées ci-après<sup>194</sup>.

La poursuite pénale repose sur un subtil partage des tâches entre la Confédération et les cantons. Comme nous l'avons déjà mentionné aux ch. 7.2.1.1 et suivant, le principe veut que les autorités pénales cantonales soient compétentes pour la poursuite et le jugement des infractions prévues par le droit fédéral (art. 22 CPP). La juridiction fédérale reste l'exception. Il ne faut s'écarter de la primauté des cantons en matière de poursuite pénale prévue par la Constitution (art. 123, al. 2, Cst.) que pour des motifs impératifs.

Les autorités cantonales de poursuite pénale mènent aujourd'hui déjà des procédures pénales, dans leur domaine de compétence, en faisant preuve d'efficacité même contre des auteurs qui agissent sur le plan intercantonal ou international. Si le caractère intercantonal ou international des infractions devait être le critère pour fonder la juridiction fédérale (facultative), alors cette compétence ne devrait pas seulement s'appliquer en cas de traite d'êtres humains, de trafic de migrants et d'infractions liées aux stupéfiants, mais logiquement aussi en cas de nombreuses autres infractions ou groupes d'infractions (par ex. criminalité sur Internet, cambriolages commis par des bandes étrangères, trafic d'armes, etc.).

Or, si ces infractions ont un lien avec une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP, les autorités cantonales de poursuite pénale sont tenues de transmettre le dossier au MPC selon le droit en vigueur (art. 24, al. 1, CPP).

Qui plus est, les affaires pénales qui relèvent à la fois de la juridiction fédérale et de la juridiction cantonale peuvent être réunies auprès du MPC ou des autorités cantonales (art. 26 CPP).

### **7.3.3 Portée pratique de l'art. 25 CPP, notamment depuis l'introduction de la procédure de l'ordonnance pénale**

#### **7.3.3.1 Situation actuelle**

Conformément à l'art. 25 CPP, le MPC peut déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement – exceptionnellement le seul jugement – des affaires de droit

---

<sup>193</sup> Voir le ch. 7.2.2.2.1.

<sup>194</sup> Concernant plus particulièrement la traite d'êtres humains et le trafic de migrants, voir le ch. 7.2.3.1.3.

pénal qui relèvent de la juridiction fédérale en vertu de l'art. 23 CPP, à l'exception des affaires pénales visées à l'art. 23, al. 1, let. g, CPP. La délégation n'est soumise à aucune restriction particulière<sup>195</sup>.

Dans les cas simples, le MPC peut aussi déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement d'affaires pénales qui relèvent de la juridiction fédérale en vertu de l'art. 24 CPP. La loi ne précise pas ce qu'est un cas simple. Il s'agit logiquement de cas de moindre ampleur ou de moindre complexité, qui ne présentent pas de difficultés particulières du point de vue matériel ou juridique et qui ne nécessitent pas de connaissances spécialisées<sup>196</sup>.

En cas de délégation, la compétence matérielle des organes chargés de la procédure pénale fédérale prend fin et la compétence, à raison de la matière et du lieu, des organes de poursuite pénale du canton désigné par les règles relatives au for est instaurée. Le canton à qui est déléguée une affaire pénale soumise à la juridiction fédérale est tenu de la traiter<sup>197</sup>.

### **7.3.3.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Le groupe de travail constate que l'art. 25 CPP n'est que rarement appliqué en pratique. Ce fait est dû notamment à la possibilité de rendre des ordonnances pénales dont dispose le MPC depuis l'entrée en vigueur du CPP. Les membres du groupe de travail s'accordent à dire qu'il ne serait pas indiqué de biffer l'art. 25 CPP.

Ils sont cependant d'avis que la distinction faite entre l'al. 1 et l'al. 2 n'est plus pertinente. L'al. 1 permet une délégation sans autres conditions alors que l'al. 2 n'autorise une délégation que dans les cas simples. Le groupe de travail est d'avis qu'une délégation devrait toujours être possible dans les cas simples, indépendamment du fait que l'infraction figure à l'art. 23 ou 24 CPP. Les al. 1 et 2 pourraient dès lors être réunis en un seul. Les infractions visées à l'art. 23, al. 1, let. g, CPP devraient toutefois être exclues, comme dans le droit en vigueur. S'agissant de la crainte que le MPC délègue les cas simples dont il ne veut pas aux cantons, on peut relever qu'il ne le fait pas actuellement. Selon la jurisprudence établie, même si le MPC constate au cours d'une procédure qu'aucune organisation criminelle n'est impliquée, il ne délègue pas l'affaire au canton, ce pour des raisons d'efficacité. Il n'y a guère de raison qu'il en aille autrement à l'avenir.

Les membres du groupe de travail ne sont pas tous du même avis en ce qui concerne les cas de peu de gravité traités par le MPC : est-ce qu'ils doivent relever du Tribunal pénal fédéral ou devraient pouvoir être traités par un tribunal cantonal (voir la possibilité prévue à l'art. 25, al. 1, CPP) ? Se pose ici en filigrane la question de savoir si cette possibilité permettrait de limiter les coûts (en particulier du MPC et des prévenus).

---

<sup>195</sup> Stephan Schlegel, in : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens, StPO Komm., n° 4 ad art. 25 CPP.

<sup>196</sup> Stephan Schlegel, in : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens, StPO Komm., n° 6 ad art. 25 CPP ; Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 7 ad art. 25 CPP.

<sup>197</sup> Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 2 ss ad art. 25 CPP.

### **7.3.3.3 Position du Conseil fédéral**

Selon l'ancien droit, les affaires pénales soumises à la juridiction fédérale pouvaient être déléguées aux cantons sans restriction (art. 18 et 18<sup>bis</sup> PPF)<sup>198</sup> ; c'était d'ailleurs la règle en pratique<sup>199</sup>. Avant la mise en œuvre du projet d'efficacité<sup>200</sup>, en effet, le MPC n'était pas organisé comme un ministère public cantonal. Les juges d'instruction fédéraux chargés de mener l'instruction préparatoire n'étaient par exemple pas engagés à plein temps<sup>201</sup>.

Suite à la mise en œuvre du projet d'efficacité, en 2002, la situation a changé : le MPC a été réorganisé et renforcé<sup>202</sup>. La possibilité de déléguer sans restriction les affaires pénales fédérales traditionnelles est restée inchangée, alors que la possibilité de déléguer les nouvelles affaires fédérales (criminalité organisée, blanchiment d'argent, criminalité économique complexe) a été restreinte aux cas simples. Le législateur a ainsi voulu éviter une surcharge du Tribunal fédéral, notamment, jusqu'à l'instauration du Tribunal pénal fédéral<sup>203</sup>. Même après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, le MPC déléguait encore de nombreuses affaires aux cantons, ce jusqu'à l'entrée en vigueur du CPP.

Les normes de délégation de la PPF ont été reprises à l'art. 25 CPP<sup>204</sup>. De plus, la procédure de l'ordonnance pénale (art. 352 ss CPP) et la procédure simplifiée (art. 358 ss CPP) ont été instaurées – la PPF ne prévoyait pas ces instruments de procédure. La pratique du MPC en matière de délégation s'est entre-temps modifiée, d'entente avec les cantons. Il ne leur délègue plus guère d'affaires, comme il a déjà été mentionné au ch. 7.3.3.2.

Vu ces circonstances, la possibilité de déléguer les affaires pénales pourrait même être supprimée, d'autant plus que le groupe de travail propose de la limiter aux cas simples également pour les infractions relevant de l'art. 23 CPP. S'agissant des cas simples, c'est-à-dire ceux qui ne sont ni complexes ni de grande envergure et qui semblent clairs du point de vue du droit et des faits, la procédure de l'ordonnance pénale convient particulièrement bien. Depuis l'entrée en vigueur du CPP, le MPC peut recourir à cet instrument de procédure comme les cantons. Par ailleurs, si la compé-

---

<sup>198</sup> Message sur l'amélioration de l'efficacité, p. 1269 ss ; Bänziger, Kommentierte Textausgabe StPO, p. 23.

<sup>199</sup> Keller, Strafverfahren des Bundes, p. 197 ; David Bouverat, CR CPP, n° 1 et s. ad art. 25 ; Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, p. 30.

<sup>200</sup> Voir le ch. 3.

<sup>201</sup> Voir pour l'ensemble le message sur la modification de la loi fédérale sur la procédure pénale, ch. 144 ; message sur l'amélioration de l'efficacité, ch. 313.

<sup>202</sup> Pour en savoir plus sur l'histoire du MPC, voir le site [www.bundesanwaltschaft.ch](http://www.bundesanwaltschaft.ch) > À propos du MPC > Histoire ; Therese Steffen Gerber ; Martin Keller : « Ministère public de la Confédération », in: Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), version du 12.10.2021. En ligne : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010352/2021-10-12/> (consulté le 23.03.2023).

<sup>203</sup> David Bouverat, CR CPP, n° 1 s. ad art. 25 ; Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage, p. 90 ; BO CE 1998, 1175.

<sup>204</sup> Bänziger, Kommentierte Textausgabe StPO, S. 23.

tence de poursuivre certaines affaires pénales visées à l'art. 23, al. 1, CPP est transférée aux cantons, ce changement concernera aussi et surtout des affaires simples (voir le ch. 7.2.4.5).

La délégation par le MPC d'affaires pénales aux cantons pourrait avoir comme conséquence que certaines questions juridiques ne seront éventuellement pas traitées de façon uniforme par les différents cantons. En outre, la délégation complique et ralentit la procédure. En effet, le MPC doit, avant de décider de la délégation, procéder à un échange de vues avec le canton concerné (communication mutuelle du dossier pour prise de connaissance ; art. 26, al. 4, CPP). La décision de déléguer une affaire est en outre susceptible de recours (art. 28 CPP). Ces démarches vont à l'encontre des principes d'efficacité et de célérité (art. 5 CPP).

Il peut malgré tout être utile, dans certaines situations données, de pouvoir déléguer la compétence matérielle. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut préciser dans le CPP, aux fins de garantir la sécurité juridique, dans quels conditions – en plus des cas simples – une délégation est possible. Le fait que le MPC ne délègue plus guère d'affaires aux cantons repose sur une entente réciproque. Or ce type d'entente dépend en fin de compte des personnes impliquées, ce qui ne semble pas optimal du point de vue juridique.

On pourrait envisager de disposer dans le CPP que la délégation n'est possible que dans les cas simples ou s'il existe d'autres motifs pertinents (ou de justes motifs ou des raisons objectives). Si des motifs pertinents l'exigent, les autorités cantonales de poursuite pénale peuvent convenir d'un autre for que du for légal prévu aux art. 31 à 37 CPP (art. 38, al. 1, CPP). En cas de conflit de for entre autorités cantonales, l'autorité compétente peut également convenir d'un autre for (art. 40, al. 3, CPP). Même si le for a déjà été fixé, il peut encore être modifié pour de nouveaux justes motifs avant la mise en accusation (art. 42, al. 3, CPP).

Le critère du motif pertinent (juste motif, raison objective) indique qu'il s'agit d'une exception<sup>205</sup>. Cette notion juridique est indéterminée, mais on peut s'appuyer sur une longue jurisprudence pour la préciser<sup>206</sup>. Pour déterminer s'il existe un tel motif, on peut se fonder sur des éléments objectifs. C'est le cas lorsque des considérations d'ordre pratique, d'ordre économique ou d'économie de procédure incitent à déroger à la règle<sup>207</sup> ; des raisons liées à l'organisation des autorités ne suffisent pas<sup>208</sup>. On peut imaginer qu'une autre compétence semble plus appropriée en raison de circonstances particulières concernant le domicile ou la langue parlée par le prévenu ou encore pour faciliter l'administration des preuves<sup>209</sup>. Autre exemple : lorsqu'une autorité cantonale de poursuite pénale instruit depuis un certain temps une affaire pénale qui en soi serait soumise à la juridiction fédérale et que l'autorité cantonale demande au

---

<sup>205</sup> Samuel Moser/Ania Schlapbach, BKS StPO, n° 2 ad art. 38 CPP.

<sup>206</sup> En ce qui concerne les motifs « pertinents », voir par ex. les arrêts du Tribunal pénal fédéral du 10 juillet 2020, BG.2020.14, du 10 novembre 2021, BG.2021.53, et du 21 octobre 2008, BK.2008.19 (au sujet de l'aPPF).

<sup>207</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 2008, 1B\_248/2008, consid. 2.2.

<sup>208</sup> Erich Kuhn, BSK StPO, n° 8 ad art. 42 CPP ; Urs Bartetzko, BSK StPO, n° 4 ss ad art. 30 CPP.

<sup>209</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 2008, 1B\_248/2008, consid. 2.2.

MPC de lui déléguer l'affaire pour des raisons d'économie de procédure (et pour remédier à l'absence de compétence matérielle)<sup>210</sup>. Le fait de devoir invoquer des motifs pertinents (de justes motifs, des raisons objectives) permet en fin de compte également de prendre en considération voire d'éliminer la crainte que le MPC pourrait déléguer aux cantons des affaires dont il ne veut pas (voir le ch. 7.3.3.2).

En plus de préciser les conditions dans lesquelles une délégation serait possible, il faudrait aussi indiquer jusqu'à quel moment, dans la procédure, on peut le faire.

Pour finir, nous rappelons que le MPC a la possibilité d'ordonner la jonction de procédures pénales par exemple auprès de l'autorité cantonale lorsque l'affaire relève à la fois de la juridiction fédérale et de la juridiction cantonale (art. 26, al. 2, CPP).

Le Conseil fédéral élaborera les modifications législatives nécessaires.

## **7.4 Compétence multiple (art. 26 CPP)**

L'art. 25 CPP habilite le MPC à déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement – exceptionnellement le seul jugement – des affaires de droit pénal qui relèvent de la juridiction fédérale, à l'exception du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (art. 264 ss CP).

### **7.4.1 Attribution de l'affaire de droit pénal (al. 1)**

Lorsque l'infraction a été commise dans plusieurs cantons ou à l'étranger, ou que l'auteur, les coauteurs ou les participants ont leur domicile ou leur résidence habituelle dans des cantons différents, le MPC désigne, en vertu de l'art. 26, al. 1, CPP, le canton qui instruit et juge l'infraction<sup>211</sup>.

Cette disposition ne concerne que les affaires qui peuvent être déléguées conformément à l'art. 25 CPP. Cette restriction ne ressort pas expressément du libellé de l'al. 1, mais elle découle du fait que l'art. 26, al. 1, CPP a remplacé l'art. 254, al. 2, PPF<sup>212</sup> ; celui-ci figurait au chapitre II « Règles spéciales pour les causes de droit pénal fédéral que le procureur général défère aux autorités cantonales ». La doctrine dominante est également de cet avis<sup>213</sup>.

Ce sont les dispositions sur le for au sens des art. 31 à 38 CPP qui sont déterminantes pour l'attribution des affaires conformément à l'art. 26, al. 1, CPP. Il n'est pas

---

<sup>210</sup> À propos de ce cas de figure, voir l'arrêt du Tribunal pénal fédéral du 19 septembre 2017, BG.2017/26.

<sup>211</sup> Baumgartner, *Zuständigkeit im Strafverfahren*, p. 543; Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 2 ad art. 26 CPP ; Stephan Schlegel, in : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens, StPO Komm., n° 10 ad art. 26 CPP ; Oberholzer, *Grundzüge des Strafprozessrechts*, n° 214.

<sup>212</sup> Dans sa version du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>213</sup> Message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, ch. 2.2.2 ; David Bouverat, CR CPP, n° 2 ad art. 26 ; Baumgartner, *Zuständigkeit im Strafverfahren*, p. 543 (avec d'autres références) ; Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 2 ad art. 26 CPP ; Stephan Schlegel, in : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens, StPO Komm., n° 10 ad art. 26 CPP ; Oberholzer, *Grundzüge des Strafprozessrechts*, n° 214 ; Schmid/Jositsch, *Praxiskommentar StPO*, n° 1 ad art. 26 CPP.

exact de penser que le MPC a l'autorité pour trancher des questions de for entre les cantons<sup>214</sup>.

L'attribution d'une affaire à un canton se fait par décision du MPC. Celle-ci peut être contestée par le canton concerné auprès du Tribunal pénal fédéral (art. 28 en rel. avec les art. 393 ss CPP ; voir le ch. 7.6).

#### **7.4.2 Jonction des procédures et attribution de l'affaire de droit pénal (al. 2)**

Lorsqu'une affaire pénale relève à la fois de la juridiction fédérale et de la juridiction cantonale, le MPC peut, en vertu de l'art. 26, al. 2, CPP, ordonner la jonction des procédures auprès des autorités fédérales ou des autorités cantonales. Si le MPC décide de joindre des procédures et d'attribuer l'affaire à un canton, il doit désigner le canton compétent en vertu des dispositions sur le for visées aux art. 31 à 38 CPP<sup>215</sup>.

#### **7.4.3 Principe « perpetuatio fori » et consultation réciproque des dossiers (al. 3 et 4)**

La compétence juridictionnelle établie selon l'al. 2 subsiste (principe « perpetuatio fori ») même si la partie de la procédure qui est à l'origine de cette compétence a été classée (al. 3). Cette disposition répond aux principes d'économie de procédure et de célérité.

Lorsqu'une délégation peut être envisagée, les ministères publics de la Confédération et des cantons concernés se communiquent le dossier pour en prendre connaissance, conformément à l'al. 4. Une fois la délégation décidée, le dossier est transmis à l'autorité chargée d'instruire et de juger l'infraction. Comme il suffit à l'al. 4 qu'une délégation (au sens de l'art. 25 CPP) entre en considération, la disposition s'applique également aux affaires visées à l'art. 26, al. 1 et 2, CPP<sup>216</sup>.

#### **7.4.4 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Le groupe de travail, considérant le manque de clarté de la disposition et sa connexité avec l'art. 25 CPP (voir le ch. 7.3.3.2), \*estime qu'il est nécessaire de modifier l'art. 26, al. 1 pour qu'il renvoie expressément à l'art. 25 CPP. Il est d'avis, par ailleurs, que les al. 2 à 4 de l'art. 26 CPP ne doivent pas être modifiés. Ces dispositions ne posent pas de problèmes dans la pratique.

#### **7.4.5 Position du Conseil fédéral**

Comme il y a un besoin de légiférer en ce qui concerne la délégation (art. 25 CPP), il en va de même pour l'art. 26, al. 1, CPP en raison de la connexité des deux articles (voir le ch. 7.4.1).

---

<sup>214</sup> Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, p. 543 ; Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 2 ad art. 26 CPP.

<sup>215</sup> Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, p. 541.

<sup>216</sup> Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 5 ad art. 26 CPP ; Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens, StPO Komm., n° 10 ad art. 26 ; Schmid/Jositsch, Praxiskommentar StPO, n° 8 ad art. 26 CPP ; David Bouverat, CR CPP, n° 6 ad art. 26.



S'agissant des al. 2 à 4 de l'art. 26 CPP, le Conseil fédéral partage l'avis du groupe de travail et estime qu'il n'y a pas de mesures à prendre.

## **7.5 Premières investigations et coopération avec les autorités de police (art. 27 CPP)**

### **7.5.1 Champ d'application**

L'art. 27 CPP détermine la compétence de la Confédération et des cantons pour procéder aux premières enquêtes et investigations même si l'affaire n'est a priori pas de leur compétence. Cette disposition vise tout d'abord à procéder à l'attribution d'une compétence provisoire et ensuite à garantir que les résultats et preuves qui en découlent restent valables même si l'autorité en question est ultérieurement déclarée non compétente<sup>217</sup>. La compétence de la Confédération et des cantons pour procéder à de premières enquêtes et investigations est facultative<sup>218</sup>.

#### **7.5.1.1 Compétence des cantons**

L'al. 1 habilite les cantons, dans les cas où la juridiction relève des autorités fédérales, à procéder à des actes d'instruction urgents (par ex. mettre les preuves en sûreté, établir l'identité de personnes et les interroger, rechercher des personnes, les appréhender, etc.), pour autant que les autorités pénales de la Confédération ne soient pas encore intervenues. Les autorités cantonales sont compétentes à raison du lieu, conformément aux règles sur le for.

Le MPC doit être informé sans délai ; l'affaire doit lui être déférée ou soumise pour décision, selon les art. 25 ou 26 CPP, dans les meilleurs délais. Les preuves déjà administrées peuvent être utilisées dans la procédure pénale fédérale.

#### **7.5.1.2 Compétence de la Confédération**

À l'inverse, l'al. 2 dispose que les autorités pénales de la Confédération peuvent procéder aux premières investigations en cas d'infractions qui ont été commises en tout ou en partie dans plusieurs cantons ou à l'étranger et pour lesquelles la compétence de la Confédération ou d'un canton n'est pas encore déterminée. Dans ces cas, il peut être nécessaire qu'une autorité centrale intervienne immédiatement et de façon coordonnée. Cette intervention fonde la juridiction fédérale ; celle-ci prend fin dès que l'affaire peut être attribuée à un canton<sup>219</sup>.

### **7.5.2 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Le groupe de travail est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de légiférer en lien avec l'art. 27 CPP. La disposition est une norme utile qui permet aux autorités de poursuite pénale de procéder à des investigations sans préjuger de leur compétence. Les pro-

---

<sup>217</sup> Stephan Schlegel, in: Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., n° 1 ad art. 27 CPP ; Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 1 ad art. 27 CPP.

<sup>218</sup> Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 1 ad art. 27 CPP.

<sup>219</sup> Message sur l'unification du droit de la procédure pénale, ch. 2.2.2.

blèmes susceptibles de se poser en pratique (par ex. obligation d'informer ou méconnaissance de la norme) peuvent être réglés par l'information et la sensibilisation des autorités de poursuite pénales.

### **7.5.3 Position du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral partage l'avis du groupe de travail selon lequel il n'y a pas lieu de légiférer en lien avec l'art. 27 CPP, qui fonctionne bien en pratique.

## **7.6 Règlement de conflits (art. 28 CPP)**

### **7.6.1 Compétence**

Les cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral tranchent les conflits de compétence matérielle entre le MPC et les autorités pénales cantonales (art. 28 CPP en rel. avec l'art. 37, al. 1, de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales [LOAP])<sup>220</sup>. Vu sa position dans la loi, l'art. 28 CPP porte sur les litiges qui découlent des art. 22 à 27 CPP<sup>221</sup>.

### **7.6.2 Procédure**

La procédure de règlement des conflits n'est pas définie à l'art. 28 CPP. Le Tribunal pénal fédéral tranche ces conflits en appliquant par analogie les règles fixées par la loi et la jurisprudence pour traiter un conflit de for intercantonal (art. 39 à 42 en rel. avec les art. 393 ss CPP).

Il faut qu'il y ait un conflit de compétences et qu'un échange de vues au sujet de ce conflit ait eu lieu entre la Confédération et le canton concerné (et le cas échéant les autres cantons impliqués). Selon la jurisprudence du Tribunal pénal fédéral, l'autorité requérante doit normalement déposer sa requête dans les dix jours. C'est ce que le tribunal déduit de l'art. 396, al. 1, CPP, qui s'applique par analogie. Le requérant doit invoquer des circonstances exceptionnelles pour pouvoir agir passé ce délai<sup>222</sup>. La législation cantonale ou fédérale applicable (art. 14, al. 1, CPP) détermine quelles autorités sont légitimées à représenter leur canton ou la Confédération lors de l'échange de vues ou de la procédure devant la cour des plaintes. La procédure devant le Tribunal pénal fédéral est écrite (art. 39 LOAP en rel. avec l'art. 397, al. 1, CPP) et elle n'est pas publique (art. 69, al. 3, let. c, CPP). Le tribunal rend soit un prononcé de non-entrée en matière ou de classement, soit une décision désignant l'autorité pénale qui sera compétente pour la suite de la procédure (art. 38 LOAP en rel. avec l'art. 80, al. 1, CPP)<sup>223</sup>.

La décision du Tribunal pénal fédéral est définitive (art. 79 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]<sup>224</sup>).

---

<sup>220</sup> RS 173.71

<sup>221</sup> Daniel Kipfer, BSK StPO, n° 1 ad art. 28 CPP ; Stephan Schlegel, in : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlens, StPO Komm., n° 1 ad art. 28 CPP.

<sup>222</sup> Voir les arrêts du Tribunal pénal fédéral du 15 juillet 2011, BG.2011.17, consid. 2.1, et du 17 juin 2011, BG.2011.7, consid. 2.2.

<sup>223</sup> Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren, p. 499 ss.

<sup>224</sup> RS 173.110

### **7.6.3 Besoin de légiférer selon le groupe de travail**

Le groupe de travail critique l'absence de règles de procédure expresses, dans le CPP, pour régler les conflits de compétences entre le MPC et les cantons et estime qu'il serait légitime d'examiner la pertinence d'une éventuelle codification.

Il fait également valoir que ces procédures durent en général trop longtemps et se déclare favorable à l'instauration de règles visant à les accélérer. Davantage de célérité, surtout au début d'une procédure pénale, aurait des effets considérables. On pourrait y parvenir par exemple en fixant un délai au cours duquel le tribunal doit se prononcer ou, s'agissant des autorités de poursuite pénale, en limitant le nombre d'échanges d'écritures.

Le groupe de travail désapprouve en outre la règle selon laquelle les décisions du Tribunal pénal fédéral en matière de conflits de compétences sont définitives. La question de savoir si une seule instance suffit en matière de juridiction fédérale est une question de principe. Sachant que la révision du CPP décidée par le Parlement le 17 juin 2022<sup>225</sup> instaure le principe de la double instance pénale cantonale, le groupe de travail souhaite que la question de la double instance en matière fédérale soit également étudiée, non seulement pour les conflits de compétences, mais aussi pour le classement de procédures. Il considère cependant que les arrêts du Tribunal pénal fédéral concernant le for devraient rester définitifs. Il estime que, dans ce domaine, il faut donner la priorité au principe de célérité. Selon lui, seuls les arrêts du Tribunal pénal fédéral portant sur la compétence matérielle devraient pouvoir être contestés. Le groupe de travail juge en outre qu'il n'est pas nécessaire d'accorder toutes les voies de droit, eu égard au principe de célérité ; une seule instance de recours suffirait. Celle-ci ne devrait pas disposer du plein pouvoir de cognition, celui-ci pourrait être limité aux questions juridiques de principe. Une telle limitation, qui existe déjà pour l'assistance administrative internationale en matière fiscale (voir art. 84a LTF), avait été proposée lors de la révision de la LTF (voir art. 89a, al. 1, P-LTF)<sup>226</sup>. Pour respecter le principe de célérité, il faudrait au surplus prévoir un délai au cours duquel l'instance de recours doit rendre sa décision.

### **7.6.4 Position du Conseil fédéral**

En cas de conflit de compétence entre le MPC et les autorités cantonales de poursuite pénale lorsque la PPF de 2001 était encore en vigueur, c'étaient les règles fixées par la loi et la jurisprudence pour traiter les litiges intercantonaux sur les fors qui s'appliquaient faute de règles spécifiques<sup>227</sup>. L'entrée en vigueur du CPP n'a pas

---

<sup>225</sup> FF **2022** 1560 ; voir aussi le message sur la modification du CPP, ch. 3.1.1.

<sup>226</sup> Voir l'objet du Conseil fédéral 18.051 (disponible à l'adresse [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Recherche > 18.051). Les Chambres fédérales ne sont toutefois pas entrées en matière.

<sup>227</sup> Voir l'art. 279, al. 2, PPF (dans la version du 1<sup>er</sup> janvier 2010) ; décision du Tribunal pénal fédéral du 28 septembre 2009, BG.2009.20, consid. 1.1 ; Baumgartner, *Zuständigkeit im Strafverfahren*, p. 548.

modifié la procédure étant donné que l'art. 28 CPP ne contient pas non plus de dispositions de procédure expresses<sup>228</sup>.

Le Conseil fédéral estime qu'il serait judicieux de faire figurer dans le CPP des règles de procédure concernant les conflits de compétence entre le MPC et les autorités cantonales de poursuite pénale, notamment pour des raisons de sécurité du droit. Ce faisant, il faudrait toutefois également tenir compte des dispositions sur les litiges intercantonaux en matière de for (art. 39 ss CPP).

Le Conseil fédéral apporte aussi son soutien à la demande d'inscrire dans la loi des règles visant à accélérer les procédures. Même si le principe de célérité s'applique en procédure pénale et que les procédures doivent être menées à terme sans retard injustifié (art. 5 CPP), le Conseil fédéral considère qu'il serait utile d'accélérer les procédures en formulant des règles pertinentes. Il est cependant critique à l'égard de la fixation de délais rigides, au cours desquels le tribunal serait contraint de rendre sa décision. Il s'agirait de délais d'ordre dont le non-respect n'aurait pas de conséquences. Sans oublier que des délais de traitement rigides pourraient s'avérer contre-productifs si les tribunaux utilisaient l'entier du délai plutôt que de rendre leur décision plus rapidement.

S'agissant du caractère définitif des arrêts du Tribunal pénal fédéral, l'art. 79 LTF contribue à décharger le tribunal en excluant le recours<sup>229</sup>. Le Conseil fédéral a toutefois proposé lors de la révision de la LTF la recevabilité du recours contre les décisions des autorités fédérales précédentes, en dérogation à l'art. 79 LTF, si la contestation soulève une question juridique de principe ou porte, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important (art. 89a, al. 1, P-LTF). Il voulait ainsi permettre le recours au Tribunal fédéral de façon ciblée. En juin 2020, la révision de la LTF a échoué au Parlement. Les Chambres fédérales ne sont pas entrées en matière sur le projet<sup>230</sup>. Le conseiller aux États Andrea Caroni a par la suite, le 2 décembre 2020, déposé le postulat 20.4399 « Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral », qui charge le Conseil fédéral d'établir un rapport présentant les modifications qui pourraient être apportées à la LTF en vue de rééquilibrer la charge de travail du Tribunal fédéral et d'améliorer la protection juridictionnelle. Le Conseil des États a adopté le postulat le 1<sup>er</sup> mars 2021. Le rapport est en cours d'élaboration. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut attendre les conclusions du rapport donnant suite au postulat.

Le Conseil fédéral présentera les modifications législatives nécessaires.

## **7.7 Cybercriminalité**

### **7.7.1 Situation actuelle**

La numérisation croissante dans tous les domaines de la vie et l'hyperconnexion via Internet ont également une influence sur la criminalité. La numérisation entraîne une

---

<sup>228</sup> Il s'agit avant tout de conflits de for en lien avec une délégation au sens de l'art. 25 ou 26 CPP ou avec la compétence de procéder aux premières investigations au sens de l'art. 27 CPP ; voir Baumgartner, *Zuständigkeit im Strafverfahren*, p. 548.

<sup>229</sup> Stefan Heimgartner/Tornike Keshelava, BSK BGG, n° 2 ad art. 79 LTF.

<sup>230</sup> Voir nbp 226.

vulnérabilité nouvelle, ou plus marquée, des infrastructures critiques<sup>231</sup>, qui deviennent la cible de cyberattaques. Les entreprises ne sont pas à l'abri d'accès non autorisés à leur système informatique ou à leur réseau de données, qui paralysent la production et causent de grands dommages. Internet permet en outre de commettre des infractions contre le patrimoine sur une large échelle, touchant de multiples victimes (par ex. cas d'escroquerie aux placements financiers).

Le droit en vigueur règle la compétence pour poursuivre les infractions sans faire de distinction entre celles qui ont été commises à l'aide d'Internet et les autres. Le critère déterminant est l'infraction en question (art. 23 CPP) ou les conditions fixées à l'art. 24 CPP, qui fondent la juridiction fédérale.

La poursuite et le jugement des infractions dirigées contre certaines infrastructures importantes relèvent déjà des autorités pénales fédérales en vertu de l'art. 23, al. 2, CPP en lien avec les lois spéciales. Il s'agit notamment des installations nucléaires et des ouvrages d'accumulation ou encore des conduites, et ce indépendamment du fait qu'ils fassent l'objet d'une attaque via l'Internet (cyberattaque) ou d'une attaque physique. S'agissant des infractions contre les autres infrastructures critiques, ce sont en principe les cantons qui sont responsables. Il y a une certaine contradiction entre cette distinction et le fait que – du point de vue du service de renseignement – toutes les infrastructures critiques sont placées sous la protection spéciale de la Confédération ; l'art. 6, al. 1, ch. 4, LRens dispose en effet que le Service de renseignement de la Confédération recherche et traite des informations dans le but de déceler à temps et de prévenir les attaques visant des infrastructures critiques.

Les infractions commises à l'aide d'Internet qui remplissent les conditions de l'art. 24, al. 1, CPP sont elles aussi obligatoirement soumises à la juridiction fédérale. Dans certains cas de cybercriminalité, il est possible que les conditions de l'art. 24, al. 2, CPP soient également remplies.

Ce qui peut poser problème, c'est que le MPC refuse de reprendre la procédure alors qu'un canton en a fait la demande (art. 24, al. 2, CPP) ou qu'il y ait un conflit de compétence entre le MPC et un ou plusieurs cantons ou entre les cantons eux-mêmes.

Il est souvent compliqué de déterminer la compétence à raison du lieu en cas de cybercriminalité étant donné qu'une multitude de personnes en sont les victimes, qu'elles résident dans plusieurs cantons ou à l'étranger et qu'il est difficile voire impossible de délimiter le lieu où se trouvent les auteurs.

La poursuite des cyberinfractions implique un important travail de coordination entre les autorités de poursuite pénale concernées, tout d'abord pour identifier des séries d'infractions en tant que telles. Pour élucider ces affaires, il faut en outre des connaissances spécialisées dont ne disposent pas forcément tous les cantons, ce qui constitue un défi de taille. Pour finir, la dynamique de ces infractions exige que les autorités agissent rapidement pour éviter de perdre des moyens de preuve. À cet impératif de

---

<sup>231</sup> Selon l'art. 6, al. 1, ch. 4, LRens, il s'agit « des infrastructures d'information, de communication, d'énergie, de transport et autres qui sont indispensables au bon fonctionnement de la société civile, de l'économie et de l'État ».

rapidité s'oppose la procédure ordinaire visant à régler les conflits de compétences entre le MPC et les ministères publics des cantons, régie par l'art. 28 CPP, ou la procédure visant à déterminer le for régie par les art. 39 ss CPP, qui prennent toutes deux un certain temps.

Il existe déjà différents instruments destinés à améliorer la collaboration entre les autorités de poursuites pénales<sup>232</sup>, mais ils n'ont qu'une fonction de coordination. Il manque une autorité pouvant fixer de manière contraignante la compétence des autorités de poursuite pénale en cas de conflit.

### **7.7.2 Pistes de solutions proposées par le groupe de travail**

Pour éviter le blocage des enquêtes jusqu'à ce que la décision sur la compétence ou le for soit prise, plusieurs solutions sont envisageables.

- Les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales fixent d'un commun accord des critères permettant d'attribuer la compétence au cas par cas, sans qu'il faille recourir à la procédure ordinaire de règlement des conflits au sens de l'art. 28 CPP ni à la procédure visant à déterminer le for au sens des art. 39 ss CPP. Les critères en question pourraient prendre la forme de recommandations de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), adoptées par l'assemblée de ses membres.

Ces recommandations ne permettraient pas d'empêcher des conflits, mais réduiraient clairement le nombre de litiges soumis à la juridiction du Tribunal pénal fédéral grâce au travail de clarification réalisé en amont.

- Une réglementation plus détaillée de la procédure permettrait d'éviter le risque de perte de moyens de preuves en raison de la longueur de la procédure. Le droit en vigueur ne contient pas de règles en la matière, et ne fixe notamment pas de délais. On pourrait envisager, en établissant de telles règles de procédure, que le tribunal qui doit trancher les conflits de compétence ou de for prenne sur demande ou d'office des mesures provisionnelles voire superprovisionnelles pour désigner l'autorité chargée de fonctionner comme autorité unique pendant que la procédure est en suspens.

---

<sup>232</sup> En novembre 2019, les cantons de Genève, de Vaud, de Fribourg, de Neuchâtel, du Jura, du Valais et d'Argovie, seul canton suisse allemand, ainsi que fedpol ont lancé la plateforme d'information de la criminalité sérielle en ligne « PICSEL ». Le canton du Tessin n'utilise pas (encore) PICSEL de façon autonome, mais échange certaines données numériques avec d'autres cantons rattachés à PICSEL, via le CICOP (Concept intercantonal de coordination opérationnelle et préventive) du Concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande. Par ailleurs, il existe depuis 2018 un réseau national de soutien aux enquêtes dans la lutte contre la criminalité informatique (NEDIK), mis en place par la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CCPCS) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), visant à renforcer la coordination nationale et internationale dans le domaine de la criminalité informatique. Le NEDIK recourt à des instruments d'analyse spécifiques et exploite une banque de données centrale pour encourager l'échange d'informations opérationnelles et la coordination d'actions entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons. Les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales collaborent également au sein de l'organe de coordination « Cyberboard ».

- On pourrait également envisager la création d'un nouvel organe chargé de désigner, à l'issue d'une procédure simple et rapide, l'autorité qui est chargée de traiter une affaire de cybercriminalité. Le nouvel organe n'aurait pas seulement à gérer les conflits entre la Confédération et les cantons, mais aussi ceux qui opposent les cantons entre eux. Il faudrait notamment régler dans une loi les critères présidant à l'attribution de la compétence ; la capacité disponible et les connaissances spécialisées d'un canton ou de la Confédération pourraient être de tels critères. Il faudrait aussi décider si l'attribution d'une affaire par ce nouvel organe remplacerait les procédures régies par les art. 28 et 39 ss CPP ou s'il ne s'agirait que d'une mesure (super)provisionnelle ne préjugant pas d'une éventuelle procédure ordinaire d'attribution des compétences.

La majorité du groupe de travail estime que la troisième variante (création d'un nouvel organe) constitue également une piste à étudier. Les membres du groupe de travail sont conscients du fait que cet organe, qui devrait disposer de compétences décisionnelles et dans lequel les cantons et la Confédération devraient être représentés, serait une solution sans précédent. Il faudrait clarifier différentes questions, au sujet par exemple de la nomination des membres de l'organe, de son intégration dans les structures étatiques, de la surveillance, de la prise en charge des coûts ou encore des relations avec les organes judiciaires qui tranchaient jusque-là les conflits de compétences.

### **7.7.3 Position du Conseil fédéral**

Il est avéré que la poursuite d'infractions commises par le biais d'Internet représente un défi de taille, qu'il s'agisse de désigner l'autorité compétente à raison du lieu et de la matière ou d'agir rapidement pour ne pas perdre des moyens de preuve, comme le groupe de travail l'a souligné.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas contradictoire ni problématique que le Service de renseignement de la Confédération soit compétent pour déceler à temps les attaques visant toutes les infrastructures critiques alors qu'en matière de poursuite pénale, la compétence de la Confédération se limite à certaines de ces infrastructures. Cette divergence s'explique du fait que chacune de ces autorités poursuit un but différent : si le Service de renseignement a pour tâche de protéger des intérêts nationaux importants en décelant à temps les menaces, les autorités de poursuite pénale interviennent alors que les événements se sont déjà produits. Pour déceler à temps les menaces, il est tout à fait sensé de définir une seule et même autorité compétente, pour qu'elle puisse se forger une idée concrète de la situation. À l'inverse, il n'est pas indispensable que ce soit la même autorité qui poursuive les infractions. Le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité de légiférer dans ce domaine.

Les problèmes liés à la compétence à raison du lieu ou à raison de la matière et le risque de perdre des preuves doivent en revanche être examinés plus en détail.

- Le Conseil fédéral approuve la première idée du groupe de travail, soit la fixation par les autorités concernées, d'un commun accord, de critères d'attribution de la compétence et de désignation du for au cas par cas. Cette solution réduirait le nombre de conflits de compétences ou de conflits de fors soumis à un juge. Si

cette procédure permet de déterminer rapidement la compétence et le for, elle règle également le problème de la perte des preuves. Le Conseil fédéral serait favorable à ce que la CPS entame les démarches nécessaires en vue de l'élaboration des critères en question.

- Le Conseil fédéral estime que la deuxième idée du groupe de travail, à savoir l'édiction de dispositions pour accélérer les procédures permettant de régler les conflits de compétences ou de fors, est également pertinente. Selon lui, le résultat à viser est moins la fixation de délais pour les différents actes de procédure puisqu'il s'agirait simplement de délais d'ordre (voir le ch. 7.6.4), mais plutôt la possibilité pour l'autorité compétente de décider de la compétence (provisoire) en prenant des mesures provisionnelles, afin d'empêcher la perte de preuves. Le Conseil fédéral présentera les modifications législatives nécessaires.
- Le Conseil fédéral ne voit pas quelle plus-value apporterait la troisième idée du groupe de travail, soit la création d'un nouvel organe chargé de statuer sur les conflits de compétences ou de fors. Le droit en vigueur ne prévoit pas seulement des dispositions matérielles permettant de déterminer la compétence et le for, mais aussi des règles de compétence et de for en cas de désaccord entre les autorités. Les procédures prévues par le droit en vigueur pour régler les conflits de compétences ou de fors durent peut-être (trop) longtemps, mais le Conseil fédéral estime que l'on réglerait ce problème en optimisant les processus plutôt qu'en créant un nouvel organe. Des questions délicates se poseraient en outre dans ce dernier cas : pourquoi est-ce qu'un tel organe serait créé uniquement pour la cybercriminalité alors que le besoin de régler rapidement les conflits de compétences ou de fors est général, étant donné qu'il y a aussi un risque de perdre des preuves dans d'autres domaines ? Ou encore : si la compétence du nouvel organe se limitait à statuer sur les conflits de compétences et de fors dans le domaine de la cybercriminalité, que se passerait-il lorsque la compétence et le for concernant d'autres actes étaient également contestés ? Il faudrait des règles de coordination entre les différentes autorités compétentes. En plus des questions de procédure, il faudrait également décider de la nomination des membres et de la composition de l'organe, sans oublier la surveillance et le financement. Soulignons que le nouvel organe aurait à remplir des tâches qui relèvent actuellement de la compétence d'un tribunal, ce qui aurait des conséquences en termes de légitimation des membres et d'indépendance de l'organe. La position du nouvel organe – qui présenterait des similitudes avec un tribunal – dans le système de la séparation des pouvoirs, serait des plus floues. Le Conseil fédéral estime que les difficultés que poserait la création d'un nouvel organe pèseraient plus lourd que les avantages, raison pour laquelle il rejette l'idée d'instituer un tel organe.



## 8 Autres questions à traiter selon le groupe de travail

Au cours de ses travaux, le groupe de travail a abordé d'autres questions qui mériteraient, selon lui, d'être examinées plus en détail. Il se contente toutefois de les mentionner étant donné qu'elles ne relèvent pas de la compétence du MPC et dépassent donc le cadre de son mandat.

- Une question qui a été posée lors de ses réunions est celle de savoir si l'existence même du Tribunal pénal fédéral est justifiée ou si ses tâches ne devraient pas plutôt relever des tribunaux cantonaux (voir à ce propos également le ch. 6). Elle a été posée notamment en raison des critiques dont fait l'objet ce tribunal depuis un certain temps, qui portent sur son organisation, sa charge de travail ou encore sur le climat de travail et la culture d'entreprise. Sans Tribunal pénal fédéral, les affaires soumises à la juridiction fédérale seraient déferées par le MPC aux tribunaux cantonaux<sup>233</sup>.
- Le groupe de travail estime par ailleurs qu'il faudrait soumettre la nouvelle Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral à un examen : d'une part, pour déterminer si elle est suffisamment impartiale par rapport à la première instance, vu leur proximité géographique, et d'autre part pour donner suite à la critique de l'ancien juge au Tribunal fédéral Niccolò Raselli<sup>234</sup> et évaluer si sa charge de travail est suffisante pour développer une certaine routine et fournir un travail de qualité comparable à celui d'une instance de recours cantonale.

## 9 Conclusion générale sur le besoin de réforme

Le Conseil fédéral est du même avis que la grande majorité du groupe de travail et pense que le système actuel a fait ses preuves dans l'ensemble et qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une réforme en profondeur, mais seulement à des modifications ponctuelles (voir les ch. 6.1 s.).

Le système fondé sur une distinction entre compétence obligatoire et compétence facultative du MPC, tel que prévu aux art. 23 et 24 CPP, fonctionne bien ; le Conseil fédéral partage l'avis du groupe de travail à ce propos et ne voit pas de besoin de prendre des mesures (voir les ch. 7.2.1.3 s.).

- Le groupe de travail et le Conseil fédéral jugent le choix des infractions visées aux art. 23 et 24 CPP approprié dans l'ensemble (voir les ch. 7.2.2.1.2 s.). Le

---

<sup>233</sup> L'idée que les tribunaux cantonaux soient déclarés compétents en cas de juridiction fédérale ne serait pas entièrement nouvelle, vu que les tribunaux des mesures de contrainte des cantons sont compétents pour les affaires relevant de la juridiction fédérale (voir art. 65 LOAP). Mais attribuer la compétence aux tribunaux cantonaux à la fois pour la procédure principale et la procédure de recours aurait une tout autre dimension que dans le cas des tribunaux des mesures de contrainte.

<sup>234</sup> Il se fonde sur les chiffres de 2019, soit 16 appels et 10 révisions liquidés. Le rapport de gestion 2021 du Tribunal pénal fédéral fait état de 20 procédures d'appel et 23 procédures de révision liquidées ; le tribunal a été saisi de 54 affaires en 2021. La création d'un quatrième poste de juge a été autorisée en raison de la forte charge de travail (voir le rapport de gestion 2021 du Tribunal pénal fédéral, p. 40 ; disponible à l'adresse [www.bstger.ch](http://www.bstger.ch) > Médias > Rapports de gestion).

groupe de travail et parfois aussi le Conseil fédéral ont identifié un certain besoin de légiférer dans les domaines cités ci-après.

- À l'art. 23, al. 1, CPP, le groupe de travail propose d'examiner s'il ne serait pas pertinent de soumettre à la juridiction cantonale les infractions commises en masse et les infractions de peu de gravité. Le Conseil fédéral est d'avis que le transfert de compétences aux cantons ne se justifie que pour certaines infractions dirigées contre l'autorité publique (let. h) et pour l'abus d'autorité commis par des employés des transports publics (let. j) (voir les ch. 7.2.4.4 s.). Il considère en outre qu'il serait utile de soumettre à la juridiction fédérale toutes les infractions dirigées contre des personnes, des locaux ou d'autres objets protégés en vertu du droit international (voir le ch. 7.2.4.5).
- S'agissant de la juridiction fédérale qui découle de lois fédérales spéciales au sens de l'art. 23, al. 2, CPP, le groupe de travail estime qu'il y a un besoin ponctuel de légiférer ; le Conseil fédéral ne partage pas cet avis. D'une part, certaines lois ont instauré il y a peu la juridiction fédérale et d'autre part, il ne semble pas approprié de prévoir une compétence cantonale en matière de poursuite pénale lorsque les intérêts de la Confédération sont touchés. Sans oublier que dans certains domaines, des travaux législatifs impliquant également un examen des compétences en matière de poursuite pénale sont déjà en cours (voir les ch. 7.2.5.2 s.).
- Le groupe de travail propose d'élargir le critère selon lequel l'infraction doit avoir été commise « pour une part prépondérante à l'étranger » aux actes préparatoires de blanchiment d'argent commis à l'étranger, d'une part, et à la corruption et au blanchiment d'argent commis par des agents publics étrangers, d'autre part, pour que ces actes puissent être poursuivis en Suisse ; le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'examiner cette question étant donné que la pratique établie du MPC et des cantons permet déjà de poursuivre ces infractions en Suisse (voir les ch. 7.2.2.2.2 s.). Il rejette également l'idée d'introduire un critère concernant un montant délictuel donné en matière de criminalité économique, ou d'en ajouter un autre concernant l'infiltration ou le noyautage de structures étatiques par des organisations criminelles parce qu'il juge ces propositions peu appropriées (voir les ch. 7.2.2.2.2 s. et 7.3.1.3 s.).
- Le groupe de travail propose que toutes les infractions ayant un lien avec le terrorisme relèvent de la juridiction fédérale en application de critères identiques, à savoir de l'art. 23 CPP. Selon lui, la compétence fédérale pour poursuivre et juger les infractions visées aux art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup> et 260<sup>sexies</sup> CP ne devraient plus dépendre de l'art. 24, al. 1, mais de l'art. 23 CPP. Les infractions liées au terrorisme visées par le CP relèveraient toujours de la juridiction fédérale, que les conditions définies à l'art. 24, al. 1, let. a et b, soient réunies ou non. Le Conseil fédéral estime qu'appliquer des règles différentes doit être motivé sur le fond. C'est pourquoi il juge utile d'examiner la possibilité de soumettre à l'art. 23 CPP toutes les infractions du CP liées au terrorisme qui sont aujourd'hui soumises à l'art. 24, al. 1, CPP.

- Selon le groupe de travail, il faudrait examiner si d'autres infractions ne devraient pas être soumises à la juridiction fédérale facultative au sens de l'art. 24, al. 2, CPP (notamment la traite d'êtres humains et le trafic de migrants). Le Conseil fédéral s'oppose à cette idée en invoquant la primauté des cantons en matière de poursuite pénale (voir les ch. 7.3.2.2 s.).
- Le groupe de travail et le Conseil fédéral estiment tous deux que la distinction faite aux al. 1 et 2 de l'art. 25 CPP en ce qui concerne la délégation d'affaires de droit pénal peut être supprimée. Une délégation ne devrait plus être possible que s'il s'agit d'un « cas simple », peu importe que ce soit une affaire au sens de l'art. 23 ou 24 CPP. Le Conseil fédéral est en outre d'avis qu'il faudrait définir dans la loi des critères supplémentaires pour préciser les modalités de la délégation (voir les ch. 7.3.3.2 s.).
- Comme l'art. 26 CPP porte sur la compétence multiple en cas de délégation d'affaires de droit pénal et fait un lien avec l'art. 25 CPP, le groupe de travail et le Conseil fédéral sont tous deux d'avis qu'il est, logiquement, aussi nécessaire de légiférer à cet égard (voir les ch. 7.4.4 s.).
- S'agissant de l'art. 27 CPP sur les premières investigations, le groupe de travail et le Conseil fédéral s'accordent à penser qu'il n'est pas nécessaire de le modifier, la disposition ayant fait ses preuves dans la pratique (voir les ch. 7.5.2 s.).
- En ce qui concerne l'art. 28 CPP, qui règle les conflits de compétence, le groupe de travail et le Conseil fédéral ont tous deux constaté qu'il fallait légiférer, notamment parce qu'il manque des dispositions de procédure expresses (voir les ch. 7.6.3 s.).

Le groupe de travail estime qu'il est également nécessaire de légiférer en matière de cybercriminalité, pour que la compétence puisse être déterminée rapidement, au cas par cas. Il propose différents moyens pour y parvenir : l'édiction de recommandations par la CPS, l'adoption de règles accélérant la procédure en cas de conflit de compétences ou de conflit de fors, ou encore la création d'un nouvel organe qui statuerait sur la compétence en matière de cybercriminalité. Le Conseil fédéral est favorable à l'édiction de recommandations par la CPS et à l'adoption de règles visant à accélérer les procédures, mais rejette l'idée d'instaurer un nouvel organe. Il pense notamment que les difficultés que poserait la création de cet organe dépasseraient de loin les avantages escomptés (voir le ch. 7.7.3 ).

## **10 Suite de la procédure**

Le Conseil fédéral soumettra les points pour lesquels il estime qu'il est nécessaire de légiférer (voir le ch. 9) à un examen approfondi (soumettre toutes les infractions liées au terrorisme figurant dans le CP à la juridiction fédérale au sens de l'art. 23 CPP) et proposera les modifications législatives nécessaires (art. 23, al. 1, let. h et j, CPP ; compétence en cas d'infractions commises contre des personnes protégés en vertu du droit international et les locaux qu'elles occupent ; délégation de compétences aux cantons [art. 25 et 26 CPP] ; création de règles de procédure en cas de conflits de

**Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération**

compétence [art. 28 CPP]), en consultant les autorités impliquées (notamment le MPC et les ministères publics des cantons).

Le Conseil fédéral examinera par ailleurs quelles implications ces modifications auront en termes de ressources pour les autorités de poursuite pénale de la Confédération. D'éventuels transferts de tâches vers la Confédération qui découleraient de la mise en œuvre des mesures proposées devront en outre être compensées.

## **11 Bibliographie**

### **11.1 Travaux préparatoires**

Message du 9 octobre 1933 concernant la révision de la loi du 23 décembre 1851 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, FF 1933 II 493 (cité : message sur les garanties politiques).

Message du 8 décembre 1958 concernant un projet de loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations, FF 1958 II 1549 (cité : message sur l'énergie atomique et la protection contre les radiations).

Message du 10 décembre 1979 concernant la modification du code pénal et du code pénal militaire (Actes de violence criminels), FF 1980 I 1216 (cité : message sur les actes de violence criminels).

Message du 18 août 1993 concernant la modification de la loi fédérale sur la procédure pénale (dissociation des fonctions du procureur de la Confédération), FF 1993 III 625 (cité : message sur la modification de la loi fédérale sur la procédure pénale).

Message du 28 janvier 1998 concernant la modification du code pénal suisse, de la loi 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), FF 1998 II 1253 (cité : message sur l'amélioration de l'efficacité).

Message du 26 mai 1999 concernant une loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP), FF 1999 6536 (cité : message sur l'unité monétaire et les moyens de paiement).

Message du 24 mai 2000 à l'appui de la loi fédérale relative à la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens, FF 2000 3151 (cité : message sur la coordination de la législation fédérale).

Message du 20 décembre 2000 sur la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb), FF 2001 1341 (cité : message sur l'application de sanctions internationales).

Message du 28 février 2001 concernant les initiatives populaires « Moratoire Plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire (Moratoire-plus) » et « Sortir du nucléaire – Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires (Sortir du nucléaire) » ainsi que la loi sur l'énergie nucléaire, FF 2001 2529 (cité : message sur l'énergie nucléaire).

Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03), FF 2003 5091 (cité : message sur le programme d'allégement).

Message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2006 1057 (cité : message sur l'unification du droit de la procédure pénale).

**Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération**

Message du 1<sup>er</sup> février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FF 2006 2741 (cité : message sur la surveillance des marchés financiers).

Message du 13 septembre 2006 relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte (loi sur l'État hôte, LEH), FF 2006 7603 (cité : message sur l'État hôte).

Message complémentaire du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics), FF 2007 2517 (cité : message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2).

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 19 août 2010 sur l'initiative parlementaire « Garantie de la confidentialité des délibérations des commissions et modification des règles légales relatives à l'immunité », FF 2010 6719 (cité : rapport de la CIP-N).

Message du 31 août 2011 relatif à la modification de la loi sur les bourses (délits boursiers et abus de marché), FF 2011 6329 (cité : message sur les délits boursiers et les abus de marché).

Message du 23 janvier 2013 concernant la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger, FF 2013 1573 (cité : message sur les prestations de sécurité).

Message du 4 septembre 2013 concernant la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (extension du pouvoir d'examen aux recours en matière pénale), FF 2013 6375 (cité : message sur l'extension du pouvoir d'examen).

Message du 21 mai 2014 relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, FF 2014 5121 (cité : message relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite).

Message additionnel du 17 juin 2016 concernant la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (création d'une cour d'appel au Tribunal pénal fédéral), FF 2016 5983 (cité : message additionnel sur la création d'une cour d'appel au Tribunal pénal fédéral).

Message du 22 février 2017 concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention Médicrime), FF 2017 2945 (cité : message sur la Convention Médicrime).

Message du 14 septembre 2018 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé, FF 2018 6469 (cité : message sur la prévention du terrorisme).

Message du 28 août 2019 concernant la modification du code de procédure pénale (mise en œuvre de la motion 14.3383 de la Commission des affaires juridiques du

Conseil des États « Adaptation du code de procédure pénale », FF 2019 6351 (cité : message sur la modification du CPP).

Rapport du Conseil fédéral du 13 janvier 2021 en réponse au postulat 17.3831 Glanzmann Hunkeler « Instruments efficaces pour lutter contre l'extrémisme violent » (cité : rapport sur le postulat Glanzmann-Hunkeler).

## **11.2 Doctrine**

Bänziger Felix/Leimgruber Luc, Das neue Engagement des Bundes in der Strafverfolgung, Kurzkomentar zu Effizienzvorlage, Berne, 2001 (cité : Bänziger/Leimgruber, Effizienzvorlage).

Baumgartner Andreas, Die Zuständigkeit im Strafverfahren, Zurich, 2014 (cité : Baumgartner, Zuständigkeit im Strafverfahren).

Del Ponte Carla/Roschacher Valentin/Bänziger Felix, Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in Fällen von Bundesgerichtsbarkeit und im Bereich der Drogenkriminalität, *in* : ZStrR/RPS 1998, p. 349 ss (cité : Del Ponte/Roschacher/Bänziger, Zusammenarbeit).

Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (édit.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), Zurich, 2020 (cité : [Auteur] *in* : Donatsch/Lieber/Summers/Wohlers, StPO Komm., n°... ad art. ....).

Goldschmid Peter/Maurer Thomas/Sollberger Jürg (édit.), Kommentierte Textausgabe zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Berne, 2008 (cité : [Auteur], *in* : Kommentierte Textausgabe StPO).

Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung - Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel 2014 (cité : [Auteur], Parlamentsgesetz).

Jeanneret Yvan/Kuhn André/Perrier Depeursinge Camille (édit.), Commentaire romand Code de procédure pénale suisse, Zurich, 2019 (cité : [Auteur], CR CPP).

Keller Andreas J., Strafverfahren des Bundes, *in* : AJP/PJA 2/2007 (cité : Keller, Strafverfahren des Bundes).

Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (édit.), Basler Kommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch – Jugendstrafgesetz, Bâle, 2019 (cité : [Auteur], BSK StGB)

Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (édit.), Basler Kommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch – Jugendstrafgesetz, Bâle, 2007 (cité : [Auteur], BSK StGB 2007).

Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (édit.), Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung – Jugendstrafprozessordnung, Bâle, 2014 (cité : [Auteur], BSK StPO).

**Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération**

Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (édit.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, Bâle, 2018 (cité : [Auteur], BSK BGG).

Oberholzer Niklaus, Grundzüge des Strafprozessrechts, Berne, 2020 (cité : Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts).

Perrin Bertrand, La répression de la traite d'êtres humains en droit suisse, Zurich, 2020 (cité : Perrin, La répression).

Peter Mark, Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, *in* : ZStrR/RPS 1971, p. 166 à 202 (cité : Peter, Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit).

Raselli Niccolò, Schweizerische Bundesanwaltschaft – Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende, *in* : Recht 3/2020 (cité : Raselli, Schweizerische Bundesanwaltschaft).

Schmid Niklaus/Jositsch Daniel, Schweizerische Strafprozessordnung – Praxiskommentar, Zurich, 2018 (cité : Schmid/Jositsch, Strafprozessordnung Praxiskommentar).

Sutter-Somm Thomas (édit.), Der Untersuchungsgrundsatz im staatsanwaltschaftlichen Massengeschäft, Zurich, 2020 (cité : [Auteur], Untersuchungsgrundsatz).

Trechsel Stefan / Pieth Mark (édit.), Schweizerisches Strafgesetzbuch – Praxiskommentar, Berne, 2021 (cité : [Auteur], PK-StGB).

Trechsel Stefan, Schweizerisches Strafgesetzbuch – Kurzkommentar, Zurich, 1997 (cité : Trechsel, KK-StGB).



## 12 Annexe

### A. Catalogue de questions du groupe de travail

#### **Thème 1 : Infractions relevant de la compétence du Ministère public de la Confédération (art. 23 et 24 CPP)**

- Le système de répartition entre compétence « obligatoires » et « facultatives » a-t-il fait ses preuves ?
- Le choix des infractions dans chacune de ces deux catégories correspond-il aux besoins actuels ?
  - Protection de l'État, organisations criminelles
  - Criminalité économique (blanchiment, corruption et autres formes de criminalité économique)
  - Entraide judiciaire, terrorisme, droit pénal international et cybercriminalité
- Certaines autres infractions nécessitant l'expertise et les moyens de la police fédérale et/ou une coordination intercantonale/internationale accrue devraient-elles revenir à la Confédération ? Sur la base de quels critères ?
  - Traite des êtres humains (art. 182 CP) et trafic de migrants (art. 116, al. 3, LEtr) ;
  - Procédures contre les entreprises multinationales ;
  - Autre ?
- Certaines affaires « de masse » ou de peu de gravité (« bagatelles ») devraient-elles revenir aux cantons (ex : explosion de poubelles Robidog, insulte à un contrôleur des CFF, commission d'une infraction bord d'un avion, etc.) ?
- Le catalogue des infractions de l'art. 23, al. 2, CP (voir annexe) correspond-il encore aux besoins actuels ?

#### **Thème 2 : Critères d'attribution des affaires et délégation (art. 24 et 25 CPP)**

- Les notions de « part prépondérante à l'étranger » ou « sans qu'il y ait prédominance dans un canton » sont-elles adaptées pour toutes les infractions mentionnées à l'art. 24 CPP ?
- L'art. 25 CPP a-t-il encore une portée pratique, notamment depuis l'introduction de l'ordonnance pénale ? Si oui :
  - Les critères permettant au MPC de déléguer une affaire aux cantons sont-ils adéquats (pas de conditions pour les infractions de l'art. 23 CPP, « cas simples » pour les affaires de l'art. 24 CPP)
  - L'impossibilité absolue de déléguer certaines infractions devrait-elle être étendue à d'autres infractions ?

#### **Thème 3 : Compétences multiples et règlement des conflits de compétence (art. 26 et 28 CPP)**

- Compétence multiple (art. 26 CPP)
  - Quelle est la portée pratique de cette disposition ?

**Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération**

- Est-il clair que l'art. 26 CPP ne s'applique qu'aux affaires que le MPC a déléguées ou aurait pu déléguer aux cantons en application de l'art. 25 CPP ?
- Conflits de compétence (art. 28 CPP)
  - Cette disposition appelle-t-elle des précisions sur la procédure à suivre (forme et délais, parties à la procédure, etc.) ?
  - Des modifications sont-elles nécessaires pour régler les conflits rapidement ?

**Thème 4 : Premières investigations / coopération entre les polices (art. 27 CPP)**

- La compétence de procéder aux premières investigations pose-t-elle des problèmes en pratique ?
- Le cas échéant, y a-t-il des choses à améliorer/modifier pour éviter que l'enquête prenne du retard lorsque la compétence n'est pas encore déterminée ?

**Thème 5 : Cybercriminalité**

## **B. Compétences visées aux art. 23 et 24 CPP**

### **Art. 23, al. 1, CPP**

- a. les infractions visées aux titres 1 et 4 ainsi qu'aux art. 140, 156, 189 et 190, en tant qu'elles ont été commises contre des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international, contre les magistrats de la Confédération, contre les membres de l'Assemblée fédérale, contre le procureur général de la Confédération ou contre les procureurs généraux suppléants de la Confédération ;
- b. les infractions visées aux art. 137 à 141, 144, 160 et 172<sup>ter</sup>, en tant qu'elles concernent les locaux, archives et documents des missions diplomatiques et postes consulaires ;
- c. la prise d'otage (art. 185) destinée à contraindre des autorités fédérales ou étrangères ;
- d. les crimes et délits visés aux art. 224 à 226<sup>ter</sup> ;
- e. les crimes et délits visés au titre 10 et concernant les monnaies, le papier-monnaie ou les billets de banque, ainsi que les timbres officiels de valeur ou les autres marques officielles de la Confédération et les poids et mesures, à l'exclusion de la vignette permettant d'emprunter les routes nationales de première ou de deuxième classe ;
- f. les crimes et délits visés au titre 11, en tant qu'il s'agit de titres fédéraux, à l'exception des titres de transport et des justificatifs de paiements postaux ;
- g. les infractions visées aux titres 12<sup>bis</sup> et 12<sup>ter</sup> et à l'art. 264k ;
- h. les infractions visées à l'art. 260<sup>bis</sup> ainsi qu'aux titres 13 à 15 et au titre 17, en tant qu'elles ont été commises contre la Confédération, les autorités fédérales, contre la volonté populaire dans les élections, les votations, les demandes de référendum ou les initiatives fédérales, ou contre l'autorité ou la justice fédérale ;
- i. les crimes et délits visés au titre 16 ;
- j. les infractions visées aux titres 18 et 19 commises par un membre des autorités fédérales ou par un employé de la Confédération ou les infractions commises contre la Confédération ;
- k. les contraventions visées aux art. 329 à 331 ;
- l. les crimes et les délits politiques qui sont la cause ou la conséquence de troubles ayant causé une intervention fédérale armée.

### **Art. 23, al. 2, CPP**

- Loi fédérale sur le renseignement (LRens, RS 121) : art. 74, al. 6
- Loi sur la responsabilité (LRCF, RS 170.32) : art. 13, al. 1
- Loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) : art. 17, al. 2, et 170, al. 3
- Loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA ; RS 313.0) : dans les cas soumis à la juridiction fédérale conformément à l'art. 21, al. 3
- Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51) : art. 40, al. 1
- Loi sur l'énergie nucléaire (LEnu ; RS 732.1) : art. 100, al. 1

## **Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération**

- Loi sur les installations de transport par conduites (LITC ; RS 746.1) : art. 46a, al. 1
- Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse (RS 747.30) : réserve concernant la juridiction fédérale à l'art. 15, al. 1
- Loi fédérale sur l'aviation (LA ; RS 748.0) : art. 98, al. 1
- Loi sur les produits thérapeutiques (LPTh ; RS 812.21) : art. 90, al. 4, 90a, al. 5, et 90b
- Loi sur la radioprotection (LRaP ; RS 814.50) : art. 46, al. 1
- Loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP ; RS 941.10) : art. 11, al. 2
- Loi fédérale sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201) : art. 8
- Loi sur le contrôle des biens (LCB ; RS 946.202) : art. 18, al. 1
- Loi sur les embargos (LEmb ; RS 946.231) : art. 14, al. 2
- Loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA ; RS 956.1) : art. 50, al. 2
- Loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF ; RS 958.1) : art. 156, al. 1 (juridiction fédérale exclusive pour l'exploitation d'informations d'initiés [art. 154] et la manipulation de cours [art. 155])
- Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP ; RS 196.1) : art. 28
- Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP ; RS 935.41) : art. 27

### **Art. 24, al. 1, CPP**

Les infractions suivantes sont, conformément à l'art. 24 al. 1 CPP, obligatoirement soumises à la compétence fédérale lorsqu'elles ont été commises pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons, sans qu'il y ait prédominance évidente dans l'un d'entre eux :

- art. 260<sup>ter</sup> CP (organisations criminelles) et infractions qui sont le fait d'une organisation criminelle au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP ;
- art. 260<sup>quinquies</sup> CP (financement du terrorisme) ;
- art. 260<sup>sexies</sup> CP (recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste) ;
- art. 305<sup>bis</sup> CP (blanchiment d'argent) ;
- art. 305<sup>ter</sup> CP (défaut de vigilance en matière d'opérations financières et droit de communication) ;
- art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>septies</sup> CP (corruption).

### **Art. 24, al. 2, CPP**

Les crimes visés aux titres 2 et 11 CP sont soumis à la juridiction fédérale lorsqu'ils ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux et qu'aucune autorité cantonale de poursuite pénale n'est saisie de l'affaire ou que l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente a sollicité la reprise de la procédure par le MPC.