

CH_VB 06-0871 4043 vom 23. Mai 2006

Bundesverwaltung, 2006-05-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_06-0871_4043_

FR: CH_VB 06-0871 4043 du 23 mai 2006

IT: CH_VB 06-0871 4043 del 23 maggio 2006

Erwägungen

E. 3

RS 312.4

4047 1.3 **Appréciation des autres solutions examinées** Outre le régime d'indemnisation proposé ici, deux options s'offrent en principe à la Confédération: soit elle oblige les cantons à fournir les prestations en question au titre de la police judiciaire et exclut totalement ou partiellement une indemnisation, soit elle se dote des ressources humaines et des infrastructures lui permettant d'assumer elle-même la totalité de ses tâches de police judiciaire. Choisir la première option (obliger les cantons à fournir les prestations en renonçant à les indemniser en tout ou partie) recèle le risque que les autorités cantonales réduisent leur engagement autant que faire se peut et, dans le cas d'espèce, se déclarent, pour des raisons d'ordre matériel, dans l'incapacité de fournir à la Confédération les prestations de police judiciaire demandées. Une telle attitude compromettrait le déroulement conforme à la loi des poursuites pénales conduites par les autorités fédérales. Quant à la seconde option (se doter de ses propres ressources), elle serait sensiblement plus onéreuse pour la Confédération que le recours aux moyens dont disposent actuellement les cantons. Au surplus, compte tenu des fluctuations qui caractérisent les besoins, il se pourrait que les ressources dont se doterait la Confédération ne soient pas toujours utilisées avec efficience.

1.4 **Motifs plaidant en faveur de la réglementation proposée** Il est vrai que, sous l'empire du droit en vigueur, le Ministère public de la Confédération peut solliciter le concours des cantons pour l'accomplissement de tâches de police judiciaire. Toutefois, lorsque les effectifs dont dispose la police judiciaire fédérale sont insuffisants pour permettre l'exécution de certaines tâches ou lorsque les forces spéciales nécessaires à des investigations bien spécifiques lui font défaut (parce qu'elle ne dispose pas de spécialistes formés à cet effet ou encore des équipements requis), le Ministère public est tributaire de l'engagement des organes cantonaux de police. L'indemnisation – souhaitée par les cantons – des coûts extraordinaires résultant de cet engagement permettra de garantir que les cantons continuent de fournir au Ministère public de la Confédération les prestations dont celui-ci a besoin. Au surplus, elle évitera à la Confédération de devoir étoffer ses propres capacités, opération qui est loin d'être gratuite.

1.5 **Mise en œuvre de la nouvelle réglementation et harmonisation des moyens financiers avec les besoins** La mise en œuvre de la nouvelle réglementation ne présente aucune difficulté particulière. Après réception de la facture présentée par les cantons, les autorités fédérales compétentes contrôleront, à la lumière de la loi et de l'ordonnance, la légalité et le caractère approprié de la créance, puis en ordonneront le paiement. Il incombera au Ministère public de la Confédération et au Département de budgéter des montants correspondants aux besoins et de veiller à ce que les ressources financières soient

4048 engagées dans les limites du budget. En cas d'écarts, la procédure prévue par la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴ sera appliquée.

1.6 Droit comparé et relations avec le droit européen

Dans chaque pays, l'organisation judiciaire et celle des poursuites pénales ont un lien étroit avec l'organisation générale de l'Etat. En l'occurrence, le régime de l'indemnisation proposé découle du système fédéraliste des poursuites pénales, typique de la Suisse. Il est donc superflu de procéder à une étude de droit comparé. La modification législative préconisée n'a aucun lien direct avec le droit de l'Union européenne, pas plus qu'avec les obligations découlant pour la Suisse des conventions du Conseil de l'Europe ni avec les recommandations formulées par cette organisation à l'adresse de ses Etats membres.

2 Commentaire des dispositions proposées

Art. 17, al. 4 à 7

Al. 4: Cette disposition prévoit que la Confédération indemnise les cantons pour les frais extraordinaires qui découlent de leur activité en tant que police judiciaire agissant sous la direction du Ministère public de la Confédération. Elle le fait dans le cadre des crédits approuvés. Quand bien même cette réserve en faveur des crédits a été rejetée par la majorité des cantons lors de la consultation (notamment à la lumière des arguments développés dans le rapport explicatif), il convient de la maintenir. En effet, un réexamen de ce point a fait ressortir que le système des coupes dans les indemnités, qui a été critiqué par les cantons, ne s'appliquerait pas. La loi sur les subventions⁵ requiert l'établissement d'une liste des priorités. Si le montant des frais à indemniser dépassent les moyens inscrits au budget, cela n'entraînera pas une diminution des indemnités mais éventuellement un versement différé conformément à la liste des priorités. Le droit à l'indemnité subsistera dans son intégralité. La réserve des crédits obligera le Ministère public de la Confédération à tenir compte des aspects financiers lorsqu'il commandera des prestations donnant lieu à indemnisation.

Al. 5: Il peut arriver que le canton soit en mesure de couvrir ses frais extraordinaires lors de la clôture d'une procédure, que ce soit en imposant à la personne condamnée les frais de procédure ou au travers d'une confiscation. Comme une telle décision sera prise en général après l'indemnisation par la Confédération, il convient d'éviter que le canton soit indemnisé deux fois pour les mêmes frais. C'est pourquoi l'al. 5 oblige le canton à rembourser dans un tel cas à la Confédération les indemnités reçues, dans la mesure où les frais extraordinaires sont couverts par les frais de procédure imposés par le tribunal – et effectivement encaissés – ou par une confiscation.

E. 3.1

Conséquences pour la Confédération

Sous l'empire de la réglementation actuelle, la Confédération peut indemniser les cantons pour les frais extraordinaires qu'elle leur occasionne, à raison de 1,25 million de francs par année. Pourtant seuls quelque 250 000 francs leur sont versés dans un délai utile. Selon la durée des procédures, le versement effectif du solde n'intervient que bien plus tard (parfois au bout de plusieurs années). Selon la nouvelle réglementation prévue, la Confédération pourrait devoir consacrer chaque année 1,5 million de francs, environ, à l'indemnisation intégrale et dans des délais utiles des cantons – dans les limites des crédits approuvés. A noter que, lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, une dépense supplémentaire unique s'ajoutera à ce montant puisqu'il faudra régler les indemnités arriérées qui ont certes été budgétées mais dont le versement n'aura jusqu'alors pas été décidé du fait que les procédures concernées étaient encore en cours.

4051 La nouvelle réglementation devrait permettre à la Confédération de renoncer à étoffer ses propres capacités pour pouvoir assumer les tâches en question. Un tel accroissement de

ses ressources lui coûterait nettement plus cher que l'indemnisation des cantons selon le nouveau régime prévu.

E. 3.2

Conséquences pour les cantons Conformément aux bases légales actuelles, la Confédération peut indemniser, à raison de 1,5 million de francs, les cantons pour les prestations extraordinaires qu'ils fournissent chaque année, dans le cadre de procédures fédérales. Toutefois, elle ne leur verse effectivement que quelque 250 000 francs dans un délai utile puisque, bien souvent, il n'appert que longtemps après l'intervention demandée que la procédure a été suspendue ou qu'elle a été déléguée aux autorités cantonales de poursuite pénale. Comme cela se produit, tôt ou tard, dans un nombre relativement important d'affaires, le droit en vigueur permet à la Confédération de bonifier aux cantons 1 million de francs supplémentaires mais avec force retard. La réglementation complémentaire proposée permettra à la Confédération d'indemniser les cantons, dans des délais utiles (et non plus après la clôture des procédures qui, dans certains cas, peuvent durer plusieurs années), pour les frais extraordinaires d'environ 1 500 000 francs qu'elle leur occasionne. De ce montant, environ 250 000 francs concernent des prestations qui, sous l'empire du droit actuel, ne donnent lieu à aucune indemnité. Enfin, la réglementation transitoire prévue devrait permettre à la Confédération d'honorer, comme il se doit, les créances des cantons qui se sont accumulées depuis l'entrée en vigueur du projet «Efficacité».

E. 3.3

Autres conséquences Les modifications législatives proposées ne devraient pas avoir d'incidences particulières sur l'économie, les finances et les effectifs du personnel. 4 Programme de la législature et plan financier Le projet n'est pas inscrit dans le Programme de la législature. Il n'a aucune répercussion particulière sur le plan financier 2007 à 2009 de la Confédération.

4052 5 Aspects juridiques

E. 4

RS 616.1

E. 5

RS 616.1

4049 Al. 6: Le Conseil fédéral dressera dans une ordonnance la liste des prestations extraordinaires donnant lieu à une indemnisation (let. a). Il y réglera également les montants des indemnités (let. b). Au nombre des prestations extraordinaires figurent notamment les observations relativement longues (par exemple, celles qui durent une journée complète et mobilisent des groupes de 12 à 15 personnes), le recours aux services de spécialistes de l'administration (par exemple, des informaticiens), l'engagement d'unités spéciales antiterroristes et d'interventions, le recours à des unités de protection lors d'arrestations, l'exécution de transports spéciaux de détenus, l'engagement d'unités entières de la police de sûreté, l'utilisation de chiens spécialement entraînés pour certaines missions, le recours à des services de photographie, l'utilisation d'équipements techniques pour relever des traces, etc. Les montants des indemnités pour la mise à disposition de forces de police devraient pour l'essentiel être similaires aux taux prévus dans les conventions intercantionales en la matière et à ceux qui sont fixés dans l'ordonnance du 1er décembre 1996 concernant les prestations financières allouées aux cantons pour le

maintien de la sûreté intérieure. Ainsi, l'art. 1 de l'arrangement administratif du 5 avril 1979 relatif aux coûts des engagements de police intercantonaux prévoit actuellement un montant forfaitaire journalier de 400 francs par personne et l'art. 4a de l'ordonnance susmentionnée un montant indexable de 400 francs par personne pour 8 heures de travail. Par ailleurs des adaptations de ces montants sont actuellement en discussion à la faveur des propositions formulées par le groupe de travail «Collaboration policière intercantonale», institué par la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Quant aux frais de matériel et aux débours, ils seront remboursés sur la base des montants effectifs, justificatifs à l'appui. Al. 7: Cette disposition habilite le Ministère public de la Confédération à régler par voie de convention avec les cantons concernés les détails relatifs à la fourniture de prestations ainsi qu'aux modalités d'indemnisation dans les limites fixées par l'ordonnance. Les éventuelles divergences seront tranchées conformément à la loi sur les subventions. Art. 106, al. 2 Cette disposition règle actuellement le cas exceptionnel de l'indemnisation des cantons pour les coûts extraordinaires qui leur ont été occasionnés par des procédures que les autorités fédérales ont suspendues. Or, cette clause d'exception sera remplacée par les dispositions générales sur l'indemnisation (art. 17, al. 4 à 7). Elle doit, dès lors, être abrogée. Art. 257 Cet article a trait à l'indemnisation des cantons pour les frais extraordinaires qui leur ont été occasionnés par les investigations menées dans le cadre de procédures qui ont été déléguées à des autorités cantonales par le Ministère public de la Confédération. Cette réglementation doit subsister dans son principe. S'agissant de la fixation

E. 5.1

Constitutionnalité Les nouvelles dispositions proposées ont pour effet de modifier l'actuelle loi fédérale sur la procédure pénale. La base constitutionnelle de ces modifications est l'art. 123 Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit pénal et de procédure pénale.

E. 5.2

Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse Les nouvelles dispositions préconisées relèvent, au premier chef, du droit interne en matière d'organisation. Elles n'ont aucun rapport direct avec le droit international.

E. 5.3

Forme de l'acte à adopter Les nouvelles normes proposées sont des dispositions fondamentales relatives aux obligations des cantons lors de l'exécution du droit fédéral ainsi qu'à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales. Or, en vertu de l'art. 164, al 1, let. b, f et g, Cst., ces normes doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

E. 5.4

Frein aux dépenses Selon l'art. 159, al. 3, let b, Cst., les engagements financiers de la Confédération doivent être approuvés par la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. En l'occurrence, le projet n'entraîne pas de dépenses atteignant ces montants. En particulier, les frais extraordinaires des cantons que la Confédération devra indemniser s'élèvent, selon les estimations actuelles, à 1,5 million de francs au maximum. De ce montant, seuls 250 000 francs sont des dépenses nouvelles au sens de la réglementation sur le frein aux dépenses.

E. 5.5

Compatibilité avec la loi sur les subventions Selon l'art. 3, al. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁸, sont notamment des indemnités les prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches déléguées par la Confédération. Aux termes de l'art. 9, al. 2, let. b et d, LSu, des indemnités peuvent notamment être prévues pour les cantons lorsque ceux-ci sont appelés à accomplir des tâches qui vont au-delà de la simple exécution adminis-

E. 5.6

Délégation de compétences législatives Le projet prévoit la délégation de compétences législatives au Conseil fédéral. Elles concernent presque exclusivement des aspects organisationnels. En revanche, il n'est pas prévu de transférer au Conseil fédéral la compétence de régler directement des droits et obligations de particuliers. Le Conseil fédéral devra notamment déterminer: – les catégories de coûts extraordinaires pouvant être reconnus (art. 17, al. 5, let. a); – les montants applicables pour le calcul des coûts (art. 17, al. 5, let. b).

4054

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à une modification de la loi fédérale sur la procédure pénale (Indemnisation des frais extraordinaires occasionnés aux organes cantonaux par l'accomplissement de tâches de police judiciaire de la Confédération) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 20 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.034 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 23.05.2006 Date Data Seite 4043-4054 Page Pagina Ref. No

E. 6

RS 120.6

4050 des indemnités et des modalités applicables en la matière, l'al. 2 se borne à renvoyer à l'art. 17, al. 5 à 7. Ch II, disposition transitoire Lors de l'entrée en vigueur de la réglementation proposée, l'abrogation de l'art. 106, al. 2 aura pour conséquence de supprimer la base légale du remboursement des frais extraordinaires supportés par les cantons dans le cadre de procédures menées par la Confédération qui n'auront pas été déferées aux autorités cantonales et qui ne seront pas encore achevées. En effet, on ignorera à ce moment si les conditions posées par l'art. 106, al. 2, à savoir le prononcé d'un non-lieu, sont remplies. S'agissant d'actes d'instruction accomplis avant l'entrée en vigueur du nouvel art. 17, al. 4, cette nouvelle disposition ne pourra pas servir de base légale au remboursement de ces frais extraordinaires des cantons. Il serait choquant que l'introduction d'une nouvelle réglementation plus généreuse envers les cantons ait pour conséquence d'exclure le remboursement de frais que l'ancien droit permettait d'indemniser. Il faut donc prévoir une disposition transitoire qui permette l'indemnisation des frais extraordi- naires que les cantons ont encourus aussi avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Cette disposition transitoire ne doit pas seulement couvrir les frais extraordinaires des cas visés actuellement par l'art. 106, al. 2. Il convient d'en étendre la portée aux frais extraordinaires encourus par les cantons depuis l'entrée en vigueur du

projet «Efficacité», qui n'ont pas pu être indemnisés en vertu des art. 106 et 257 en raison d'une condamnation par une autorité fédérale. Le présent projet vise, en effet, aussi à combler une lacune que la Confédération aurait dû déjà combler avec le projet «Efficacité». Il n'est, en effet, pas correct que l'indemnisation des actes d'instruction accomplis par les cantons dépende de la nature fédérale ou cantonale de l'autorité appelée à juger de l'affaire. Il faut relever que les montants en jeu sont faibles, car les créances des cantons restées impayées depuis l'entrée en vigueur du projet «Efficacité» en raison de l'absence de base légale s'élevaient à 391 000 francs, à fin janvier 2006. 3 Conséquences

E. 7

RS 101

E. 8

RS 616.1

4053 trative de dispositions fédérales, que certains cantons supportent des charges particulièrement lourdes ou qu'une péréquation intercantonale n'est pas possible. En l'occurrence, ces conditions sont réunies. En vertu de la législation fédérale sur la procédure pénale, les organes cantonaux de police sont appelés par le Ministère public de la Confédération à accomplir des tâches de police judiciaire fédérale; ils ne jouissent que d'une marge d'appréciation restreinte dans l'accomplissement de ces tâches. En conséquence, les cantons qui disposent de capacités particulières en matière d'investigations seront plus fréquemment sollicités et supporteront des charges plus lourdes que les autres. Les nouvelles dispositions proposées constitueront la base légale formelle exigée par la LSu pour le versement d'indemnités.

E. 10

139 612 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.