



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Chef du Département fédéral de justice et
police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par courriel à :
info.strafrecht@bj.admin.ch

Réf. : 24_COU_737

Lausanne, le 1^{er} mai 2024

Révision totale de la loi sur le droit pénal administratif : ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud remercie le Département fédéral de justice et police de l'avoir consulté sur l'avant-projet de loi cité en titre.

Après avoir mené une large consultation auprès des organismes et des institutions concernés du canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

Le Conseil d'Etat est favorable à l'avant-projet de loi sur le droit pénal administratif et la procédure pénale administrative (AP-DPA). Il est néanmoins d'avis que certains points devront être affinés dans la suite du processus législatif.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat salue :

- le maintien de la compétence des unités administratives pour poursuivre et juger les infractions du droit pénal administratif (dès lors que, selon le rapport explicatif, un transfert de ces missions aux autorités de poursuite pénale ordinaires entraînerait des conséquences très importantes sur leur organisation et leurs coûts de fonctionnement) ;
- le maintien de la compétence de principe des autorités judiciaires cantonales pour le jugement au fond lorsqu'une peine privative de liberté ou une mesure privative de liberté ou une expulsion doit être envisagée, et de la compétence de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral pour juger des plaintes contre les actes de procédure ;

- le maintien de la possibilité pour les unités administratives de recourir directement au soutien des polices cantonales, par le biais de l'entraide judiciaire, avec une adjonction permettant à ces unités de recourir également à la police judiciaire fédérale ;
- le maintien de l'applicabilité de la partie générale du code pénal au droit pénal administratif, sous réserve des dérogations commandées par les particularités de cette matière ;
- la modernisation de la procédure sous la forme d'un alignement de principe sur le CPP. En effet, le CPP a unifié le droit de procédure pénale en établissant des standards applicables aux procédures cantonales aussi bien que fédérales. Il a en outre fait l'objet d'une révision le 17 juin 2022 (FF 2022 1560). Il doit donc constituer la référence. Le droit pénal administratif ne dérogera ainsi au CPP que dans la mesure nécessaire pour tenir compte de ses spécificités.

Le Conseil d'Etat émet néanmoins les réserves suivantes.

I. Chapitres : Conséquences

D'une manière générale, les chiffres 5.1 (conséquences pour la Confédération) et 5.2 (conséquences pour les Cantons) du chapitre conséquences manquent de données chiffrées. Ainsi, le nombre de dossiers qui seraient concernés par les modifications apportées aux règles de compétences, avec pour conséquence que leur traitement échoirait désormais aux cantons, par l'intermédiaire de leurs autorités pénales de jugement et de leurs tribunaux de mesures de contraintes (TMC), n'est pas estimé. Ces éléments seraient pourtant indispensables pour permettre aux gouvernements cantonaux d'appréhender pleinement les conséquences du projet. En particulier, il semble possible que les TMC subissent une augmentation importante de leur charge de travail. Or, le projet n'assure pas que les coûts supplémentaires pour les cantons soient couverts.

II. Transfert de compétences de la Confédération vers les cantons

a. Article 41 AP-DPA Compétence de l'autorité de jugement

Comme relevé ci-dessus, les compétences actuellement dévolues aux juridictions cantonales demeurent. En revanche, l'article 41 AP-DPA, ne reprend plus l'art. 21 al. 3 DPA en vigueur, permettant au Conseil fédéral de déférer une affaire de droit pénal administratif à la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral (TPF) lorsqu'elle est considérée comme trop complexe/importante pour relever de la juridiction cantonale. Il serait désormais considéré que les autorités judiciaires cantonales sont organisées de manière à pouvoir exercer cette compétence avec la qualité requise. Il en résulterait que certaines affaires jugées conséquentes par le Conseil fédéral et anciennement dévolues à la Cour des affaires pénales du TPF ressortiraient de la compétence des tribunaux cantonaux, conformément à l'article 41, alinéa 1 AP-DPA. Le rapport ne précise en

revanche pas le volume d'affaires concernées. Or, celui-ci doit à tout le moins pouvoir être estimé sur la base du nombre d'affaires qui ont été déléguées à la Cour des affaires pénales du TPF au cours des dernières années.

Le Conseil d'Etat souhaite donc que des précisions soient apportées sur le nombre de dossiers touchés par les nouvelles compétences qui seraient confiées aux autorités de jugement par l'article 41, alinéas 1 et 2 AP-DPA.

b. Transfert de compétences au Tribunal des mesures de contrainte

Bien que l'AP-DPA ait d'emblée exclu un transfert total de compétences des autorités administratives fédérales aux autorités pénales ordinaires de la poursuite et du jugement, le projet propose de confier au TMC l'ensemble des compétences de décision qui lui appartiennent déjà en procédure pénale ordinaire, y compris celles qui sont actuellement exercées par la Cour des plaintes du TPF en matière de levée des scellés. En d'autres termes, toutes les compétences que le CPP confie au TMC seraient également confiées à ce tribunal en procédure pénale administrative, y compris en matière de levée des scellés (art. 181 al. 1 AP-DPA). Le TMC du canton agirait sur délégation de la Confédération, la compétence *ratione loci* se déterminant selon les mêmes règles que celle du tribunal compétent pour juger l'affaire sur le fond (art. 44 AP-DPA).

Les mesures de contrainte seraient ainsi réglées de manière cohérente et uniforme pour tout le domaine du droit pénal administratif. Désormais, les tribunaux des mesures de contrainte des cantons fonctionneraient en tant que tribunaux des mesures de contrainte de la Confédération pour les affaires de droit pénal administratif, y compris pour les procédures de levée des scellés actuellement assumées par le Tribunal pénal fédéral.

Sur le fond, cette volonté d'uniformisation peut être soutenue. Cependant, son impact sur les cantons est étroitement corrélé à la quantité d'affaires concernées. Or, à ce stade de la démarche, aucun chiffre n'a été articulé à ce propos. L'expérience montre pourtant que certaines procédures en matière de mesures de contrainte, particulièrement celles qui concernent la levée de scellés, nécessitent des ressources considérables, en raison de leur complexité technique.

Ces questions sont d'autant plus importantes que l'étendue et les conditions précises du mécanisme de remboursement de frais par la Confédération prévu à l'article 300 AP-DPA restent peu clairs. Par ailleurs, le Canton de Vaud observe que le mécanisme comparable prévu par l'article 65, alinéa 4 de la loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP ; RS 173.71) ne permet pas de couvrir les coûts de fonctionnement du TMC, pour les dossiers relevant de la juridiction fédérale que ce tribunal traite.

Le Conseil d'Etat souhaite donc que des précisions soient apportées sur le nombre estimé de dossiers nouveaux qui devraient être traités par le TMC en cas d'adoption des articles 43 et 44 AP-DPA.

III. Financement des transferts de compétence – article 300 AP-DPA

La question du défraiement des juridictions vaudoises pour le traitement d'affaires de droit pénal administratif, déjà évoquée ci-dessus en lien avec le transfert au TMC de compétences en matière de mesures de contrainte, se pose de façon plus générale. L'article 300, alinéa 1 AP-DPA prévoit que le canton pourrait demander à la Confédération le remboursement des frais liés aux tâches assumées par son tribunal des mesures de contrainte, ainsi que des frais des procès et d'exécution auxquels le prévenu n'a pas été condamné ou que le condamné est dans l'impossibilité de payer. Cette disposition potestative reste peu précise et laisse craindre, en l'état, que les cantons ne soient pas entièrement défrayés, par l'intermédiaire d'un processus simple et rapide, pour les coûts supplémentaires que la modification de la DPA va indubitablement engendrer. Par exemple, s'il leur revient d'établir qu'un condamné n'est pas en mesure de payer les frais judiciaires pour que la Confédération entre en matière, ils devront réaliser des procédures de recouvrement fastidieuses, qui occasionneront des coûts significatifs, dont rien n'indique qu'ils seraient aussi pris en charge.

La mise en œuvre du transfert de compétences au TMC en matière de mesures de contrainte et l'élargissement des compétences des autorités pénales en matière de jugement nécessiterait de prévoir des modalités précises et simples de prise en charge, par la Confédération, des frais supplémentaires que cette réforme occasionnerait pour les cantons. De ce point de vue, l'article 300 de l'AP-DPA apparaît encore insatisfaisant.

IV. Remarques complémentaires

a. Article 7 AP-DPA

La révision de la responsabilité pénale de la personne morale, telle qu'envisagée à l'article 7 AP-DPA, soulève certaines questions.

Cette disposition consacre une responsabilité pénale objective de la personne morale, à savoir indépendante de toute faute de sa part. Cette responsabilité causale est déjà prévue dans le système actuel lorsque les mesures d'instruction pour identifier les personnes physiques responsables seraient « hors-proportion ». Toutefois, dans le droit actuellement en vigueur, l'application de cette responsabilité causale est limitée aux configurations dans lesquelles l'amende n'excéderait pas CHF 5'000.-, soit à des configurations que l'on pourrait qualifier de « bagatelle ». L'avant-projet porte désormais ce plafond à un montant de CHF 50'000.-. Il apparaît difficilement défendable que la personne morale puisse être condamnée à des amendes pouvant atteindre de tels montants sans qu'aucune faute ne puisse lui être reprochée, pour des raisons de simplification du travail d'instruction de l'unité administrative. Pour mémoire, la responsabilité causale de l'article 7 DPA a été souvent critiquée, car contraire au principe de culpabilité régissant le droit pénal, étant rappelé que, pour sa part, le principe de la responsabilité pénale de la personne morale introduit dans la partie générale du code

pénal suisse à l'art. 102 CP suppose bien une faute, soit un manque d'organisation. Cela vaut tant pour la responsabilité pénale subsidiaire (art. 102 al. 1 CP) que pour la responsabilité pénale primaire (art. 102 al. 2 CP). Ainsi, dans son arrêt ATF 142 IV 333, le Tribunal fédéral a précisément rappelé que l'art. 102 CP n'instituait pas de responsabilité causale et que tel n'était pas le but poursuivi par le législateur.

Ainsi, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu par les motifs invoqués à l'appui de la proposition d'augmenter le montant de l'amende prévu à l'article 7 AP-DPA.

b. Refus de témoigner – Elargissement de la liste

Les médiateurs remplissent de plus en plus le rôle d'auxiliaires de justice. L'on peut à ce titre se poser la question de la pertinence de mettre les personnes qui ont recours à leurs services sous la protection du secret professionnel.

Le Conseil d'Etat profite donc de la présente consultation pour suggérer au DFJP d'examiner la possibilité d'ajouter les médiateurs à la liste des professionnels soumis au secret professionnel par l'article 321 CP et corollairement, de les incorporer à la liste des personnes en mesure de refuser de témoigner dans les normes ad hoc de l'AP-DPA et du CPP.

* * *

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux présentes observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copies

- OAE
- DGAIC