Urteilskopf

121 IV 326

53. Extrait de l'arrêt de la Chambre d'accusation du 24 novembre 1995 dans la cause R. contre le Chef du Département fédéral des finances
Regeste (de):
Art. 20 und 21 VStrR, Art. 51bis BankG.

Für die Führung der Untersuchung ist allein die beteiligte Verwaltung zuständig.

Nach den Materialien ist eine Überweisung der Strafsache an die kantonalen Strafbehörden erst zulässig, nachdem die Verwaltung die Untersuchung förmlich abgeschlossen hat; dies gilt auch für den Fall, dass gleichzeitig eine kantonale Strafuntersuchung wegen Delikten des gemeinen Strafrechts geführt wird, die in Konkurrenz zu verwaltungsstrafrechtlichen Delikten stehen.

Regeste (fr):
Art. 20 et 21 DPA, art. 51bis LB.

L'administration est seule compétente pour procéder à l'enquête pénale administrative.

Il ressort des travaux préparatoires que la délégation aux autorités cantonales ne peut intervenir qu'après une décision formelle de l'administration mettant fin à l'enquête; c'est le cas même si une enquête cantonale est conduite parallèlement, pour des infractions de droit pénal commun en concours avec les infractions de droit pénal administratif.

Regesto (it):
Art. 20 e 21 DPA, art. 51bis LBCR.

Per la conduzione dell'inchiesta è competente unicamente l'amministrazione in causa.

Dai lavori preparatori risulta che la trasmissione all'autorità penale cantonale può avvenire solo dopo una decisione formale dell'amministrazione che pone termine all'inchiesta; ciò vale pure qualora sia in atto un' inchiesta cantonale parallela concernente infrazioni di diritto penale comune in concorso con le infrazioni di diritto penale amministrativo.

Sachverhalt ab Seite 326

A.- Le 2 novembre 1992, la Commission fédérale des banques (CFB) a déposé auprès du Département fédéral des finances une dénonciation pénale

administrative se rapportant à l'affaire Z. et Banque cantonale du Valais. Fondée sur l'art. 23ter al. 4 LB (RS 952.0), cette dénonciation fait grief aux trois dirigeants de la banque d'avoir violé l'art. 49 al. 1 let. e LB (omission d'informer la CFB) et à R. d'avoir enfreint les art. 46 al. 1 let. k et 49 al. 1 let. e LB - rapport lacunaire de l'organe de revision -. Le 1er décembre 1992, le Département fédéral des finances (ci-après: le Département fédéral) a ouvert une enquête pénale administrative contre les quatre inculpés en application de l'art. 51bis al. 2 LB. Le 19 août 1994, le Département fédéral a considéré que l'enquête était complète; il a dressé un procès-verbal final conformément à l'art. 61 DPA (RS 313.0) et a donné aux inculpés l'occasion de requérir notamment un complément d'enquête.

B.- Le 15 mars 1994, les trois dirigeants de la banque ont été inculpés par le Juge d'instruction pénale du Valais central d'abus de confiance, d'escroquerie, de gestion déloyale et de faux dans les titres. Il en a été de même pour R., le 21 mars 1995.

C.- Le 12 avril 1995, la cheffe du service juridique du Département fédéral a écrit au Ministère public du canton du Valais qu'il était décidé de déléguer aux autorités pénales du canton du Valais la poursuite et le jugement des infractions reprochées, notamment à R., par la CFB dans sa dénonciation du 2 novembre 1992. Le 21 avril 1995, R. a adressé une plainte au Conseil fédéral, à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral et au chef du Département fédéral. Il a demandé l'annulation de la décision du 12 avril 1995 et le renvoi du dossier au Département fédéral afin qu'il donne suite à la procédure.

D.- Après un échange de vues avec l'Office fédéral de la justice et le Département fédéral sur la compétence pour connaître de la plainte de R., la Chambre de céans a déclaré la plainte irrecevable et a transmis d'office le dossier au chef du Département fédéral (arrêt du 6 juillet 1995). Par une décision du 11 septembre 1995, le chef du Département fédéral des finances a rejeté la plainte et a mis les frais à la charge du plaignant.

E.- Le 12 septembre 1995, R. a saisi la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral d'une plainte. Il demande l'annulation de la décision du 11 septembre 1995, le renvoi du dossier au Département fédéral pour nouvelle décision et pour qu'il donne suite à la procédure, le tout sous suite de frais et dépens. Le Département fédéral conclut au rejet de la plainte.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) D'après le plaignant, en bref, la délégation par le Département fédéral de la poursuite aux autorités pénales cantonales ne reposerait sur aucune base légale et violerait les art. 21 DPA et 51bis LB. b) Le chef du Département fédéral intimé admet, dans la décision attaquée, que le DPA est muet sur la question de la délégation de compétence en matière de poursuite d'infractions en concours, dont les unes sont du domaine du droit pénal administratif, donc poursuivables par l'administration fédérale, et les autres sont des infractions du droit pénal ordinaire, poursuivables par les autorités pénales cantonales. Il cite cependant une décision du Conseil fédéral, d'après laquelle, malgré le silence de la loi, la réunion des opérations de poursuite pour les deux catégories d'infractions peut être opérée en mains des autorités pénales, ce qui permet la délégation, par le Département fédéral, à ces autorités (JAAC 1978.87); cette manière de procéder constitue une application par analogie de

l'art. 344 CP. Selon l'intimé, le principe du droit pénal imposant que l'inculpé soit jugé pour l'ensemble des actes délictueux retenus à sa charge serait ainsi respecté; ce principe s'opposerait à ce que l'on considère le silence de la loi comme une lacune qualifiée. Cette argumentation ne saurait être suivie.

3. a) L'art. 20 al. 1 DPA fixe le principe que l'administration est compétente pour procéder à l'enquête (BO-CE 1971 p. 846, Art. 22). Selon l'art. 21 al. 1 DPA, l'administration est compétente également pour juger les infractions; toutefois, lorsque le département auquel elle est subordonnée estime qu'une peine ou une mesure privative de liberté doit être envisagée, la compétence appartient en principe aux tribunaux cantonaux, déjà au stade de la première instance (BO-CE 1971 p. 846, Art. 23); une exception d'une nature semblable est prévue pour le cas où la personne touchée par un prononcé pénal de l'administration demande à être jugée par le tribunal (art. 21 al. 2 DPA). Cette nette distinction entre les règles valables pour l'enquête et celles qui régissent le jugement ressort également des titres marginaux des art. 20 et 21 DPA (II. Enquête; III. Jugement). Dès lors, si le jugement par un tribunal est demandé ou si le département estime qu'une peine (ou une mesure) privative de liberté se justifie, le dossier est transmis directement à l'autorité pénale cantonale, en vue du jugement. Il n'y a pas matière à instruction selon le droit cantonal (BO-CN 1973 p. 486, intervention Furgler). Le législateur est parti de l'idée que

l'enquête a déjà été menée à bien par l'administration (art. 20 al. 1 et 73 al. 3 DPA). En conséquence, seul le jugement de l'infraction de droit pénal administratif incombe aux tribunaux cantonaux; ceux-ci peuvent tout au plus compléter ou faire compléter le dossier avant les débats (art. 75 al. 2 DPA). b) Le message du Conseil fédéral concernant le projet du DPA soulignait déjà qu'en cas d'infractions graves surtout, le bon fonctionnement de la justice pénale n'est assuré que si l'administration en cause est pour le moins autorisée à mener l'enquête; en effet, vu la complexité des lois administratives, les organes d'instruction cantonaux seraient débordés si on voulait les charger de ces enquêtes, car ils ne disposent ni du temps ni des connaissances nécessaires (FF 1971 I 1025). c) Au cours des débats parlementaires, on a aussi insisté sur le fait que la question de la réalisation d'une infraction administrative dépendait souvent d'une décision préalable de l'administration; ce lien étroit constitue l'un des motifs justifiant que l'enquête pénale administrative soit confiée à celle-ci, non pas au juge pénal le plus souvent peu familiarisé avec la matière en cause (BO-CE 1971 p. 845). En particulier dans les cas graves il paraissait indispensable que l'administration concernée, disposant de spécialistes, se charge de l'enquête (BO-CE 1971 p. 844; BO-CN 1973 p. 454 et 459; voir aussi FF 1971 I 1025). Le Conseiller fédéral Furgler a précisé qu'en matière bancaire les autorités chargées de l'application du droit pénal classique étaient confrontées à des infractions qu'elles ne pouvaient maîtriser qu'avec peine, si tant est qu'elles puissent y parvenir (BO-CN 1973 p. 491). d) La procédure d'opposition administrative a été prévue aux art. 67 ss DPA afin que l'inculpé ne soit pas obligé de demander immédiatement le jugement du tribunal avec la publicité, les inconvénients et les frais qu'il entraîne lorsqu'il conteste uniquement, par exemple, le montant de l'amende ou des frais du mandat de répression, ou s'il entend manifester sa désapprobation (BO-CE 1971 p. 845; FF 1971 I 1027). Il ne peut être renoncé à l'étape de l'opposition, instituée dans l'intérêt de l'inculpé, qu'avec l'accord de celui-ci; nantie de cet assentiment, l'administration peut alors traiter l'opposition comme une demande de jugement par le tribunal (art. 71 DPA; FF 1971 I 1027; BO-CE 1971 p. 845). Le législateur voulait une procédure propre à protéger véritablement le citoyen par l'assurance que les enquêteurs connaîtraient à fond les infractions prévues (BO-CN 1973 p. 459).

e) Au sujet des articles 62 ss DPA, il a été précisé au cours des débats parlementaires qu'il appartenait à l'administration de prendre une décision à l'issue de l'enquête. Ainsi, il est clair que dans tous les cas c'est l'administration qui est compétente pour mener l'enquête à son terme, même si dès le commencement de celle-ci une peine privative de liberté doit être envisagée. Dans ce dernier cas également, l'administration ne transmet le dossier au juge pénal, pour jugement, qu'après l'achèvement de l'enquête (W. R. PFUND, Das neue Verwaltungsstrafrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Steuerstrafrechts, Archives 42 [1973]182; MARKUS PETER, Das neue Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, RPS 90 [1974]341 et 351; du même auteur, Verwaltungsstrafverfahren des Bundes und kantonale Gerichtsbarkeit, in Recht und Praxis 1974 p. 509; PETER BÖCKLI, Zweimal sieben Tücken des neuen Verwaltungsstrafrechtes, in Basler juristische Mitteilungen 1979 p. 187). f) Le système d'attribution de compétences résultant du DPA avait déjà été proposé lors de la revision de la LB dont les dispositions n'ont nécessité que des modifications rédactionnelles à la suite de l'adoption du DPA (FF 1970 I 1174; FF 1971 I 1045 ch. XX). Au cours de l'examen de la LB par le Conseil des Etats, il fut précisé que la poursuite des infractions aux dispositions de la loi incomberait désormais au Département fédéral des finances et que les juridictions cantonales connaîtraient des délits de violation du secret professionnel et d'atteinte au crédit des banques, c'est-à-dire des délits de droit commun (BO-CE 1970 p. 298). Il a encore été indiqué que de la sorte la poursuite serait concentrée là où la présence de spécialistes favoriserait la célérité de la procédure et du jugement, que la compétence des tribunaux cantonaux pour réprimer les crimes et délits de droit commun ne serait pas touchée, que les infractions dites bancaires se trouvaient le plus souvent en concours avec les infractions de droit pénal commun et que la nouvelle répartition des compétences présentait l'avantage de faciliter la tâche des tribunaux cantonaux car ils pourraient désormais disposer d'une instruction déjà terminée (BO-CN 1970 p. 299, intervention Bodenmann). g) Plusieurs auteurs se sont exprimés sur le problème du concours d'infractions tel qu'il se présente ici. Ils se limitent cependant à exposer l'argumentation du Conseil fédéral figurant dans la décision précitée (JAAC 1978.87; ROBERT ROTH, Tribunaux pénaux, autorités administratives et droit pénal administratif, RDAF 1981 p. 296; Schweri, Interkantonale Gerichtsstandsbestimmung in Strafsachen, Berne 1987 p. 29 n. 32). D'après RENATE SCHWOB, une délégation de la poursuite aux autorités

pénales cantonales n'est justifiée que s'il existe, en plus, un lien étroit entre les deux procédures; elle indique cependant qu'en général les enquêtes sont menées séparément (FJS 1288 p. 5/6 et 7). MARKUS PETER estime qu'en l'absence d'une disposition légale sur ce type de concours, il faut admettre en principe l'obligation de chacune des autorités compétentes de mener séparément l'instruction; avec raison il mentionne le fait qu'en pratique la majorité des cas sont sanctionnés par une simple amende et qu'une réglementation particulière a été prévue à cet effet aux art. 8 et 9 DPA (Erste Erfahrungen mit dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, RPS 93 [1977]374).

4. a) Une application par analogie de l'art. 344 ch. 1 CP permettant de déléguer l'enquête pénale administrative aux autorités cantonales d'instruction pénale est contraire au droit. Cela découle du texte clair du DPA et des travaux préparatoires des deux lois en cause (DPA et LB); en particulier, une telle délégation porte atteinte aux droits de l'inculpé. Il n'y a pas de lacune des textes légaux sur la compétence en matière d'instruction ou d'enquête au sujet des infractions en concours, qui doivent être poursuivies par les autorités pénales administratives d'une part et, d'autre part, par les autorités pénales cantonales. Si lacune il y a, il s'agit d'un silence qualifié du législateur. Le fait que l'art. 21 al. 3 DPA attribue au Conseil fédéral la compétence de déférer l'affaire à la Cour pénale fédérale (dont la seule tâche n'est pas d'instruire mais uniquement de juger) corrobore cette conclusion; en effet, il n'y a pas de délégation semblable prévue au stade de l'enquête. Dès lors, par la délégation attaquée le Département fédéral a violé les art. 20, respectivement 21 DPA et 51bis al. 2 LB. La plainte doit en conséquence être admise. b) Le dossier doit être renvoyé au Département fédéral; celui-ci devra mettre fin à l'enquête par une décision formelle au sens de l'art. 62 DPA. S'il estime, après avoir mis fin à

l'enquête, que les conditions requises pour infliger une peine ou une mesure privative de liberté sont réunies, il devra transmettre le dossier au Ministère public cantonal à l'intention du tribunal compétent, conformément à l'art. 73 al. 1 DPA.