



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la police fedpol

État des lieux des instruments à la disposition des autorités pour lutter contre la criminalité organisée en Suisse

Bern, juillet 2023

Contenu

1 Résumé

2 Contexte

2.1	Introduction et mandat	7
2.2	Recommandations de l'équipe d'experts externes	7
2.3	Méthode de collecte des données	7
2.4	Countering Organised Crime – COC	8
2.5	Distinction entre "criminalité organisée" et "organisation criminelle"	8
2.6	Réceptivité du sondage en ligne.....	10
2.6.1	Réponse des autorités de poursuite pénale en fonction de l'autorité, de l'origine et de la langue	10
2.6.2	Réponses des autorités civiles en fonction de leur type, de l'origine et de la langue	11

3 Résultats du sondage

3.1	Degré d'infiltration de la Suisse par la CO	14
3.1.1	Évaluation.....	14
3.1.2	Interprétation.....	15
3.2	Coopération : collaboration et échange d'informations.....	16
3.2.1	Évaluation : situation actuelle pour les autorités de poursuite pénale	16
3.2.2	Évaluation : situation visée par les autorités de poursuite pénale	20
3.2.3	Évaluation : situation actuelle pour les autorités civiles.....	21
3.2.4	Évaluation : situation visée par les autorités civiles	23
3.2.5	Interprétation : échange d'informations comme instrument central de coopération	24
3.2.6	Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de coopération	26
3.3	Répression : procédures d'enquête des autorités de poursuite pénale.....	27
3.3.1	Évaluation : situation actuelle pour les autorités de poursuite pénale	27
3.3.2	Évaluation : situation visée par les autorités de poursuite pénale	28
3.3.3	Interprétation : instruments de lutte répressive contre la CO	30
3.3.4	Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de répression.....	32
3.4	Prévention : sensibilisation de toutes les autorités	33
3.4.1	Évaluation des autorités de poursuite pénale et des autorités civiles.....	33
3.4.2	Interprétation : besoin conséquent de travail de prévention	34
3.4.3	Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de prévention	34

4 Conclusion

5 Annexe

Liste des figures

Figure 1	Répartition des réponses en fonction des autorités de poursuite pénale.....	10
Figure 2	Répartition des réponses des autorités de poursuite pénale en fonction de l'origine	10
Figure 3	Répartition des réponses des autorités de poursuite pénale en fonction de la langue	11
Figure 4	Répartition des réponses des autorités civiles en fonction de leur type.....	11
Figure 5	Répartition des réponses des autorités civiles en fonction de l'origine	12
Figure 6	Répartition des réponses des autorités civiles en fonction de la langue	12
Figure 7	Autorités de poursuite pénale : "À votre avis, à quel point la Suisse est-elle infiltrée par la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues : 189)	14
Figure 8	Autorités civiles : "À votre avis, à quel point la Suisse est-elle infiltrée par la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues: 352).....	15
Figure 9	Autorités civiles : "Pensez-vous que votre autorité est confrontée à des activités relevant de la criminalité organisée ?"	15
Figure 10	Autorités de poursuite pénale : "Y a-t-il une unité / division spécialisée chargée de la criminalité organisée au sein de votre autorité ?"	16
Figure 11	Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec fedpol ?" (Nombre de réponses reçues : 127) .	16
Figure 12	Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec le MPC ?" (Nombre de réponses reçues : 157)	16
Figure 13	Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec les ministères publics cantonaux ?" (Nombre de réponses reçues : 159)	17
Figure 14	Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec les polices cantonales ?" (Nombre de réponses reçues : 156)	17
Figure 15	Autorités de poursuite pénale : "Êtes-vous confronté(e) à des obstacles lorsque vous échangez des informations, notamment dans le domaine de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire ?" (Nombre de réponses reçues : 148)	17
Figure 16	Autorités de poursuite pénale : "Le tableau de la situation de fedpol relatif à la criminalité organisée est-il un instrument utile dans votre travail quotidien ?" (Nombre de réponses reçues : 70)	18

Figure 17	Autorités de poursuite pénale : "Votre domaine de compétence dispose-t-il d'un tableau de la situation sur la criminalité organisée en Suisse ?"	19
Figure 18	Autorités de poursuite pénale : "Votre domaine de compétence dispose-t-il d'un tableau de la situation sur la criminalité organisée dans les pays voisins ?"	19
Figure 19	Autorités de poursuite pénale : "Souhaiteriez-vous un tel tableau de la situation relatif à la CO dans les pays voisins ?"	19
Figure 20	Autorités civiles : "Savez-vous à quel service vous pouvez vous adresser en cas de suspicion d'activités liées au CO ?"	21
Figure 21	Autorités civiles : "Estimez-vous nécessaire de mettre en place un service à contacter en cas de suspicion d'activités de CO ?"	21
Figure 22	Autorités civiles : "Votre autorité a-t-elle défini une marche à suivre lorsque vous remarquez des caractéristiques relevant de la criminalité organisée ?"	21
Figure 23	Autorités civiles : "Recevez-vous des informations sur l'évolution actuelle et les acteurs de la criminalité organisée qui peuvent concerner votre autorité ?"	21
Figure 24	Autorités civiles : "Avez-vous la possibilité d'échanger avec d'autres autorités à propos de contenus suspects relevant de la criminalité organisée ?"	21
Figure 25	Autorités de migration : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir dans les domaines de l'asile et des étrangers pour mieux détecter les activités et les acteurs relevant de la criminalité organisée et empêcher les actions de ces derniers ?" (Nombre de réponses reçues : 49)	23
Figure 26	Autorités de poursuites et de faillite : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir dans le domaine des autorités de poursuites et / ou de faillite (sur le plan juridique ou autre) pour détecter et empêcher les activités relevant de la criminalité organisée (par ex. faillites en chaîne, blanchiment d'argent, pertes d'exploitation inexplicables, autres transactions suspectes) ?" (Nombre de réponses reçues : 147)	24
Figure 27	Autorités de migration : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir, s'agissant de l'octroi des titres de séjour et de la naturalisation, pour détecter et empêcher les activités relevant de la criminalité organisée et / ou les liens avec celle-ci (par ex. situation personnelle du requérant, soupçon de mariage fictif) ?" (Nombre de réponses reçues : 49)	24
Figure 28	Autorités de poursuite pénale : "Que pensez-vous de l'utilité de l'art. 260 ^{ter} CP pour la lutte répressive de la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues : 131)	28
Figure 29	Autorités de poursuite pénale : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir au niveau du code de procédure pénale ?" (Nombre de réponses reçues : 138)	29
Figure 30	Autorités de poursuite pénale : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir au niveau du code pénal ?" (Nombre de réponses reçues : 139)	29
Figure 31	Autorités civiles : "Votre autorité a-t-elle besoin d'être soutenue dans le travail de prévention contre la criminalité organisée ?"	33
Figure 32	Autorités de poursuite pénale : "Votre autorité a-t-elle besoin d'être sensibilisée au travail de prévention dans la lutte contre la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues : 137)	34

Liste des abréviations

Autorités civiles	Autorités sans compétence en matière de poursuite pénale
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CO	Criminalité organisée
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale ; RS 312.0)
DFJP	Département fédéral de justice et police
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale ; RS 351.1)
LBA	Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent ; RS 955.0)
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LOC	Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États (RS 360)
LPD	Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1)
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
LStup	Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (loi sur les stupéfiants ; RS 812.121)
Ltém	Loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (RS 312.2)
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
OC	Organisation criminelle
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
SRC	Service de renseignement de la Confédération

1 Résumé

La lutte contre la criminalité organisée (CO) est une priorité stratégique du DFJP et sert la sécurité intérieure de la Suisse. Pour atteindre son objectif, cette tâche doit être abordée sous un angle interdisciplinaire. En effet, la détection de caractéristiques relevant de la CO ne commence pas auprès des autorités de poursuite pénale, mais bien auprès des autorités "civiles" (autorités sans compétence en matière de poursuite pénale). Ces dernières en première ligne, que ce soit au niveau des marchés publics, des contrôles fiscaux, de l'inspection du travail, etc.

Afin de lutter conjointement et efficacement contre la CO, les autorités doivent pouvoir détecter les activités suspectes, échanger des informations à ce sujet, analyser ces dernières et intégrer les résultats obtenus aux enquêtes, aux procédures pénales et au travail de prévention.

L'objectif de la présente analyse est de dresser un état des lieux aussi complet que possible des instruments à la disposition des autorités pour lutter contre la CO en Suisse. En menant un sondage en ligne, rempli par les collaborateurs tant des autorités de poursuite pénale que des autorités civiles de la Confédération et des cantons, l'Office fédéral de la police (fedpol) et une équipe d'experts externes ont identifié les lacunes et les besoins des autorités dans le but de lutter contre la CO.

Plus de 500 formulaires remplis par les collaborateurs de diverses autorités ont été analysés. Il en ressort que la majorité des personnes sondées est d'avis que la Suisse est moyennement voire fortement infiltrée par la CO, ce qui ne correspond pas à la représentation que l'on se fait habituellement de la Suisse, à savoir un pays "paisible" au taux de criminalité bas. Les personnes sondées pensent qu'il est nécessaire de remédier au manque de ressources en personnel pouvant être consacrées spécifiquement à contrer les activités de la CO. De plus, le sondage met en lumière une nécessité d'agir dans les domaines de la coopération (notamment en ce qui concerne l'échange d'informations), de la répression (procédures d'enquête des autorités de poursuite pénale) et de la prévention (sensibilisation).

Après avoir évalué et interprété les résultats du sondage, l'équipe d'experts externes a formulé vingt recommandations à l'attention du DFJP pour améliorer les instruments visant à lutter contre la CO. Elles concernent tant la législation que les approches stratégiques et opérationnelles des autorités impliquées.

Les recommandations de l'équipe d'experts externes concluent la présente enquête. Ensuite, le DFJP évaluera en détail et en collaboration avec les autorités partenaires quelles recommandations de l'équipe d'experts externes pourront être mises en œuvre et sous quelle forme pour lutter contre la CO en Suisse à l'aide d'un dispositif renforcé.

2 Contexte

2.1 Introduction et mandat

La lutte contre la CO est l'une des priorités de la Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023¹ adoptée par le DFJP. Les objectifs stratégiques fixés dans le domaine d'infraction CO sont les suivants :

- la Suisse n'est pas intéressante pour la criminalité organisée, que ce soit pour la constitution de structures ou en tant que poste de repli et base pour dissimuler ou blanchir des gains provenant d'activités criminelles;
- les autorités de la Confédération et des cantons sont informées en permanence de la présence et des activités des organisations et groupes criminels en Suisse ou ayant un lien avec la Suisse (suivi de la situation), sont conscientes des risques liés à cette présence et sensibilisées en conséquence;
- la constitution, le développement et les activités du crime organisé sont empêchés ou entravés, l'infiltration des autorités, de l'économie et de la société civile est contrecarrée ou circonscrite. Le public est informé de ce phénomène.

Dans ce contexte, l'ancienne cheffe du DFJP a chargé fedpol en 2022 de dresser un état des lieux complet des instruments existants et des possibles lacunes dans la lutte contre la CO et de formuler des recommandations visant à améliorer les mesures de lutte contre la CO.

Une équipe d'experts externes, composée de la professeure Annamaria Astrologo² et des docteurs en droit Peter Müller³ et Umberto Pajarola⁴ (ci-après : équipe d'experts) a notamment participé à l'évaluation et à l'interprétation des résultats du sondage et a formulé les recommandations à l'attention du DFJP. Celles-ci concernent tant la législation que la pratique des autorités dans le domaine de l'échange d'information, des enquêtes et de la prévention.

2.2 Recommandations de l'équipe d'experts externes

Les recommandations des experts externes rendent compte de l'avis de ces derniers. Le DFJP en prend connaissance dans le présent rapport, mais elles ne font l'objet ni de commentaires, ni d'une appréciation. Le DFJP et fedpol ne s'engagent pas à mettre en œuvre ces recommandations directement. Ces dernières sont comprises en premier lieu comme des suggestions de mesures qui permettent d'améliorer le dispositif de lutte contre la CO. fedpol les analysera une par une et en détail ultérieurement, notamment dans le but d'examiner les possibles formes de leur mise en œuvre.

2.3 Méthode de collecte des données

Pour dresser son état des lieux, fedpol a mené un sondage en ligne du 3 octobre au 22 novembre 2022 auprès de diverses autorités de poursuite pénale et d'autres autorités ne relevant pas de la poursuite

¹ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/fr/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-f.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-f.pdf>, consulté le 27 avril 2023

² Professeure à l'Institut des sciences juridiques de l'Université de la Suisse italienne à Lugano et directrice académique de l'*Osservatorio ticinese sulla criminalità organizzata (O-TiCO)*

³ Senior Consultant chez bolz+partner, ancien vice-directeur de l'Office fédéral de la justice, ancien secrétaire général du Département fédéral des affaires étrangères et ancien directeur de l'Office fédéral de l'aviation civile

⁴ Procureur au ministère public du canton de Zurich, Division Criminalité organisée

pénale. Ce sondage se composait de deux questionnaires, dont la structure était axée sur les trois piliers de la Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023 du DFJP : la prévention, la coopération et la répression. L'un des questionnaires était destiné aux autorités fédérales et cantonales de poursuite pénale⁵, l'autre aux autorités qui ne relèvent pas de la poursuite pénale (ci-après : autorités civiles), mais qui sont très probablement confrontées à la CO⁶. Les questionnaires comprenaient des questions ouvertes et fermées qui pouvaient être suivies de questions d'approfondissement en fonction des réponses données précédemment. Les autorités sondées ont été priées de faire participer plusieurs collaborateurs de rangs hiérarchiques variés au sondage. Les participants avaient la possibilité d'y répondre dans l'une des trois langues officielles, anonymement ou en indiquant l'autorité pour laquelle ils travaillent.

2.4 Countering Organised Crime – COC

La Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023 élaborée par fedpol prévoit une méthode de travail applicable à long terme devant garantir une coopération opérationnelle optimale entre la Confédération et les cantons dans la lutte contre la CO. Cette méthode est définie par le concept *Countering Organised Crime* (COC). Elle se fonde sur les objectifs stratégiques exposés au chap. 2.1 et doit garantir et optimiser la coopération et la coordination entre les acteurs nationaux (Confédération et cantons) et internationaux. Le COC a été lancé en 2020.

Le COC est une méthode de travail qui repose sur la coopération (et son optimisation) entre les autorités fédérales, cantonales et communales. Les autorités concernées sont actives dans divers domaines : poursuite pénale, migration, contrôles douaniers, attribution de marchés publics, surveillance du marché du travail. Le COC permet de coordonner les actions des différents partenaires dans le but de lutter plus efficacement contre la CO. La création et l'utilisation du COC n'ont nécessité aucune nouvelle base légale. Les dispositions en vigueur s'appliquent aux autorités impliquées, notamment pour ce qui est du traitement et de la protection de données personnelles.

2.5 Distinction entre "criminalité organisée" et "organisation criminelle"

Le terme "criminalité organisée" est utilisé au sens générique dans le présent rapport. Il n'est pas clairement défini sur le plan juridique, mais fait en premier lieu référence à un phénomène criminologique sans caractéristiques d'identification univoques. Il exprime l'idée qu'il ne s'agit pas de criminalité "usuelle", mais d'actes commis à grande échelle par des groupes de personnes qui mettent en danger la vie et l'intégrité corporelle d'autrui, visent de gros profits et/ou causent aussi des dommages économiques importants.

Contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne, la Suisse n'a pas de définition uniforme de la "criminalité organisée", que ce soit au niveau de sa législation ou de ses forces de police.

D'une part, on trouve dans la loi une distinction "vers le haut", c'est-à-dire lorsqu'on est effectivement en présence d'une organisation criminelle (OC). L'art. 260^{ter} CP⁷ décrit cette forme qualifiée de CO et exige le cumul de divers éléments constitutifs de l'infraction. Conformément à cette disposition lé-

⁵ Polices cantonales, ministères publics cantonaux, MPC, fedpol, OFDF, NCSC, CFMJ, Swissmedic

⁶ Office des poursuites et des faillites, offices du registre du commerce, services du registre foncier, autorités cantonales des migrations, offices cantonaux de l'état civil, services des achats des cantons et de la Confédération, autorités en matière de concurrence, autorités fiscales, Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Office fédéral de la justice (OFJ), autorités cantonales de l'emploi, Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), inspecteurs cantonaux des denrées alimentaires

⁷ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#art_260_ter, consulté le 2 mai 2023

gale, il y a organisation criminelle si le but de cette organisation est a) de commettre des actes de violence criminels ou b) de se procurer des revenus par des moyens criminels. On peut par exemple associer les mafias italiennes aux organisations criminelles. En effet, grâce à leur organisation, à leur expansion internationale et à leur influence sur les décisions économiques et politiques, elles érigent au sein de la société leur propre système parallèle et illégal, compromettant ainsi les processus transparents de la démocratie.

D'autre part, on trouve dans la loi une distinction de la CO "vers le bas" avec le terme "bande", notamment aux art. 139, 140 et 305^{bis} CP ou dans la LStup. Un acte commis en bande peut, mais ne doit pas nécessairement indiquer la présence de CO.

Il est particulièrement important de savoir si l'élément constitutif de l'infraction de l'art. 260^{ter} CP s'applique car cela détermine si c'est la Confédération ou le canton qui est compétent en matière de poursuite pénale.

Toutefois, en pratique, l'appréciation juridique exacte ne peut être effectuée que vers la fin d'une procédure. Celle-ci peut être ouverte à l'origine pour un cas de stupéfiants ou de faillite frauduleuse mais ce n'est qu'au cours de l'enquête que les structures de CO voire l'existence d'une OC apparaissent. Les procédures liées à la CO se déroulent dans un milieu spécifique. Les auteurs de l'infraction sont presque toujours des groupes de personnes reliées entre elles par une origine ou une parenté commune ou des relations de confiance particulières. L'infraction dans sa globalité est ainsi commise dans un milieu plus ou moins hermétique. Pour que la poursuite pénale de la CO soit efficace, il est essentiel que les actions indiquant des activités criminelles soient reconnues en tant que telles. En plus de la sensibilisation et de capacités à détecter les critères permettant de déduire la présence de CO, l'échange d'informations entre les autorités à tous les niveaux de l'État sont la clé du succès.

2.6 Réceptivité du sondage en ligne

2.6.1 Réponse des autorités de poursuite pénale en fonction de l'autorité, de l'origine et de la langue

Les autorités de poursuite pénale ont envoyé 195 réponses au total. Si l'on décompose ce nombre, près de la moitié des formulaires provient des polices cantonales (46,7 %). Celles-ci sont suivies par fedpol (22,6 %), les ministères publics cantonaux (19 %) et l'OFDF (7,2 %). Le pourcentage restant concerne d'autres autorités de poursuite pénale.

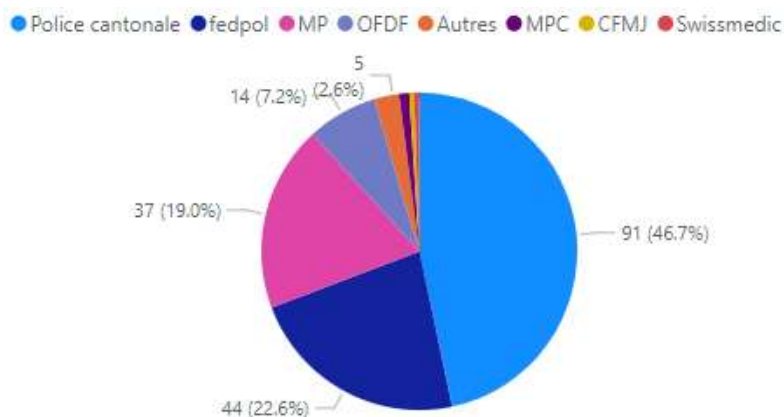
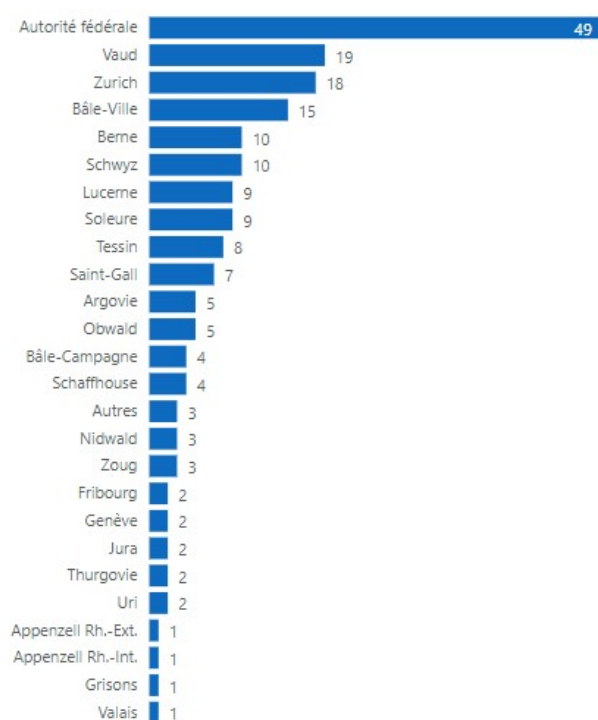


Figure 1 Répartition des réponses en fonction des autorités de poursuite pénale



Si l'on analyse les réponses reçues de la part des autorités de poursuite pénale en fonction de l'origine, on s'aperçoit que les autorités fédérales⁸ arrivent en tête du classement (49 réponses). Elles sont suivies de celles des cantons de Vaud (19), de Zurich (18), de Bâle-Ville (15), de Berne et Schwyz (10 chacun), de Lucerne et Soleure (9 chacun), du Tessin (8) et de Saint-Gall (7). Les autres cantons ont donné entre une et cinq réponses.

Figure 2 Répartition des réponses des autorités de poursuite pénale en fonction de l'origine

⁸ Autorités fédérales de poursuite pénale : MPC, OFDF, CFMJ, fedpol, NCSC et Swissmedic



Près de trois quarts des réponses ont été rédigées en allemand (72,8 %), un cinquième (20 %) en français et moins d'un dixième (7,2 %) en italien. Les réponses des autorités de poursuite pénale reflètent donc quasiment la répartition linguistique au sein de la population. Toutefois, on ne peut pas totalement en conclure que les régions linguistiques sont représentées de manière adéquate, étant donné que les autorités fédérales ont répondu aux questions dans les trois langues officielles.

Figure 3 Répartition des réponses des autorités de poursuite pénale en fonction de la langue

2.6.2 Réponses des autorités civiles en fonction de leur type, de l'origine et de la langue

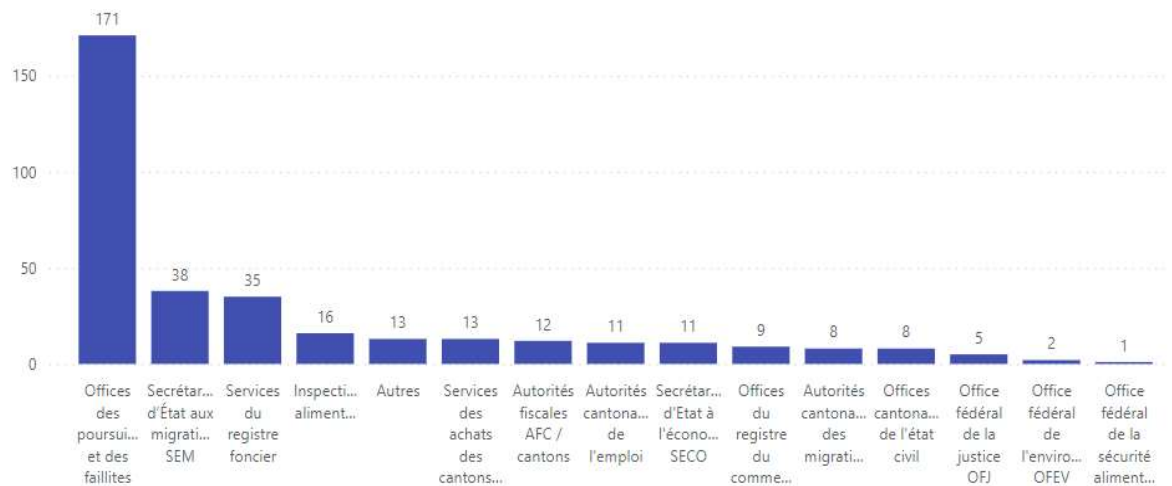
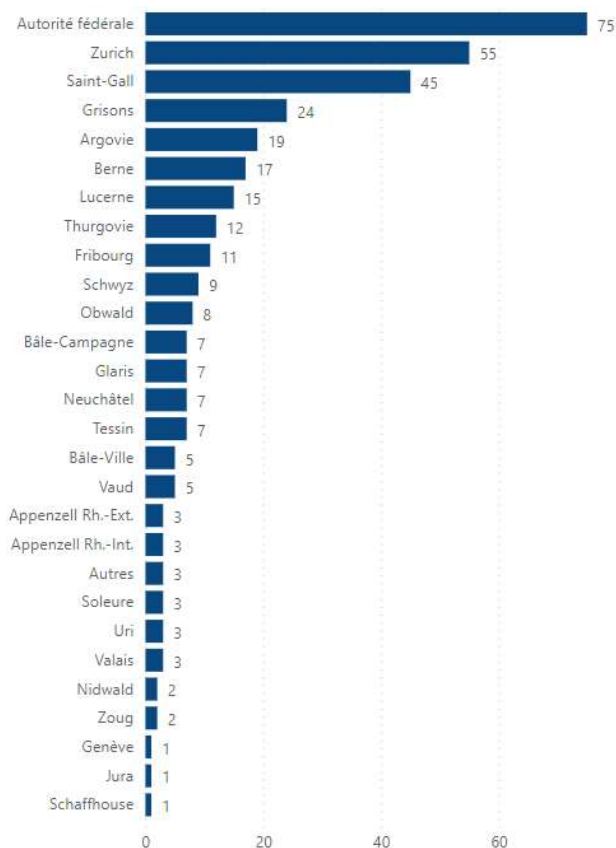


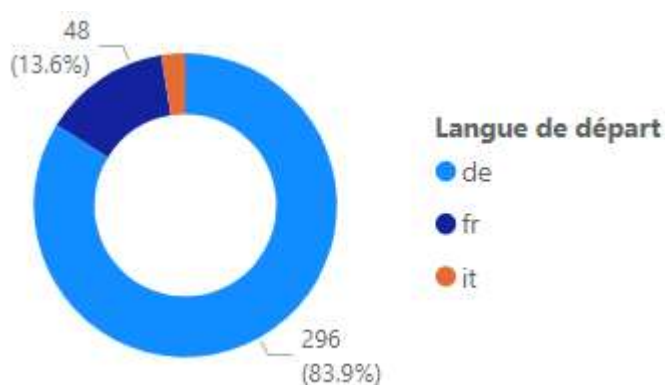
Figure 4 Répartition des réponses des autorités civiles en fonction de leur type

Les autorités civiles ont envoyé 353 réponses au total, la majorité provenant des offices des poursuites et des faillites (171). Suivent relativement loin derrière le SEM (38), les services du registre foncier (35), les inspecteurs des denrées alimentaires (16), les services d'achats et les autorités fiscales (13 chacun), les autorités cantonales de l'emploi et le SECO (11 chacun) et les autres autorités civiles avec chacune moins de dix réponses.



La plupart des réponses fournies par les autorités civiles proviennent des autorités fédérales (75), suivies des cantons de Zurich (55), de Saint-Gall (45), des Grisons (24), d'Argovie (19), de Berne (17), de Lucerne (15), de Thurgovie (12), de Fribourg (11), de Schwyz (9), d'Obwald (8), de Bâle-Campagne, de Glaris, de Neuchâtel et du Tessin (7 chacun). Les autres cantons ont livré cinq réponses ou moins.

Figure 5 Répartition des réponses des autorités civiles en fonction de l'origine



Les autorités civiles ont donné plus de quatre cinquièmes de leurs réponses en allemand (83,9 %), plus d'un dixième en français (13,6 %) et seulement 2,5 % en italien. Les langues latines sont donc sous-représentées dans le sondage par rapport à la répartition du français et de l'italien au sein de la population.

Figure 6 Répartition des réponses des autorités civiles en fonction de la langue

Les résultats du sondage donnent un aperçu précieux de la manière dont les diverses autorités suisses perçoivent la CO.

Le nombre de réponses montre que ce sont surtout les offices des poursuites et des faillites et, dans une certaine mesure, les services du registre foncier qui sont sensibilisés aux activités relevant de la CO, en plus des polices et des ministères publics. Il est également frappant de constater que, si l'on ne tient pas compte des réponses données par l'administration fédérale, la plupart des réponses proviennent de Suisse alémanique, en particulier du canton de Zurich, tant du côté des autorités de poursuite pénale que des autorités civiles. Exception faite des autorités de poursuite pénale vaudoises, la Suisse romande a fourni plutôt peu de réponses, tandis que le Tessin en a livré relativement beaucoup.

3 Résultats du sondage

3.1 Degré d'infiltration de la Suisse par la CO

3.1.1 Évaluation

Dans le cadre du sondage, les autorités de poursuite pénale et les autorités civiles étaient invitées à évaluer le degré d'infiltration de notre pays par la CO.

Du côté des autorités de poursuite pénale, une écrasante majorité (près de 80 %) est d'avis que notre pays est moyennement ou fortement infiltré par la CO, tandis qu'à peine 15 % des sondés pensent que cette infiltration est moindre. Enfin, 1 % des sondés estime que la Suisse n'est pas du tout infiltrée par la CO.

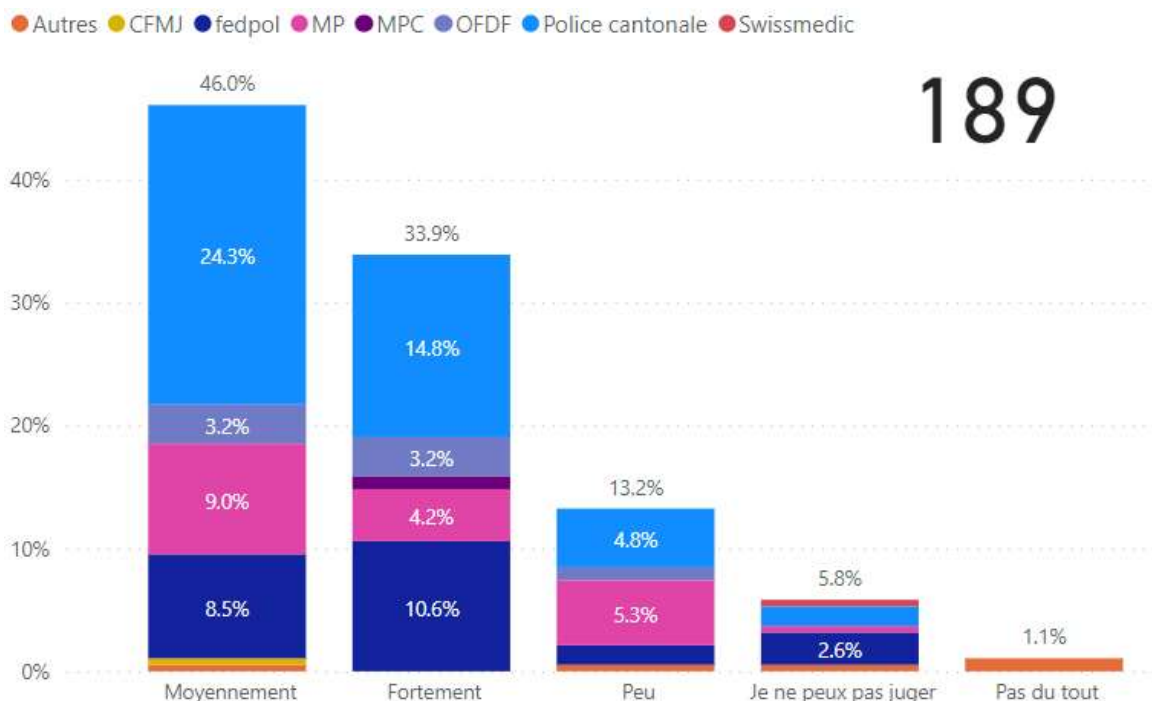


Figure 7 Autorités de poursuite pénale : "À votre avis, à quel point la Suisse est-elle infiltrée par la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues : 189)

Pour une majorité des autorités civiles également (70 %), la Suisse est moyennement ou fortement infiltrée par la CO, et peu infiltrée pour une minorité (moins de 20 %). Une part infime des sondés (0,6 %) est d'avis que la Suisse n'est pas du tout concernée par la CO.

De plus, près de 60 % des autorités civiles indiquent être confrontées à des activités relevant de la CO. Cette valeur est encore plus élevée dans certains domaines, par exemple les autorités fiscales (plus de 70 %) et de migration (plus de 80 %).

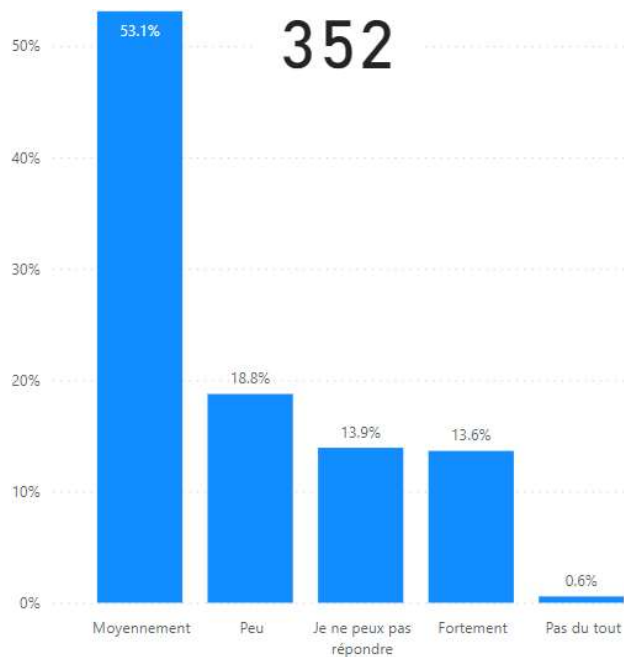


Figure 8 Autorités civiles : "À votre avis, à quel point la Suisse est-elle infiltrée par la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues: 352)

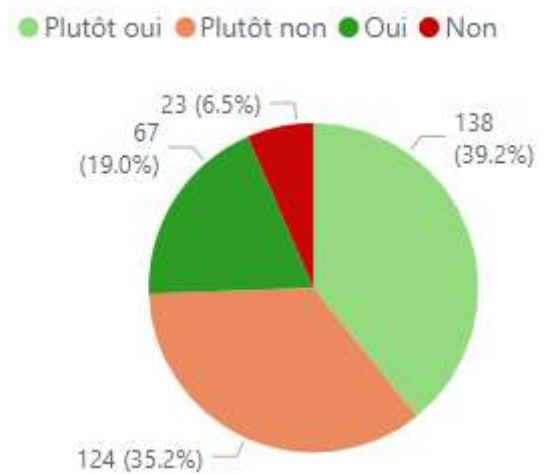


Figure 9 Autorités civiles : "Pensez-vous que votre autorité est confrontée à des activités relevant de la criminalité organisée ?"

3.1.2 Interprétation

Une large majorité des autorités répondantes sont d'avis que la Suisse est moyennement ou fortement infiltrée par la CO. Ce constat s'applique aussi bien aux autorités de poursuite pénale qu'aux autorités civiles. Il n'est pas possible de déterminer le degré exact d'infiltration, notamment parce que la perception des autorités civiles varie selon les champs d'activité.

La clarté de cette déclaration surprend certains membres de l'équipe d'experts justement parce qu'elle émane tant des autorités de poursuite pénale que des autorités civiles. La part élevée des répondants estimant que la Suisse est directement concernée par les activités relevant de la CO la rend encore plus préoccupante. Le constat d'une infiltration moyenne voire forte de notre pays par la CO contraste curieusement d'une part avec l'image répandue auprès du public d'une Suisse exempte de CO, d'autre part avec la passivité relative voire l'échec de la lutte contre cette forme de criminalité.

Ces valeurs montrent clairement qu'il est nécessaire d'agir dans la lutte contre la CO. Tant les autorités de poursuite pénale que les autorités civiles partagent cet avis. La suite du présent rapport expose dans quels domaines du dispositif de lutte contre la CO il est particulièrement important d'agir.

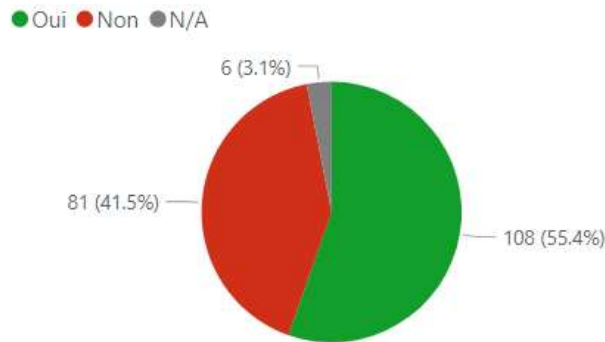
3.2 Coopération : collaboration et échange d'informations

L'une des mesures centrales de coopération dans le domaine d'infraction de la CO est définie dans la Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023 comme suit :

- la collaboration interdisciplinaire entre les acteurs de la poursuite pénale et d'autres autorités de la Confédération et des cantons est coordonnée et concertée plus étroitement.

En tenant compte de cet objectif, une partie du sondage a été consacrée à l'organisation, à l'échange d'informations et au tableau de la situation de lutte contre les activités relevant de la CO.

3.2.1 Évaluation : situation actuelle pour les autorités de poursuite pénale



Plus de la moitié des autorités de poursuite pénale répondantes indiquent disposer d'unités spécialisées chargées de la CO. Toutefois, la question de savoir si ces unités combattent la CO au moyen de mesures répressives, préventives ou coopératives reste ouverte.

Figure 10 Autorités de poursuite pénale : "Y a-t-il une unité / division spécialisée chargée de la criminalité organisée au sein de votre autorité ?"

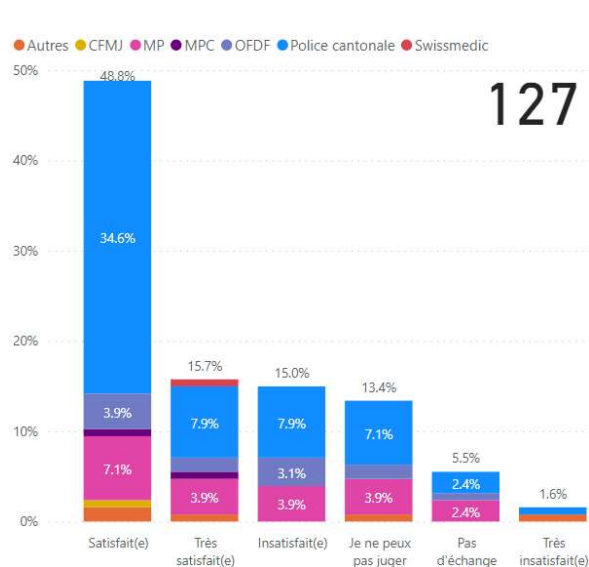


Figure 11 Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec fedpol ?" (Nombre de réponses reçues : 127)

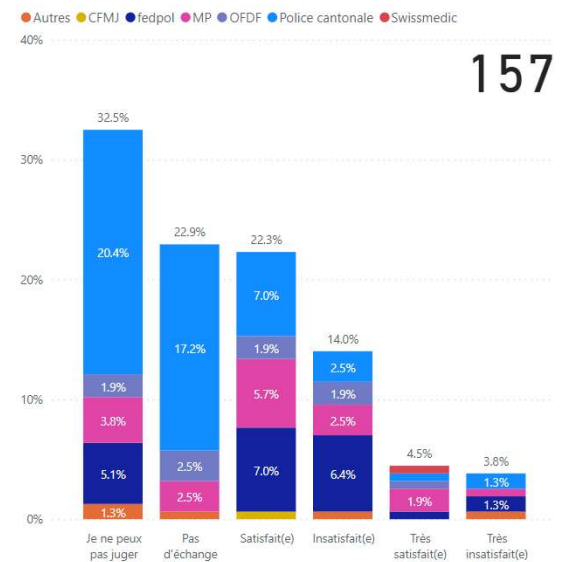


Figure 12 Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec le MPC ?" (Nombre de réponses reçues : 157)

S'agissant de l'échange d'informations avec les différentes autorités de poursuite pénale, près de deux tiers des sondés indiquent être satisfaits ou très satisfaits de l'échange d'informations avec fedpol. Quant à l'échange d'informations avec le MPC, plus de la moitié des répondants ne peuvent pas juger ou n'ont pas eu d'échange avec cette autorité. À peine 30 % des répondants sont satisfaits ou très satisfaits de l'échange d'informations avec le MPC, contre environ 20 % insatisfaits ou très insatisfaits.

Environ deux tiers des personnes sondées sont satisfaites ou très satisfaites de l'échange d'informations avec ou entre les ministères publics cantonaux. L'évaluation est même légèrement meilleure s'agissant de l'échange d'informations avec ou entre les polices cantonales. Près de 70 % des sondés en sont satisfaits ou très satisfaits. Une majorité des répondants ne peuvent pas évaluer la qualité de l'échange d'informations avec les autorités cantonales civiles ou indiquent qu'aucun échange n'a eu lieu. Plus de 60 % des autorités de poursuite pénale sont satisfaites ou très satisfaites de l'échange avec d'autres autorités fédérales.

● Autres ● CFMJ ● fedpol ● MP ● MPC ● OFDF ● Police cantonale ● Swissmedic

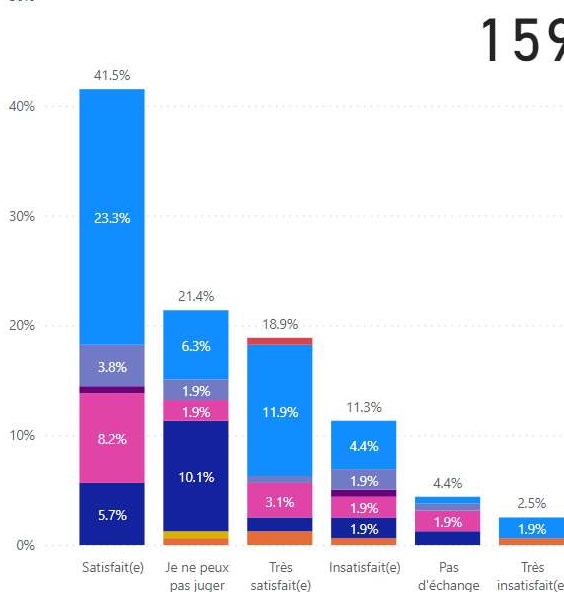


Figure 13 Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec les ministères publics cantonaux ?" (Nombre de réponses reçues : 159)

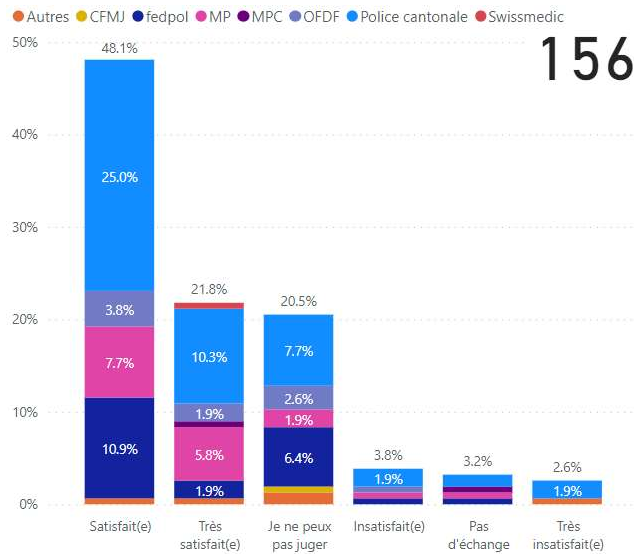


Figure 14 Autorités de poursuite pénale : "Quel est votre degré de satisfaction quant à l'échange d'informations relatif à la lutte contre la criminalité organisée (notamment l'assistance administrative et l'entraide judiciaire) avec les polices cantonales ?" (Nombre de réponses reçues : 156)

● Autres ● CFMJ ● fedpol ● MP ● MPC ● OFDF ● Police cantonale ● Swissmedic

148

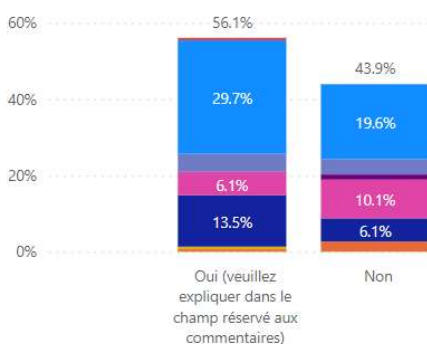


Figure 15 Autorités de poursuite pénale : "Êtes-vous confronté(e) à des obstacles lorsque vous échangez des informations, notamment dans le domaine de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire ?" (Nombre de réponses reçues : 148)

Plus de la moitié des autorités de poursuite pénale indiquent être confrontées à des obstacles lorsqu'elles échangent des informations, notamment dans le domaine de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire. La protection des données et le secret de fonction compliquent l'échange d'informations, tant entre les autorités de poursuite pénale qu'avec les autorités civiles. De manière très générale, des bases légales adéquates relatives à l'échange d'informations sont requises, par exemple des obligations de communiquer en cas de soupçon d'activités relevant de la CO.

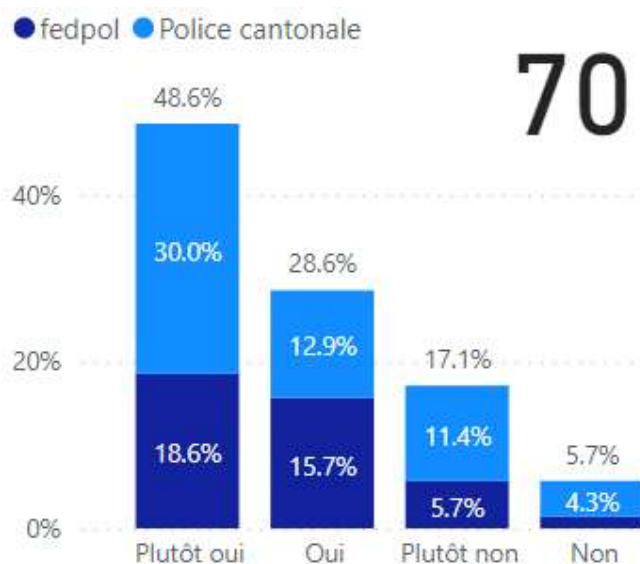


Figure 16 Autorités de poursuite pénale : "Le tableau de la situation de fedpol relatif à la criminalité organisée est-il un instrument utile dans votre travail quotidien ?" (Nombre de réponses reçues : 70)

Le tableau de la situation⁹ de fedpol reçoit un accueil plutôt favorable auprès des répondants (les destinataires de ce tableau de la situation sont des services internes à fedpol et les polices cantonales). Près de 80 % des sondés sont d'avis que le tableau de la situation est un instrument utile dans leur travail quotidien. Certaines autorités ont émis des souhaits d'amélioration en détail (mise à jour des informations, spécification par région linguistique, statistiques, inclusion des cantons dans l'élaboration du tableau de la situation, contributions aux investigations, etc.).

⁹ On entend par *tableau de la situation* une publication régulièrement mise à jour qui contient des informations relatives aux activités relevant de la CO et des OC (diffusion, procédés, etc.).

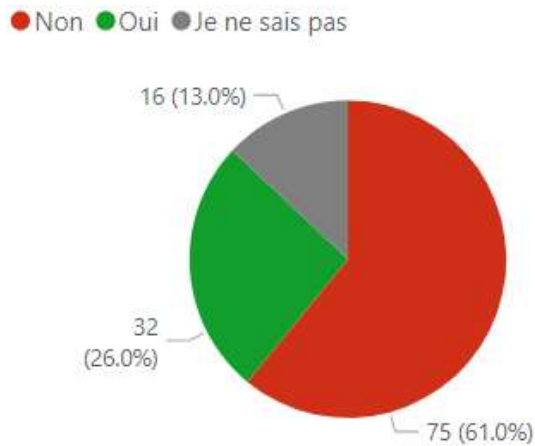


Figure 17 Autorités de poursuite pénale : "Votre domaine de compétence dispose-t-il d'un tableau de la situation sur la criminalité organisée en Suisse ?"

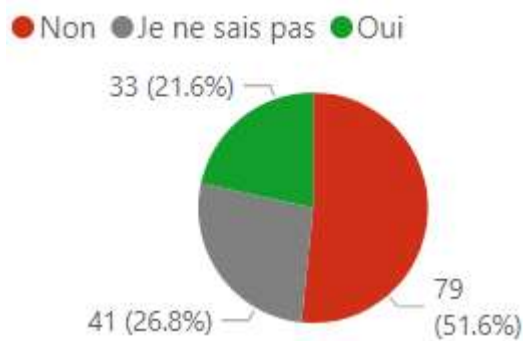


Figure 18 Autorités de poursuite pénale : "Votre domaine de compétence dispose-t-il d'un tableau de la situation sur la criminalité organisée dans les pays voisins ?"

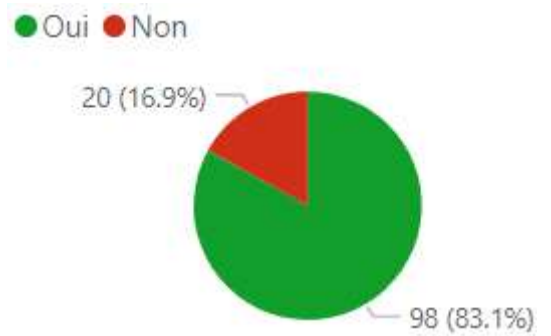


Figure 19 Autorités de poursuite pénale : "Souhaiteriez-vous un tel tableau de la situation relatif à la CO dans les pays voisins ?"

Près des deux tiers des autorités de poursuite pénale interrogées répondent qu'elles n'ont pas de tableau de la situation global pour la Suisse. Deux cinquièmes des sondés souhaiteraient recevoir un tel tableau. La moitié des sondés ne connaissent pas de tableau de la situation concernant l'étranger. Plus de 80 % des répondants seraient toutefois favorables à une telle analyse.

3.2.2 Évaluation : situation visée par les autorités de poursuite pénale

Les collaborateurs des autorités de poursuite pénale ont exprimé sous forme de texte libre à quel niveau il était selon eux nécessaire d'agir concernant les mesures coopératives (organisation et échange d'informations).

De manière générale, ils souhaitent en premier lieu de meilleures conditions techniques pour échanger des informations, notamment la mise en lien des bases de données existantes.

Les autres demandes récurrentes sont les suivantes :

- création de nouvelles bases légales pour l'échange national et international, notamment dans le CPP, la LPD et l'EIMP;
- accélération de l'entraide judiciaire passive;
- simplification de la poursuite pénale dans l'espace Schengen/européen, notamment dans le domaine des mesures de surveillance;
- création d'un journal de police suisse;
- possibilité de communiquer directement avec les autorités des États-Unis;
- ratification de la convention n° 100 du Conseil de l'Europe sur la coopération administrative internationale;
- création de bases légales obligeant les autorités cantonales (pas uniquement les autorités de poursuite pénale) à communiquer les soupçons d'activités relevant de la CO.

3.2.3 Évaluation : situation actuelle pour les autorités civiles

Près de 60 % des répondants issus des autorités civiles savent à quel service annoncer un cas suspect d'activités relevant de la CO, contre plus d'un quart qui l'ignore. Parmi ces derniers, la majorité est d'avis que ce service doit se trouver en dehors de leur autorité.

Une petite moitié des autorités civiles répondent qu'elles n'ont pas défini de marche à suivre lorsqu'elles remarquent des caractéristiques relevant de la CO.

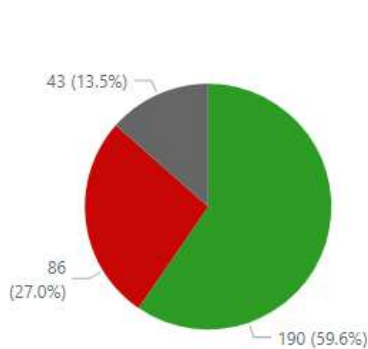


Figure 20 Autorités civiles : "Savez-vous à quel service vous pouvez vous adresser en cas de suspicion d'activités liées au CO ?"

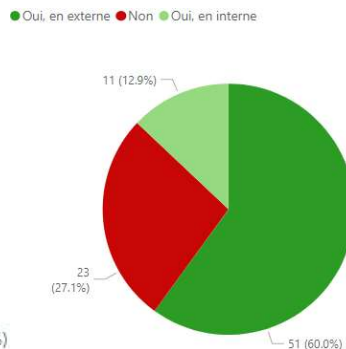


Figure 21 Autorités civiles : "Estimez-vous nécessaire de mettre en place un service à contacter en cas de suspicion d'activités de CO ?"

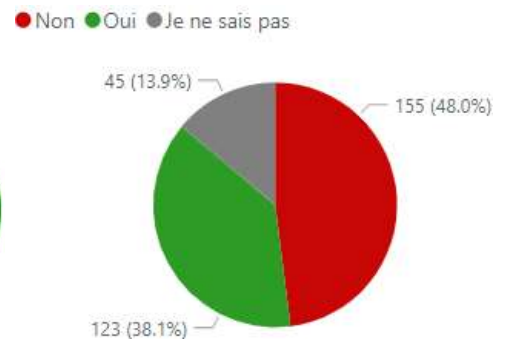


Figure 22 Autorités civiles : "Votre autorité a-t-elle défini une marche à suivre lorsque vous remarquez des caractéristiques relevant de la criminalité organisée ?"

Près de deux tiers des sondés répondent par "oui" ou "plutôt oui" lorsqu'on leur demande s'ils ont la possibilité d'échanger avec d'autres autorités à propos de contenus suspects relevant de la CO. Toutefois, ils répondent à plus de 80 % par "non" ou "plutôt non" à la question "Recevez-vous des informations sur l'évolution actuelle et les acteurs de la criminalité organisée qui peuvent concerner votre autorité ?".

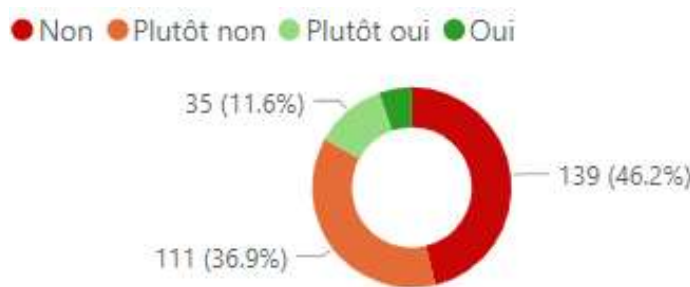


Figure 23 Autorités civiles : "Recevez-vous des informations sur l'évolution actuelle et les acteurs de la criminalité organisée qui peuvent concerner votre autorité ?"

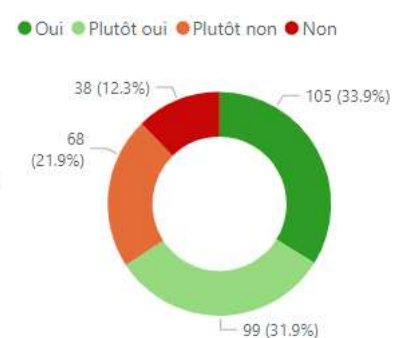
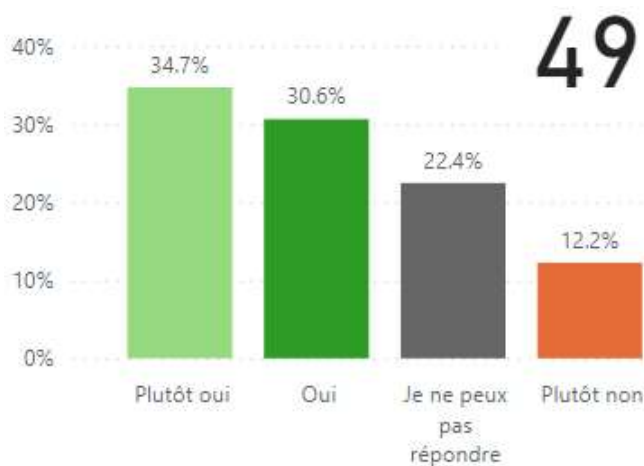


Figure 24 Autorités civiles : "Avez-vous la possibilité d'échanger avec d'autres autorités à propos de contenus suspects relevant de la criminalité organisée ?"

Les échanges d'informations, lorsqu'ils ont lieu, se font entre pairs, avec la police, le ministère public, fedpol ou de manière isolée avec le MROS et le SRC. Les autorités reçoivent parfois des informations relatives à la CO de la part des représentations à l'étranger ou lors d'événements organisés par de leur département.

Par ailleurs, les collaborateurs mentionnent notamment le manque de personnel comme obstacle à l'échange d'informations. Ils soulignent surtout qu'ils ne disposent pas d'un modèle permettant d'identifier la CO, ce qui explique qu'il n'y ait que peu de cas suspects concrets et quasiment aucune preuve d'activités relevant de la CO. Les autorités de poursuites et de faillite décèlent certes souvent des indices d'activités relevant de la CO, mais elles se sentent impuissantes quant à la suite à donner au cas, d'autant plus qu'elles ont parfois l'impression que leurs dénonciations ne sont pas toujours prises au sérieux par les autorités de poursuite pénale.

3.2.4 Évaluation : situation visée par les autorités civiles



S'agissant des pistes d'amélioration pour atteindre la situation visée par les autorités civiles, les personnes sondées formulent diverses propositions spécifiques à leur champ d'action professionnel¹⁰.

Il est frappant de constater que plus de 60 % des répondants travaillant dans le domaine des étrangers et de l'asile et de ceux travaillant pour les autorités de poursuites et de faillite pensent qu'il est nécessaire d'agir pour détecter et empêcher les activités relevant de la CO.

Figure 25 Autorités de migration : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir dans les domaines de l'asile et des étrangers pour mieux détecter les activités et les acteurs relevant de la criminalité organisée et empêcher les actions de ces derniers ?" (Nombre de réponses reçues : 49)

¹⁰ Dans le détail, voici ce qui a notamment été mentionné :

- formations dispensées par fedpol;
- levée du secret bancaire et fiscal pour les offices ayant recours à la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite
- autorisation de payer en espèces supprimée ; déclaration de l'origine de l'argent comptant ;
- registre des sociétés, des actionnaires et des organes tombés en faillite ;
- davantage de publications des dénonciations pénales ;
- réglementation des conséquences juridiques dans la loi sur la nationalité suisse en cas de mariage fictif ;
- enquêtes dans le secteur de la construction ;
- formation de personnes en charge du contrôle pour l'analyse de flux de marchandises et d'argent
- procédure simplifiée pour rejeter les inscriptions au registre du commerce ;
- renforcement des déclarations obligatoires dans le registre du commerce / davantage de compétences attribuées aux offices du registre du commerce pour se procurer des informations ;
- amélioration de l'information à l'attention du public sur les possibilités de consulter le registre du commerce et des poursuites ;
- traçage plus précis des chaînes d'approvisionnement alimentaire ;
- meilleur examen des acheteurs de bien-fonds ;
- meilleures clarifications des permis de travail pour les citoyens de l'UE ;
- interdiction de créer des entreprises pour les étrangers titulaires d'un permis B, interdiction d'exercer une activité après plusieurs faillites, interdiction de transmettre des entreprises ;
- publication officielle des actes de défaut de biens ;
- création d'un centre de conseil pour les créanciers ;
- marche à suivre à l'attention des offices des poursuites lorsqu'ils font face à des cas suspects ;
- dépôt du capital-actions et du capital social sur un compte gelé pendant une période déterminée
- assouplissement de la protection de données ;
- sensibilisation de la population dans les médias ;
- expulsion de longue durée, retrait de la nationalité ;
- meilleure structuration des informations collectées dans le cadre de naturalisations, de changements de nom et de mariages ;
- renforcement des contrôles des entreprises dans le cadre de leurs acquisitions ;
- vérification du respect des conditions de travail lors de l'attribution de marchés publics.



Figure 26 Autorités de poursuites et de faillite : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir dans le domaine des autorités de poursuites et / ou de faillite (sur le plan juridique ou autre) pour détecter et empêcher les activités relevant de la criminalité organisée (par ex. faillites en chaîne, blanchiment d'argent, pertes d'exploitation inexplicables, autres transactions suspectes) ?" (Nombre de réponses reçues : 147)

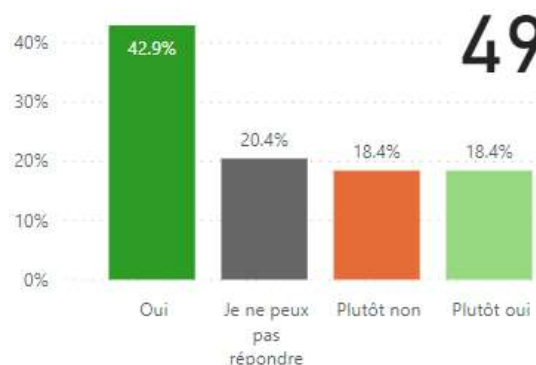


Figure 27 Autorités de migration : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir, s'agissant de l'octroi des titres de séjour et de la naturalisation, pour détecter et empêcher les activités relevant de la criminalité organisée et / ou les liens avec celle-ci (par ex. situation personnelle du requérant, soupçon de mariage fictif) ?" (Nombre de réponses reçues : 49)

3.2.5 Interprétation : échange d'informations comme instrument central de coopération

Les diverses autorités de poursuite pénale échangent généralement des informations relatives à la CO en Suisse, ce qu'une partie des sondés considère comme étant satisfaisant. Toutefois, ces derniers déplorent que l'échange intercantonal d'informations ne fonctionne pas encore parfaitement. Bien qu'il soit aujourd'hui possible de consulter des données au cas par cas dans certaines circonstances, un échange de données automatisé représenterait un atout majeur pour les autorités de poursuite pénale et contribuerait notamment à identifier suffisamment tôt les activités relevant de la CO.

Cette problématique n'est pas nouvelle et fait déjà l'objet d'une intervention parlementaire. En 2018, le Conseil fédéral avait laissé entrevoir la possibilité que la Confédération effectue des travaux préliminaires à ce sujet¹¹. Grâce au programme POLAP (plate-forme de recherche de police), sous la direction de TIP Suisse¹², la Confédération et les cantons collaborent pour améliorer l'échange de données de police au niveau national et international. POLAP doit permettre de consulter des informations issues de tous les systèmes d'information raccordés en une seule requête, optimisant ainsi l'échange d'informations tant horizontal (entre deux cantons) que vertical (entre un canton et la Confédération), ainsi que l'échange au niveau international. L'échange horizontal nécessite encore la création de dispositions légales. Du côté de la Confédération, les bases légales adéquates autorisant l'accès des polices cantonales et municipales et d'autres autorités fédérales (SEM, OFDF) aux systèmes d'informations de police de la Confédération existent déjà. Il convient en outre de créer une base légale explicite pour l'exploitation de la plate-forme de recherche par la Confédération (fedpol). Il est

¹¹ Cf. avis du Conseil fédéral relatif à la motion 18.3592 Eichenberger-Walther du 15 août 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183592>, consulté le 27 avril 2023

¹² Technique et informatique policières Suisse est une collectivité de droit public avec une personnalité juridique propre servant à l'harmonisation et à la fourniture commune des TIP.

indispensable que l'échange de données de police soit rapide et le plus complet possible au niveau national si l'on veut combattre efficacement la CO. Il est souvent possible de détecter des indices suggérant la présence de CO lorsque l'on rassemble les informations de *plusieurs* cantons et de la Confédération, car la CO ne fonctionne pas selon un modèle unique, mais peut se cacher derrière toute une palette d'infractions (trafic de stupéfiants, vols de cuivre, etc.) ; de plus, la CO ne connaît souvent pas de frontières cantonales et nationales.

L'équipe d'experts est d'avis que l'élargissement et le perfectionnement du tableau de la situation de fedpol, instrument jugé utile, pourraient également améliorer l'échange d'informations. Elle voit le potentiel d'amélioration suivant : le tableau de la situation devrait avant tout indiquer où l'on constate des activités relevant de la CO et, si possible, les régions dans lesquelles elles se concentrent. En revanche, il ne pourrait pas formuler de recommandations en matière de poursuite pénale, comme les répondants l'ont parfois souhaité. Le tableau de la situation ne devrait notamment pas contenir de recommandations relatives aux enquêtes complexes nécessitant un maintien strict du secret. Il devrait plutôt constituer la base permettant une compréhension globale de la situation liée à la CO en Suisse. Les autorités impliquées devraient définir ensemble les champs d'action découlant du tableau et les coordonner entre elles. Il convient d'intégrer les cantons de manière adéquate au développement du tableau de la situation, ce qui a déjà été fait grâce au COC, pour que tous les partenaires cantonaux puissent si possible saisir des informations et bénéficier du tableau de la situation en retour. En effet, plus les partenaires cantonaux y participent et fournissent des informations, plus le tableau sera précis.

S'agissant du potentiel d'amélioration en matière d'entraide judiciaire internationale, l'équipe d'experts est divisée. Selon l'une des positions défendues, le système d'entraide judiciaire suisse serait (trop) complexe, ce qui compliquerait passablement la coopération internationale malgré les nouveautés introduites en 2021¹³. Selon une autre position, les lacunes se trouveraient plutôt au niveau du manque de volonté et de capacité de coopération des autorités que dans l'inadéquation des bases légales. Toutefois, il est inquiétant de constater qu'une partie des sondés a manifestement l'impression que la Suisse est trop peu coopérative en matière d'entraide judiciaire passive. L'équipe d'experts n'a pas creusé davantage pour savoir si cette critique est justifiée ni la manière dont l'entraide judiciaire pourrait être accélérée ou simplifiée.

Une image diffuse se dessine pour ce qui est de l'échange d'informations du côté des autorités civiles. Ces dernières mentionnent notamment comme obstacles le secret de fonction et les dispositions relatives à la protection des données. Elles ne sont surtout pas sûres de savoir à partir de quel moment un événement peut être attribué à la CO ou si l'élément constitutif de l'infraction de l'art. 260^{ter} CP peut s'appliquer. De plus, elles craignent de commettre une faute (par ex. de violer leur secret de fonction) si elles impliquent d'autres autorités (de poursuite pénale) pour de simples indices. Il convient d'éviter les reproches hâtifs.

Il semble dès lors important pour l'équipe d'experts d'apporter de la clarté partout en Suisse quant à la communication de soupçons d'activités relevant de la CO. Selon l'équipe d'experts, il serait utile que les autorités civiles sachent notamment quels incidents nécessitent une communication, et à quel service celle-ci doit parvenir. En outre, il convient d'expliquer à ces autorités dans quelle mesure elles se situent dans un cadre légal lorsqu'elles communiquent des contenus liés à des activités relevant de la CO. Afin qu'un tel service ne se retrouve pas submergé, un nombre limité d'indicateurs déterminants sur lesquels se concentrer devraient être définis (par ex. des schémas d'action). De plus, il

¹³ Dans son rapport intitulé "Lutte contre la criminalité économique" et publié en 2022, le Contrôle fédéral des finances conclut également que les procédures d'entraide judiciaire internationale sont trop complexes et trop lentes. Cf. : https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/21447/21447BE-Version-definitive-V04.pdf, p. 19 ss, consulté le 24 mai 2023.

faudrait garantir suffisamment de ressources aux niveaux cantonal et fédéral pour traiter les communications.

Selon l'équipe d'experts, il faudrait examiner si de nouvelles dispositions légales (par exemple dans la LOC) sont nécessaires pour permettre ces communications ou si les mesures organisationnelles et les campagnes d'information suffisent. Selon l'équipe d'experts, une possibilité serait de créer un droit de communication à l'attention de fedpol pour les autorités. Pour ce faire, une base légale explicite serait ajoutée à la LOC. Elle permettrait les communications dans le domaine de la CO et éliminerait ainsi les incertitudes juridiques. Quant à une *obligation* de communiquer, toute la question est de savoir s'il est possible de la mettre en œuvre. Une autre solution pourrait être la suivante : un service compétent pourrait examiner les communications quant à leur pertinence en matière de CO, à l'image de l'obligation de communication au MROS en cas de blanchiment d'argent¹⁴.

3.2.6 Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de coopération

L'équipe d'experts externes formule les recommandations suivantes en matière de coopération à l'attention du DFJP :

1. création, si nécessaire, d'une base légale explicite pour l'échange d'informations dans le domaine de la CO entre les autorités de poursuite pénale et, le cas échéant, avec les autorités civiles¹⁵;
2. élaboration et préparation de matériel d'information relatif aux incidents et aux indices permettant de déduire des activités relevant de la CO dans les différents domaines des autorités;
3. création d'une plate-forme suisse relative à la CO à laquelle ont accès les autorités de poursuite pénale et, le cas échéant, d'autres autorités. Les contenus disponibles doivent être spécifiques aux divers acteurs¹⁶;
4. examen d'un droit de communication formel également pour les autorités civiles dans la LOC;
5. définition de services auprès desquels annoncer un cas suspect de CO;
6. séances d'information et formations dans toute la Suisse organisées soit par les autorités fédérales soit par une autorité cantonale. De telles mesures de prévention ont déjà été engagées avec le COC et devraient être poursuivies ;
7. ratification de la convention n° 100 du Conseil de l'Europe sur la coopération administrative internationale¹⁷;
8. amélioration de la situation en matière d'information sur la CO (phénomènes et groupes) en Suisse, par exemple par le développement du tableau de la situation de fedpol sur la CO ou des études complémentaires sur la criminalité cachée.

¹⁴ Cf. art. 9 LBA : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/892_892_892/fr#art_9, consulté le 27 avril 2023

¹⁵ Cette base légale existe en fait déjà avec l'art. 96 CPP et la jurisprudence du Tribunal fédéral associée (TF 6B_91/2018 du 27 décembre 2018, consid. 1.4.4 [ATF 145 IV 80]). Néanmoins, en pratique, l'incertitude règne quant aux contenus pouvant ou ne pouvant pas être échangés. Souvent, dans le doute, la communication n'est pas envoyée. Il est donc souhaitable d'élaborer une réglementation plus claire.

¹⁶ Une telle plate-forme a déjà été lancée grâce au COC. L'attention doit maintenant porter sur l'intensification de la coopération.

¹⁷ <https://rm.coe.int/1680077d9a>, consulté le 27 avril 2023

3.3 Répression : procédures d'enquête des autorités de poursuite pénale

La stratégie de lutte contre la criminalité de fedpol définit entre autres les objectifs suivants relatifs à la répression de la CO :

- en cas de soupçons de blanchiment d'argent, des procédures d'enquête policière sont ouvertes ou des dénonciations pénales sont déposées systématiquement;
- les procédures d'enquête en matière de criminalité organisée visent la poursuite pénale mais aussi la confiscation des valeurs patrimoniales;
- les autorités d'accusation sont informées activement des instruments permettant aux membres de la criminalité organisée disposés à coopérer de quitter plus facilement le milieu (programme de protection des témoins, intégration)¹⁸.

Le sondage visait à déterminer les lacunes juridiques et pratiques et les défis auxquels font face les polices et les ministères publics dans leurs procédures d'enquête contre des infractions relevant de la CO. De plus, il a été demandé aux participants d'évaluer l'utilité de l'art. 260^{ter} CP pour la lutte répressive contre la CO. Comme les mesures répressives de lutte contre la CO relèvent de la seule compétence des autorités de poursuite pénale, les autorités civiles n'ont pas été invitées à répondre à cette partie du sondage.

3.3.1 Évaluation : situation actuelle pour les autorités de poursuite pénale

Les lacunes dans les procédures d'enquête s'expliquent par une délimitation ambiguë des compétences tant entre la Confédération et les cantons qu'au sein des autorités de poursuite pénale. Pour les répondants, il est difficile de savoir si un état de fait relève de la compétence de la Confédération ou des cantons.

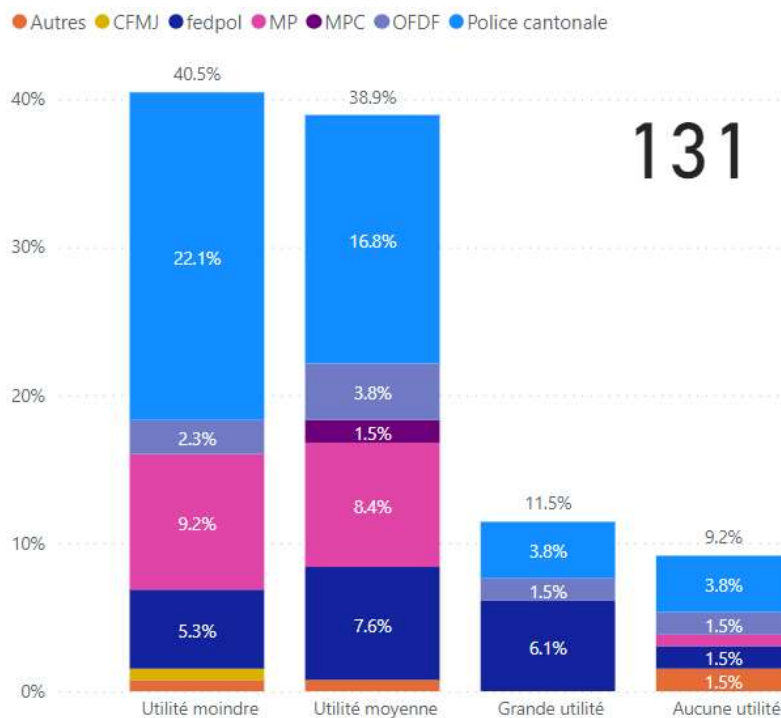
On reproche aux autorités fédérales un manque de stratégie clairement identifiable dans la lutte contre la CO et on déplore aussi l'attitude parfois passive de fedpol dans le cadre des procédures d'enquête et d'enquête préliminaire. Le regroupement des procédures par le MPC et la Police judiciaire fédérale est également jugé insatisfaisant, et on trouve que peu de cas de CO sont détectés en Suisse et que peu de procédures d'entraide judiciaire sont ouvertes dans ce domaine.

Les répondants mentionnent d'autres obstacles qui créent souvent des difficultés d'ordre général dans le cadre d'enquêtes pénales mais qui ne relèvent pas de la CO¹⁹. De plus, ils critiquent les interrogatoires à répétition des victimes, qui ne sont pas nécessaires compte tenu des possibilités de procéder à des enregistrements vidéo.

¹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/fr/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-f.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-f.pdf>, consulté le 27 avril 2023

¹⁹ Dans le détail, voici ce qui a été mentionné :

- trop forte dépendance de la police envers le ministère public;
- manque d'enquêteurs qualifiés;
- manque de ressources et de connaissances spécialisées des cantons en matière de cybercriminalité;
- insuffisance des mesures techniques de surveillance, délais de conservation des données de transmission trop courts;
- difficultés à produire des dossiers sur la base de l'art. 194 CPP;
- droits de participer trop étendus lors d'auditions;
- difficultés rencontrées lors de la mise sous scellés;
- manque de connaissances des pratiques d'enquête dans les autres cantons;
- manque d'efficacité de la LStup;
- inexistence d'un registre des entreprises exclues des marchés publics;
- excès de réglementation dans les lois sur la police et le CPP.



131

Certains répondants soulignent que les bases légales sont certes suffisantes pour le travail d'enquête, mais que le MPC n'a pas la volonté de les appliquer. Par ailleurs, l'art. 260^{er} CP est fortement critiqué car il manque de clarté, et son utilité est remise en question de manière générale. En effet, près de la moitié des sondés indique que cet article est peu voire pas du tout utile dans la lutte répressive contre la CO. Les répondants ajoutent que la distinction entre cette disposition et l'art. 275^{er} aCP²⁰, c'est-à-dire la différence entre une organisation criminelle et un groupement illicite, n'est pas claire²¹. Des peines plus sévères sont exigées par certains ; il faut toutefois mentionner qu'elles ont été significativement alourdies depuis la révision du 1^{er} juillet 2021.

Figure 28 Autorités de poursuite pénale : "Que pensez-vous de l'utilité de l'art. 260^{er} CP pour la lutte répressive de la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues : 131)

3.3.2 Évaluation : situation visée par les autorités de poursuite pénale

De manière générale, les autorités de poursuite pénale avancent qu'elles manquent de ressources pour lutter contre la CO. De plus, elles souhaiteraient des modifications des bases légales, qui sont pour la plupart de nature générale et ne s'appliquent pas uniquement aux procédures relatives à la CO.

Par exemple, les droits de participer des prévenus prévus par le CPP dans le cadre d'auditions devraient être limités. Il faudrait également renoncer aux interrogatoires à répétition des victimes dans la mesure où les prévenus peuvent visionner les déclarations des victimes par vidéo et poser leurs éventuelles questions complémentaires par écrit. En outre, il est à nouveau demandé d'examiner l'institution du "témoin de la Couronne" (ou programme de clémence). Les autorités de poursuite pénale ajoutent que la mise sous scellés prévue à l'art. 248 CPP²² entrave leur travail d'enquête. Elles réclament également une inversion du fardeau de la preuve dans le cadre de la confiscation de valeurs patrimoniales²³.

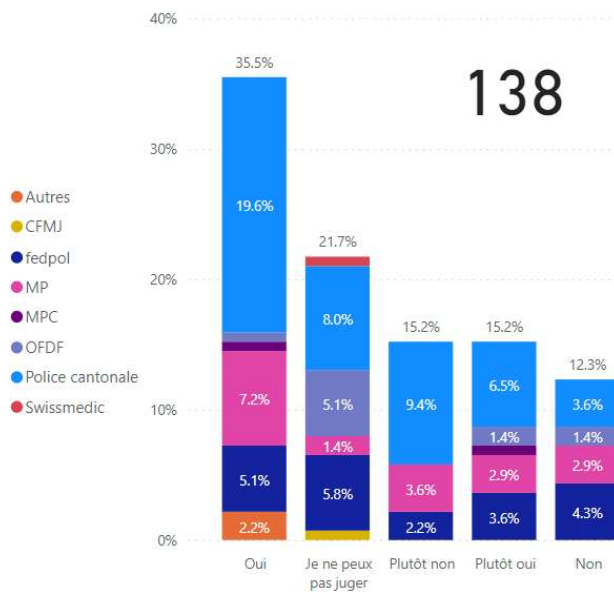
²⁰ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#book_2/tit_13/lv_3/lv_u3, abrogé le 01 juillet.2023

²¹ Cf. chap. 2.4.

²² https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/fr#art_248, consulté le 2 mai 2023

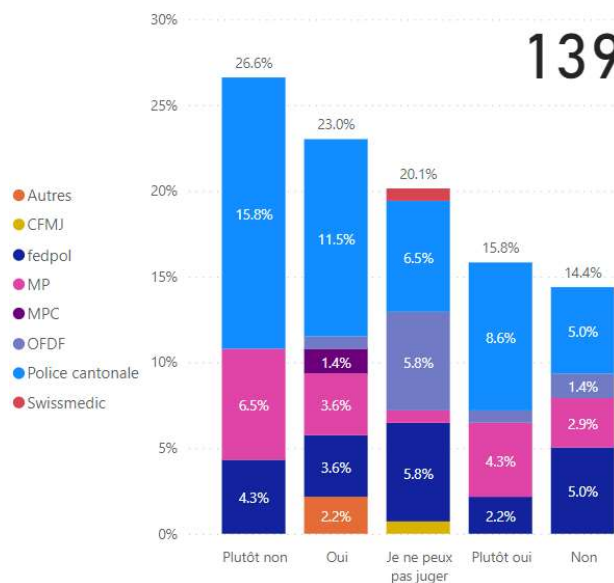
²³ Autres propositions :

- réglementation plus claire des mesures de surveillance ;
- possibilités de perquisitions en ligne ;
- séquestre et confiscation ad hoc comme en Italie ;



La moitié des sondés répondent qu'il est nécessaire d'agir au niveau du CPP²⁴.

Figure 29 Autorités de poursuite pénale : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir au niveau du code de procédure pénale ?" (Nombre de réponses reçues : 138)



Près de 40 % des répondants sont favorables ou plutôt favorables à des adaptations du CP. La notion d'organisation criminelle devrait y être définie avec davantage de précision et les peines encourues pour cet élément constitutif de l'infraction lourdies. Certaines personnes proposent même de reprendre l'art. 416^{bis} du code pénal italien (*Codice penale italiano*²⁵).

Figure 30 Autorités de poursuite pénale : "Pensez-vous qu'il est nécessaire d'agir au niveau du code pénal ?" (Nombre de réponses reçues : 139)

- simplification du prononcé de mesures de surveillance.

²⁴ Le CPP est en cours de révision et les modifications devraient, selon la planification actuelle, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Cette révision prévoit notamment de renforcer la position des victimes d'infractions. Cf. <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/gesetzgebung/AenderungStrafprozessordnung>, consulté le 2 mai 2023

²⁵ https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/codicePenale/414_1_1, consulté le 2 mai 2023

S'agissant de l'EIMP, les procédures devraient être accélérées, les possibilités de former recours restreintes et les résultats des communications entre les autorités acceptés comme moyen de preuve.

Au niveau de la LBA, une réglementation plus stricte est demandée concernant les avocats et les fiduciaires. De plus, les transactions en espèces de plus de 100 000 francs ne devraient pas être les seules à entrer dans le champ d'application de la loi.

Les demandes liées à la LOC concernent l'élargissement du mandat adressé aux Offices centraux pour la lutte contre la CO et la mise en place d'un échange de données automatisé.

Dans le domaine de la LSCPT, les sondés réclament notamment une durée de conservation plus longue des données secondaires, un accès direct au système informatique concerné pour les autorités de poursuite pénale et des coûts plus bas pour la surveillance.

S'agissant de la LMP, la création d'un registre est requise pour répertorier les entreprises qui n'ont pas été autorisées à prendre part à un marché public. Un certificat antimafia pourrait être délivré aux entreprises selon le modèle italien²⁶.

Certains participants au sondage trouvent que l'élaboration d'un programme de protection des témoins tel qu'il est prévu dans la Ltém serait trop compliquée. Ils préconisent des mesures plus simples.

Enfin, les répondants concernés par les lois cantonales sur la police souhaitent notamment une interface plus claire avec le CPP et davantage de compétences lors des perquisitions pendant les contrôles de police.

3.3.3 Interprétation : instruments de lutte répressive contre la CO

Il ressort souvent des réponses qu'il manque des ressources financières et en personnel pour mener les procédures d'enquête visant à lutter systématiquement et exhaustivement contre la CO. Selon l'équipe d'experts, ce constat est à l'origine de toutes les mesures devant faire l'objet d'une discussion, car ces mesures, qu'elles soient de nature préventive ou coopérative, ne peuvent être couronnées de succès que si les ressources disponibles sont suffisantes. L'idée est largement répandue que les autorités fédérales auraient plus de ressources pour lutter contre la CO que les cantons, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, ce qui n'est pas le cas. C'est sans doute ce qui explique la critique selon laquelle la Confédération ferait preuve de (trop de) retenue dans le cadre des procédures d'enquête et d'enquête préliminaire. Ce n'est pas le manque de volonté des autorités fédérales qui est en cause, mais les ressources limitées.

L'équipe d'experts n'est pas sûre de savoir si ce sont réellement des bases légales (trop) complexes qui expliquent les difficultés rencontrées dans le cadre de l'entraide judiciaire ou si cette dernière n'échoue pas plutôt à cause du manque de volonté ou de capacité de coopération des autorités. Un sondage ciblé à l'attention de spécialistes de la Confédération et des cantons permettrait d'apporter des éclaircissements.

Les avis sont partagés quant à l'utilité de l'art. 260^{ter} CP dans la lutte contre la CO. Pour les répondants, toute la problématique réside dans le fait que cette disposition ne contient aucun "point d'ancrage" facilement identifiable pour lutter contre une organisation criminelle, ce qui est l'une des raisons principales du manque d'enquêtes. Toutefois, l'équipe d'experts est d'avis qu'il ne semble pas nécessaire d'invoquer cet article pour mener des enquêtes contre la CO. En effet, une majeure partie des actes relevant de la CO est commise par des auteurs qui ne font pas partie d'une OC (ou dont l'appartenance ne peut pas être prouvée). En règle générale, les dispositions de la LStup et les

²⁶ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223658>, consulté le 2 mai 2023

normes pénales concernant le blanchiment d'argent, la traite des êtres humains ou le brigandage devraient suffire pour mener des enquêtes contre la CO. Ce qui est important, c'est que les autorités fédérales ne se limitent pas seulement à mener des enquêtes pour des éléments constitutifs de l'infraction en lien avec des OC et laissent aux cantons le reste des procédures liées à la CO.

Selon l'équipe d'experts, adapter le droit suisse au droit pénal italien ne serait pas utile. Les expériences faites en Italie montrent que les art. 416 et 416^{bis} du *Codice penale italiano* sont difficiles à interpréter. Prouver qu'une action a été menée par une association de type mafieux (*associazione di tipo mafioso*) ne saurait être plus facile qu'apporter la preuve d'un élément constitutif de l'infraction au sens de l'art. 260^{ter} CP.

L'équipe d'experts s'accorde à dire que la CO ne peut pas être combattue uniquement au moyen d'une norme pénale, quelle que soit son étendue. Au même titre, un simple durcissement des sanctions prévues par la loi n'aurait guère d'effets. Une stratégie plus prometteuse consisterait à mettre l'accent sur les infractions relevant typiquement de la CO dans la poursuite pénale (trafic de stupéfiants, traite des êtres humains, blanchiment d'argent, corruption et faillites en chaîne) pour avoir ainsi une chance de poursuivre les acteurs de la CO. Elle exigerait une attribution des compétences claire et une parfaite coordination des procédures entre les autorités fédérales et cantonales de poursuite pénale, comme cela a déjà été mis en place avec le COC. Selon le message du Conseil fédéral du 14 septembre 2018, l'art. 260^{ter} CP s'appliquerait dans de tels cas en concours parfait avec les infractions concernées et entraînerait un durcissement de la sanction prévue par la loi²⁷.

La corruption est une infraction très fréquente de la CO. C'est pourquoi certains membres de l'équipe d'experts estiment important qu'un maximum de formes de corruption constituent un élément constitutif de l'infraction. Une option envisageable visant à améliorer le dispositif juridique contre la corruption serait d'introduire l'élément constitutif de l'infraction du trafic d'influence dans le CP. À ce propos, lorsqu'elle a repris la Convention pénale sur la corruption²⁸ en 2005, la Suisse avait émis une réserve par rapport à l'art. 12 relatif au trafic d'influence. Il faudrait donc songer à révoquer cette réserve pour pouvoir enquêter contre cette forme spécifique de corruption.

La demande d'inversion du fardeau de la preuve dans le cadre de la confiscation de valeurs patrimoniales n'a pas été davantage détaillée. L'art. 72 CP prévoit déjà qu'il est possible de confisquer toutes les valeurs patrimoniales d'une organisation criminelle. De plus, les valeurs appartenant à une personne qui participe ou apporte son soutien à une telle organisation sont présumées soumises, jusqu'à preuve du contraire, au pouvoir de disposition de l'organisation.

L'institution du témoin de la Couronne a fait l'objet de nombreuses discussions par le passé et a été rejetée en raison des principes de l'État de droit, mais aussi car son utilité n'était pas perceptible. L'équipe d'experts se demande dans quelle mesure une telle disposition s'appliquerait effectivement compte tenu du faible nombre de peines maximales prononcées en Suisse par rapport à l'Italie, par exemple, même si ces dernières sont fixées à dix ans à l'art. 260^{ter} révisé et à 20 ans pour les personnes dirigeantes. Pour les experts, l'art. 260^{ter}, al. 4, CP peut s'assimiler à une forme d'institution du témoin de la Couronne dans le cadre de la CO, dans la mesure où le juge peut réduire la sanction à une peine pécuniaire de 1 franc dans les cas extrêmes. La procédure simplifiée a aussi un effet qui va dans la même direction. Selon un des experts, il serait judicieux que les autorités suisses s'informent des expériences faites à l'étranger avec cet instrument.

²⁷ Exception faite des cas dans lesquels le degré d'illicéité est déjà couvert par l'acte pour lequel l'auteur est poursuivi et condamné, comme pour le blanchiment d'argent qualifié en vertu de l'art. 305^{bis}, ch. 2, let. a, CP. Cf. 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, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/2301/fr>, consulté le 31 mai 2023

²⁸ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/367/fr>, consulté le 3 mai 2023

L'équipe d'experts est d'avis que les dispositions relatives aux mesures de surveillance secrètes prévues aux art. 269 ss CPP doivent être régulièrement examinées, notamment sur le plan technique (ordonnance), afin que la surveillance puisse rester à la pointe de la technologie, laquelle évolue à une vitesse fulgurante. Le Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) devrait avoir pour tâches de vérifier la faisabilité technique des demandes des autorités de poursuite pénale et de procéder à une formulation aussi neutre que possible des réglementations juridiques sur le plan technologique²⁹.

De plus, selon l'équipe d'experts, comme les auteurs de CO semblent très actifs sur les marchés publics, il faudrait mettre l'accent sur des procédures soignées dans ce domaine très exposé. En ce sens, l'équipe d'experts est favorable à l'introduction de mesures. Les discussions politiques en cours sur le certificat antimafia³⁰ illustrent de possibles instruments pour lutter contre les activités de la CO dans le domaine des marchés publics aussi en Suisse.

3.3.4 Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de répression

L'équipe d'experts externes formule les recommandations suivantes en matière de répression à l'attention du DFJP :

9. augmentation des ressources matérielles et en personnel spécialement dédiées à la lutte contre la CO au sein des autorités de poursuite pénale;
10. Concrétisation de la Stratégie de lutte contre la CO du DFJP en collaboration avec les autorités fédérales et cantonales (autorités de poursuite pénale et civiles). Concentration sur les domaines et schémas d'infractions connus (par ex. trafic de stupéfiants, faillites en chaîne, traite des êtres humains) ;
11. collecte d'informations sur les expériences faites à l'étranger concernant l'institution du témoin de la Couronne. Évaluation de cas en Suisse dans lesquels une telle disposition serait utile ;
12. évaluation du concept de protection des témoins sur la base des expériences faites;
13. lutte contre la corruption: introduction d'un service de lanceur d'alerte pour le secteur privé, similaire au MROS, pour l'administration fédérale, les entreprises liées à la Confédération ou les bénéficiaires de subventions³¹;
14. examen visant à introduire l'élément constitutif de l'infraction du trafic d'influence dans le CP ou révocation de la réserve de la Suisse par rapport à l'art. 12 de la Convention pénale sur la corruption;
15. examen visant à apporter des améliorations au CPP (droits de participer, mise sous scellés, mesures de surveillance, entre autres) et à l'EIMP (notamment l'entraide judiciaire passive);
16. examen visant à modifier l'attribution des compétences en matière de poursuite pénale entre les autorités fédérales et cantonales (art. 24 CPP) et à renforcer la coopération opérationnelle entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes (par ex. centres régionaux de lutte contre certaines formes d'infraction).

²⁹ Cf. <https://www.li.admin.ch/fr/themes/programme-surveillance-des-telecommunications>, consulté le 23 mai 2023

³⁰ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223658>, consulté le 3 mai 2023

³¹ Whistleblowing - Contrôle des finances (admin.ch), consulté le 3 mai 2023

3.4 Prévention : sensibilisation de toutes les autorités

En matière de CO, les mesures de prévention sont définies comme suit dans la stratégie de lutte contre la criminalité de fedpol :

- les autorités fédérales et cantonales ainsi que les groupes à risque du secteur privé sont informés et instruits par des programmes de prévention, de formation continue et de sensibilisation;
- les acteurs principaux du crime organisé sont interdits d'entrée ou expulsés de la Suisse pour menace de la sécurité intérieure ou extérieure et font l'objet d'un signalement dans les systèmes d'information de police.³²

Dans la partie du sondage consacrée à la prévention, il a été demandé aux participants si les collaborateurs étaient sensibilisés aux activités relevant de la CO, si les autorités avaient besoin d'être soutenues dans leur travail de prévention et quelle forme de mesures préventives de sensibilisation serait utile. Les sondés ont également pu mentionner les domaines dans lesquels ils voient un potentiel d'amélioration dans la lutte contre la CO.

3.4.1 Évaluation des autorités de poursuite pénale et des autorités civiles

Les réponses, que les collaborateurs ont données sous forme de texte libre, sont similaires à celles concernant l'échange d'informations : il est difficile de trouver le bon service auquel annoncer un cas suspect de CO. De plus, les répondants ne sont pas sûrs de savoir quels documents doivent être remis dans de tels cas sans pour autant enfreindre les directives relatives à la protection des données.

Plus de la moitié des collaborateurs travaillant pour des autorités de poursuite pénale répondent avoir besoin de soutien dans leur travail de sensibilisation ("oui" ou "plutôt oui"). Cette part est encore plus élevée du côté des autorités civiles (près de 60 %). Les formations et les documents d'information figurent parmi les mesures de soutien les plus plébiscitées.

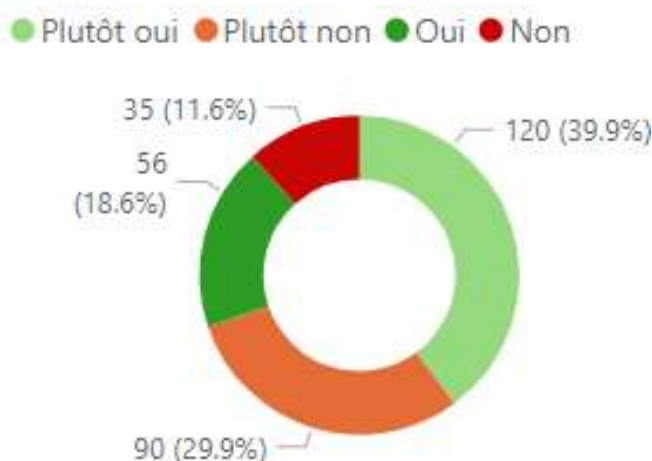
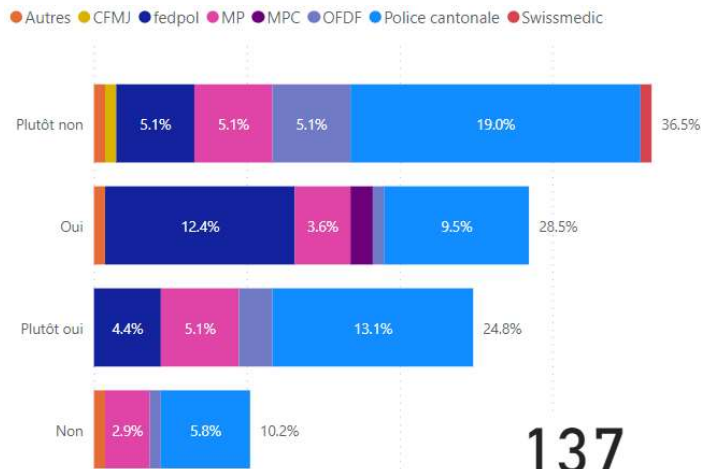


Figure 31 Autorités civiles : "Votre autorité a-t-elle besoin d'être soutenue dans le travail de prévention contre la criminalité organisée ?"

³² <https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/fr/data/aktuell/news/2019/2019-12-06/kriminalstrategie-f.pdf.download.pdf/kriminalstrategie-f.pdf>, consulté le 3 mai 2023.



137

Figure 32 Autorités de poursuite pénale : "Votre autorité a-t-elle besoin d'être sensibilisée au travail de prévention dans la lutte contre la criminalité organisée ?" (Nombre de réponses reçues : 137)

3.4.2 Interprétation : besoin conséquent de travail de prévention

Le fait que plus de la moitié des membres des autorités interrogés aient besoin d'être soutenus en matière de prévention contre la CO montre que ce phénomène reste flou pour de nombreux acteurs et que ses formes sont ambivalentes. L'équipe d'experts est d'avis qu'il faut saisir la balle au bond en décrivant plus précisément les contours de cette forme de criminalité et en exposant les nombreux visages de la CO au grand jour. On remarque un lien étroit avec la partie du rapport décrite au chap. 3.2 sur la coopération. En effet, un échange d'informations efficace et régulier entre toutes les autorités impliquées permet de sensibiliser toutes les parties prenantes.

3.4.3 Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de prévention

L'équipe d'experts externes formule les recommandations suivantes en matière de prévention à l'attention du DFJP :

17. adoption et établissement d'une stratégie nationale de prévention visant à lutter contre la CO;
18. renforcement de la sensibilisation aux activités et aux pratiques de la CO auprès de toutes les autorités. Dans ce contexte, un échange d'informations sans faille et rapide entre toutes les autorités (autorités de poursuite pénale et autres autorités ne relevant pas de la poursuite pénale) joue un rôle central (cf. chap. 3.2.6 Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de coopération) ;
19. établissement de canaux d'échange fixes avec les autorités partenaires étrangères pour dégager une perspective transnationale sur le phénomène de la CO;
20. développement d'une base légale relative aux aides financières dans la lutte préventive contre la CO (par ex. pour la promotion d'un marché de produits agricoles qui ne soient pas développés dans des structures mafieuses).

4 Conclusion

Les résultats du sondage montrent clairement que les autorités sont fortement concernées par la CO en Suisse. Toutes les autorités sondées le confirment sans exception.

L'équipe d'experts externes a formulé différentes recommandations sur la base de l'évaluation et de l'interprétation des résultats du sondage. Selon elle, il faut agir au niveau des lacunes constatées dans tous les domaines pour lutter contre la CO au moyen d'un dispositif de défense fonctionnel et complet, que ce soit en termes de coopération (détection), de répression (enquêtes) ou de prévention (sensibilisation). Pour ce faire, il est nécessaire d'établir en premier lieu une stratégie commune et globale impliquant toutes les parties concernées pour lutter contre la CO et d'augmenter les ressources matérielles et en personnel.

Pour l'équipe d'experts externes, il semble important que les autorités de poursuite pénale se focalisent sur une stratégie claire et une définition opérationnelle de la CO. Les contours de la CO sont complexes et flous. La lutte contre ce phénomène représente un défi de taille pour les autorités. De plus, les activités relevant typiquement de la CO se déroulent la plupart du temps en secret ; on ne les aperçoit que lorsque l'on mène activement l'enquête contre les acteurs de la CO. La stratégie doit notamment prévoir que l'entraide judiciaire soit apportée aux autorités étrangères (entraide judiciaire passive) aussi efficacement que possible. En Suisse, le travail d'enquête doit avant tout se concentrer sur les opérations, les infractions et les modes d'action émanant typiquement d'acteurs liés à la CO (anomalies au niveau des marchés publics, trafic de stupéfiants, blanchiment d'argent, traite des êtres humains, infractions en matière de faillite, etc.).

Selon les experts externes, une stratégie globale pourrait aussi contribuer avec encore plus d'efficacité au développement de la coopération et de l'échange d'informations entre toutes les autorités (et pas qu'entre les autorités de poursuite pénale). Toujours selon l'équipe d'experts, l'organisation de la collaboration entre les autorités n'est pour l'heure pas idéale, notamment en raison de la structure fédérale de la poursuite pénale. D'une part, il convient de définir plus précisément les services auxquels annoncer un cas suspect de CO et la marche à suivre pour ce faire (sans attendre d'avoir une preuve d'activités relevant de la CO). D'autre part, les systèmes d'information cantonaux doivent être mieux reliés les uns aux autres. Dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux différentes dispositions en matière de protection des données.

Pour l'équipe d'experts externes, une autre étape importante consisterait à établir un tableau de la situation commun sur la CO pour que les polices et les ministères publics, en particulier, aient la même compréhension globale de la problématique. C'est uniquement sur cette base qu'il sera possible d'élaborer des solutions conjointes.

Un échange efficace d'informations présuppose aussi de présenter aux personnes participant aux séances d'information et aux formations les opérations et faits pouvant relever d'activités du crime organisé et les dispositions légales devant être respectées lorsqu'un cas suspect est annoncé. L'équipe d'experts trouve approprié que fedpol et les autorités cantonales de poursuite pénale définissent le format de ces rencontres. Le tableau de la situation de fedpol pourrait constituer une base solide.

En revanche, pour l'équipe d'experts externes, il n'est pas prioritaire de modifier les bases légales matérielles. Il serait peu utile de modifier l'art. 260^{ter} CP, révisé récemment, selon le modèle du code pénal italien. Une seule norme de droit pénal ne suffit pas à combattre la CO dans sa globalité. En effet, l'équipe d'experts externes est d'avis qu'il conviendrait de vérifier si les dispositions du droit de la procédure pénale et de l'entraide judiciaire sont encore appropriées pour lutter contre la CO. De plus, il serait pertinent d'examiner encore plus en détail si d'autres obligations de communiquer et droits de communication doivent être inscrits dans la loi pour que l'échange d'informations entre les autorités

soit efficace. D'après l'équipe d'experts externes, les droits de communication permettraient notamment d'éliminer les incertitudes juridiques et d'améliorer le flux d'informations entre les autorités.

Selon l'équipe d'experts externes, l'institution du témoin de la Couronne ne devrait être mise en place que si les expériences faites à l'étranger et surtout des exemples concrets en Suisse démontrent l'utilité d'une telle disposition pour le travail d'enquête.

5 Annexe

Liste des recommandations de l'équipe d'experts externes

Coopération

1. Création, si nécessaire, d'une base légale explicite pour l'échange d'informations dans le domaine de la CO entre les autorités de poursuite pénale et, le cas échéant, avec les autorités civiles
2. Élaboration et préparation de matériel d'information relatif aux incidents et aux indices permettant de déduire des activités relevant de la CO dans les différents domaines des autorités
3. Création d'une plate-forme suisse relative à la CO à laquelle ont accès les autorités de poursuite pénale et, le cas échéant, d'autres autorités. Les contenus disponibles doivent être spécifiques aux divers acteurs.
4. Examen d'un droit de communication formel également pour les autorités civiles dans la LOC
5. Définition de services auprès desquels annoncer un cas suspect de CO
6. Séances d'information et formations dans toute la Suisse organisées soit par les autorités fédérales soit par une autorité cantonale. De telles mesures de prévention ont déjà été engagées avec le COC et devraient être poursuivies.
7. Ratification de la convention n° 100 du Conseil de l'Europe sur la coopération administrative internationale
8. Amélioration de la situation en matière d'information sur la CO (phénomènes et groupes) en Suisse, par exemple par le développement du tableau de la situation de fedpol sur la CO ou des études complémentaires sur la criminalité cachée

Répression

9. Augmentation des ressources matérielles et en personnel spécialement dédiées à la lutte contre la CO au sein des autorités de poursuite pénale
10. Mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la CO du DFJP en collaboration avec les autorités fédérales et cantonales (autorités de poursuite pénale et civiles). Concentration sur les domaines et schémas d'infractions connus (par ex. trafic de stupéfiants, faillites en chaîne, traite des êtres humains)
11. Collecte d'informations sur les expériences faites à l'étranger concernant l'institution du témoin de la Couronne. Évaluation de cas en Suisse dans lesquels une telle disposition serait utile
12. Évaluation du concept de protection des témoins sur la base des expériences faites
13. Lutte contre la corruption : introduction d'un service de lanceur d'alerte pour le secteur privé, similaire au MROS, pour l'administration fédérale, les entreprises liées à la Confédération ou les bénéficiaires de subventions

14. Examen visant à introduire l'élément constitutif de l'infraction du trafic d'influence dans le CP ou révocation de la réserve de la Suisse par rapport à l'art. 12 de la Convention pénale sur la corruption
15. Examen visant à apporter des améliorations au CPP (droits de participer, mise sous scellés, mesures de surveillance, entre autres) et à l'EIMP (notamment l'entraide judiciaire passive)
16. Examen visant à modifier l'attribution des compétences en matière de poursuite pénale entre les autorités fédérales et cantonales (art. 24 CPP) et à renforcer la coopération opérationnelle entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes (par ex. centres régionaux de lutte contre certaines formes d'infraction)

Prévention

17. Adoption et établissement d'une stratégie nationale de prévention visant à lutter contre la CO
18. Renforcement de la sensibilisation aux activités et aux pratiques de la CO auprès de toutes les autorités. Dans ce contexte, un échange d'informations sans faille et rapide entre toutes les autorités (autorités de poursuite pénale et autres autorités ne relevant pas de la poursuite pénale) joue un rôle central (cf. chap. 3.2.6 Recommandations de l'équipe d'experts externes en matière de coopération).
19. Établissement de canaux d'échange fixes avec les autorités partenaires étrangères pour dégager une perspective transnationale sur le phénomène de la CO
20. Développement d'une base légale relative aux aides financières dans la lutte préventive contre la CO (par ex. pour la promotion d'un marché de produits agricoles qui ne soient pas développés dans des structures mafieuses)