

2 Temps fort



À la suite des affaires de subventions indûment touchées par CarPostal, cette filiale de La Poste a fini par rembourser 205 millions de francs aux cantons et à la Confédération, mais le volet pénal est très incertain. (BRANKO DE LANG/KEYSTONE)

Enquête CarPostal: la sortie de route

AFFAIRE DES SUBVENTIONS Une plainte classée, des procédures qui s'enlisent, des autorités judiciaires qui ne se jugent pas compétentes, des dossiers renvoyés à leur expéditeur: le volet pénal de l'affaire CarPostal est dans l'incertitude la plus totale

BERNARD WUTHRICH, BERNE
@BdWuthrich

Les affaires des subventions indûment touchées par CarPostal et la compagnie BLS seront-elles jugées un jour? A Berne, on commence à se poser sérieusement la question. Une plainte a été classée. En raison de problèmes de procédure, les instructions se sont enlisées, et certains délits risquent d'être prescrits le jour où un tribunal pourra s'en saisir. Or, on est encore loin d'un jugement. Le responsable de ces blocages porte un nom: il s'appelle le droit pénal administratif (DPA).

Cette particularité du système judiciaire permet à un office fédéral d'instruire une plainte et de juger des infractions qui relèvent d'un domaine dont il a la compétence. Ainsi, l'Office fédéral des transports (OFT) avait théoriquement la possibilité d'enquêter lui-même sur les subventions perçues de manière irrégulière par CarPostal. Rappelons que la filiale de La Poste a fini par rembourser 205 millions de francs aux cantons et à la Confédération.

Une unité administrative peut mener l'enquête

En février 2018, l'OFT a déposé une dénonciation pénale auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) et du Ministère public de la région Berne-Mittelland. Après s'être concertés, le procureur fédéral Michael Lauber et son collègue bernois Michel-André Fels sont parvenus à la conclusion que les infractions signalées dans la plainte relevaient de la loi fédérale sur les subventions et donc du DPA. En vertu de ces bases légales, elles devaient être «poursuivies et jugées par l'OFT».

Le DPA permet cependant au Conseil fédéral de désigner une «autre unité administrative de la Confédération» pour mener l'enquête. Le gouvernement a fait usage de cette possibilité. Il a chargé l'Office fédéral de la police (Fedpol) de mener une procédure pénale administrative contre les responsables de La Poste et de CarPostal. Cette décision n'a pas surpris les observateurs, car, dès le départ, le soupçon a cir-

culé que certains collaborateurs de l'OFT auraient pu, auraient dû voir – et avaient peut-être vu – que CarPostal procédait à des opérations comptables illicites.

Un «vice de procédure fondamentale»

Jugé indépendant et impartial par rapport à CarPostal, Fedpol a donc mené l'enquête et aurait pu théoriquement procéder au jugement. Il a chargé l'ancien juge fédéral Hans Mathys et le juge neuchâtelois Pierre Cornu de mener les investigations. Celles-ci ont été achevées en août 2020. Il a alors été décidé de renvoyer en jugement cinq anciens cadres de CarPostal et l'ex-chef des finances de La Poste devant la justice du canton de Berne. Les infractions retenues – escroquerie en matière de prestations – ayant été considérées comme graves, Fedpol a requis une peine privative de liberté contre les six personnes visées.

En décembre 2020, coup de théâtre: le Tribunal pénal économique du canton de Berne invalide les actes de procédure effectués par les deux chargés d'enquête. Motif: la délégation des investigations à des personnes extérieures à l'administration ne reposait sur aucune base légale. La justice bernoise estime qu'il s'agit d'un «vice de procédure fondamentale», qui l'empêche de juger l'affaire. Celle-ci a ainsi été renvoyée à Fedpol, qui a recouru contre cette décision auprès de la Chambre de recours de la Cour suprême bernoise. Le Ministère public bernois a lui aussi déposé un recours. Le verdict de la Cour suprême n'est pas encore tombé.

En 2019, une seconde affaire de subventions indues a éclaté. Elle concerne les lignes de bus de la compagnie BLS et porte sur 43,6 millions, somme que la direction de BLS s'est engagée à rembourser aux cantons concernés, principalement celui de Berne, et à la Confédération. Dans la foulée, il est apparu que les Transports publics lucernois (VBL) avaient aussi perçu des subventions excessives. En novembre 2020, l'OFT a déposé des plaintes pénales auprès des instances judiciaires des deux cantons contre les responsables des deux sociétés. L'accusation princi-

CHRONOLOGIE

Février 2018
La Poste annonce que CarPostal a reçu des indemnités trop élevées entre 2007 et 2015 et ouvre une enquête interne. L'Office fédéral des transports dépose une plainte pénale. L'instruction est confiée à Fedpol.

Juin 2018
L'enquête interne est terminée. La directrice de La Poste, Susanne Ruoff, démissionne. La direction de CarPostal est remplacée.

Septembre 2018
L'OFT, La Poste et les cantons fixent à 205,3 millions le montant des subventions à rembourser.

Février 2020
BLS annonce avoir reçu 43,6 millions d'indemnités en trop.

Avril 2020
Fedpol clôt son enquête et porte plainte auprès de la justice du canton de Berne.

Novembre 2020
L'OFT dépose plainte contre BLS.

Décembre 2020
La justice bernoise renvoie les plaintes visant CarPostal et BLS. (LT)

pale est la fraude. Le 14 décembre 2020, le Ministère public lucernois s'est estimé compétent et est entré en matière sur la plainte de l'OFT. «Le groupe VBL est essentiellement actif dans le trafic local subventionné cantonal et communal», a-t-il argumenté.

À la grande surprise de l'OFT, le Ministère public bernois a pris une décision inverse. Il n'est pas entré en matière, ne s'estimant pas compétent pour instruire l'affaire. Motif: les accusations portées contre les dirigeants de BLS concernent le subventionnement du trafic régional, qui est une tâche fédérale. Il a ainsi renvoyé la plainte à son expéditeur. L'OFT examine la suite à donner à cette décision. Un recours contre la décision de la justice bernoise auprès de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral est envisagé.

Un parlementaire s'inquiète

Ces deux blocages ont inspiré au directeur de l'OFT, Peter Füglistaler, la réflexion suivante, qu'il a publiée dans la newsletter de l'office: «Le droit pénal administratif, qui a besoin d'être réformé depuis des années, comporte de nombreuses failles. L'affaire CarPostal et les cas de subventions au BLS et aux VBL, qui totalisent un montant d'infractions d'environ 300 millions de francs, ne pourront être définitivement soldés que lorsque des jugements légalement valables seront rendus.»

Peter Füglistaler n'est pas le seul à se préoccuper des problèmes posés par le DPA, qui n'a pas été révisé depuis 1974. En 2014, le conseiller national Andrea Caroni (PLR/AR, conseiller aux Etats depuis 2015) en a demandé la modernisation par voie de motion. Le Conseil fédéral a accepté ce texte en 2015. Il s'est dit prêt à réviser le DPA, voire à l'abroger en insérant dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale les éléments méritant d'être sauvegardés. Andrea Caroni dit aujourd'hui n'avoir plus reçu de nouvelles de sa requête. Pourtant, l'Office fédéral de la justice (OFJ) indique qu'un groupe de travail réunissant des experts du DPA s'est penché sur la question. Sa porte-parole annonce qu'un

avant-projet de révision sera prochainement soumis au Conseil fédéral, qui devrait le mettre en consultation en 2022... Huit ans après le dépôt de la motion Caroni.

Cette révision est absolument nécessaire, estiment les spécialistes. Professeure de droit à l'Université de Neuchâtel, Nadja Capus a publié en 2019 un article qui relevait que les «divers rebondissements de l'affaire CarPostal» avaient «mis en lumière les difficultés pratiques» que pose la loi sur le DPA. «Celui-ci est dépassé. C'est un fait», reconnaît-elle. Le DPA dit qu'une autorité administrative fédérale peut être chargée de

«J'ai été étonnée que le Conseil fédéral confie l'enquête sur CarPostal à Fedpol, qui exerce plutôt des tâches de police judiciaire ou de sécurité»

NADJA CAPUS, PROFESSEURE DE DROIT À L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

poursuivre et juger des infractions concernant un domaine de sa compétence. Mais le législateur suisse n'a jamais clarifié sur quels critères cette compétence pénale était attribuée à une autorité administrative plutôt qu'au Ministère public. Il peut s'agir par exemple de l'Administration fédérale des douanes, du Département fédéral des finances, de Swissmedic ou de la Commission fédérale des maisons de jeu. Dès le départ, et trop vite, selon Nadja Capus, on a exclu que d'autres infractions relevant du droit pénal ordinaire aient pu être commises dans l'affaire CarPostal. La loi sur les subventions, apparemment visée, dit que l'enquête peut être menée par une autorité administrative compétente, sans préciser laquelle. «J'ai été étonnée que le

Conseil fédéral confie l'enquête sur CarPostal à Fedpol, qui exerce plutôt des tâches de police judiciaire ou de sécurité. En agissant ainsi, et en s'appuyant sur le DPA, il a mandaté la police pour mener une poursuite pénale. C'est comme si la police cantonale, au lieu du Ministère public, était chargée d'instruire une poursuite pénale contre une personne. Dans notre ordre juridique, la police n'a jamais la compétence de mener une poursuite pénale, elle est impliquée à titre d'assistance», explique-t-elle.

Le spectre de la prescription

La professeure de droit juge cependant raisonnable que l'OFT n'ait pas été chargé de l'instruction, car on ne pouvait exclure qu'il soit à son tour visé par l'enquête. Or, dans le cadre de leurs recherches, les enquêteurs de Fedpol «ont découvert des indices pouvant être constitutifs d'un octroi d'avantages et d'une acceptation d'avantages en lien avec l'affaire d'escroquerie de CarPostal». Une plainte contre inconnu a été déposée auprès du MPC au printemps 2019. Celui-ci l'a ensuite scindée en deux et dirigée contre un ancien cadre de CarPostal et contre un collaborateur de l'OFT. Mais les deux procédures ont été classées par le MPC en décembre 2020 et en janvier 2021. Le MPC considère que les invitations offertes par le premier au second (un concert et un match de football en package VIP) n'étaient pas constitutives d'un avantage illicite susceptible de favoriser CarPostal. Cela ne fait qu'un échec de plus dans cette affaire.

En raison de tous ces problèmes, les juristes, les observateurs politiques et l'OFT craignent que l'affaire CarPostal ne soit jamais jugée. Jusqu'à ce que les questions procédurales soient réglées, les faits pourraient en effet être prescrits. Comme l'a indiqué Fedpol en août 2020, les infractions commises avant 2014 le sont déjà, le délai de prescription étant de sept ans. Pour celles qui ont été commises à partir de 2014, le DPA prévoit un délai de prescription de dix ans. Si une nouvelle instruction doit être lancée, elles ne pourront pas être jugées avant 2024. Les prévenus et leurs avocats le savent bien. ■