

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 15 (2016)

**Heft:** 2

**Artikel:** La politique criminelle fédérale à l'épreuve de la 'Ndrangheta : quelles perspectives pour une politique antimafia suisse?

**Autor:** Luppi, Alessandro

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1050735>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 06.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Alessandro Luppi

## La politique criminelle fédérale à l'épreuve de la 'Ndrangheta: quelles perspectives pour une politique antimafia suisse?

### Résumé

Les mesures caractérisant la «politique antimafia suisse» s'inscrivent officiellement dans la politique criminelle de la Confédération. Ce type particulier de phénomène est poursuivi par les mêmes autorités fédérales et en partie cantonales chargées de la répression du terrorisme, de la corruption, du blanchiment etc. Néanmoins, les réformes qui ont façonné cette politique se sont «naturellement» inspirées de l'Italie où progressivement depuis 1982 s'est institutionnalisée une véritable politique de lutte contre les mafias. Un tel processus est-il observable en Suisse? L'analyse<sup>1</sup> des deux plus importantes enquêtes portant sur la présence organique de la 'Ndrangheta (mafia calabraise) en Suisse rend compte de la faible institutionnalisation de la politique, qui, pour l'heure, demeure *statu nascendi*.

**Mots-clé:** politique criminelle fédérale, antimafia, institutionnalisation, 'Ndrangheta, mafia calabraise.

### Zusammenfassung

Die «Schweizer Antimafia-Politik» ist von Massnahmen gekennzeichnet, welche eher unspezifisch in der Kriminalpolitik des Bundes enthalten sind. Die Mafia als spezifisches Phänomen wird von denselben nationalen und zum Teil kantonalen Behörden verfolgt, die sich mit Terrorismus, Korruption, Geldwäsche und anderen Delikten beschäftigen. Gleichwohl diente Italien, wo ab 1982 die Mafiabekämpfung verstärkt institutionalisiert wurde, bei der Gestaltung der Schweizer Antimafia-Politik natürlich als Vorbild. Ist ein solcher Institutionalisierungsprozess auch in der Schweiz beobachtbar? Die Analyse<sup>1</sup> der zwei wichtigsten Ermittlungen betreffend die strukturelle Präsenz der kalabresischen Mafia ('Ndrangheta) in der Schweiz zeugt von einer eher schwachen Institutionalisierung der Antimafia-Politik, die sich aktuell immer noch im *statu nascendi* befindet. **Schlüsselwörter:** Kriminalpolitik des Bundes, Antimafia, Institutionalisierung, 'Ndrangheta, kalabresische Mafia.

### Riassunto

Le misure che caratterizzano la «politica antimafia svizzera» s'inscrivono ufficialmente nella politica criminale della Confederazione. Questo particolare tipo di fenomeno è perseguito dalle stesse autorità federali e in parte cantonali incaricate della repressione del terrorismo, della corruzione, del riciclaggio di denaro ecc. Tuttavia, le riforme che hanno plasmato questa politica si sono «naturalmente» ispirate all'Italia, dove, dal 1982 si è progressivamente istituzionalizzata una vera e propria politica antimafia. Tale processo è osservabile in Svizzera? L'analisi<sup>1</sup> delle due più importanti indagini sulla presenza organica della 'ndrangheta (mafia calabrese) in Svizzera mette in evidenza i limiti del processo di istituzionalizzazione della politica, che, per ora, rimane *statu nascendi*. **Parole chiave:** politica criminale della Confederazione, antimafia, istituzionalizzazione, 'Ndrangheta, mafia calabrese.

### 1. Introduction

En août 2014, les Carabiniers italiens, suite à des arrestations, et à l'insu des autorités suisses, diffusent une vidéo qui va bouleverser la conception de la présence des mafias en Suisse. La vidéo montre des hommes en train de discuter dans une salle privée d'un restaurant aux alentours de Frauenfeld, dans le canton de Thurgovie. Ces personnes seront identifiées comme des affiliés de la *Société de Frauenfeld*, une cellule de la 'Ndrangheta, la mafia calabraise. Ils se seraient établis dans le canton alémanique, à leur dire, depuis les années 1970. Pour la première fois a été rendu public un document vidéo enregistrant les réunions et les rites d'une cellule de la 'Ndrangheta en territoire helvétique. Les autorités sont prises au dépourvu, que faire? Dans un premier temps les mafieux restent en liberté. Ensuite, les autorités suisses optent pour ouvrir des procédures d'extradition avec l'Italie, abandonnant la mise en accusation interne. Les mafieux bénéficient néanmoins du domicile dans le canton depuis diverses décennies. Avant la découverte de la *Société de Frauenfeld*, c'était au Tessin que les rumeurs, au moins à partir des années 1997-98<sup>2</sup>, insinuaient qu'une cellule de la 'Ndrangheta s'était implantée à Lugano, plus précisément à Lamone. La presse et la population les connaissent comme les *Mesoraca*, du nom de la commune calabraise d'origine des mafieux présumés située en province de Crotone, pour les procureurs, c'est la *cosca Ferrazzo*.

Deux mafieux de Frauenfeld – arrêtés en Italie lors d'un voyage – ont été condamnés en première instance dans le cadre de l'enquête

1 Cet article est tiré du mémoire de Master d'Alessandro Luppi, *L'articulation de la politique criminelle de la Confédération autour des cas de 'Ndrangheta: quels enjeux pour une politique antimafia suisse?*, Mémoire de master en Droit, sciences criminelles et administration publique, Sous la direction de Hervé Rayner, Lausanne, UNIL, Janvier 2016.

2 *Corriere del Ticino*, «Due processi per droga», 15 octobre 1997, p. 15.



*Helvetia*<sup>3</sup> à plus de 10 ans de réclusion. En Suisse, sur la base des mêmes preuves, les autorités ont dans un premier temps hésité à arrêter les treize autres appartenant au réseau criminel mafieux. Ils l'ont fait en 2016. Ils n'ont néanmoins pas pu ou voulu ouvrir une procédure interne, en préférant l'extradition en Italie. En revanche, dans le cadre de l'enquête *Quatur*<sup>4</sup>, trainant durant plus de 10 ans à cause d'une série de vices de procédure<sup>5</sup>, des condamnations<sup>6</sup> ont été prononcées, or le dossier ne peut être considéré comme clôturé. Dans ce travail sur les perspectives d'une politique antimafia suisse, il s'agira de questionner les «dysfonctionnements» survenus dans le cadre des deux plus importantes enquêtes portant sur la présence organique de la 'Ndrangheta en Suisse (les affiliés sont soit Suisses soit durablement résidents en Suisse).

## 2. Le processus d'institutionnalisation de la «politique antimafia suisse»

En Suisse, il n'existe pas – à proprement parler – de politique criminelle *antimafia*. La structuration des mesures organisationnelles et opérationnelles, des normes pénales et des acteurs chargés de la poursuite pénale ne sont pas le résultat d'une volonté politique délibérée de combattre ce type spécifique de criminalité, mais ils s'insèrent dans un projet plus vaste –

déclenché en 2000 – de revoir la politique criminelle de la Confédération. En d'autres termes, il n'existe pas officiellement de volonté d'allouer des ressources, des effectifs ou de prévoir des instruments, des autorités spécifiques dans la lutte contre les mafias. Le phénomène mafia – en tant que crime – est poursuivi par les mêmes autorités fédérales et en partie cantonales s'occupant d'organisations criminelles, de terrorisme, de corruption, de blanchiment, etc. Néanmoins, les réformes qui ont façonné cette politique publique (compétence fédérale, création d'organes de police et de justice territorialisés, législation sur les collaborateurs de justice etc.) se sont «naturellement» inspirées de l'Italie (et des Etats-Unis) où, progressivement depuis 1982 s'est institutionnalisée une véritable politique de lutte contre les mafias. Un tel *processus d'institutionnalisation* est-il observable en Suisse?

Même si nous ne pouvons pas parler de politique antimafia suisse, un processus d'*institutionnalisation* de celle-ci est à l'œuvre. L'institutionnalisation (Lagroye et Offerlé, 2010) d'une politique publique consiste en un processus permanent de codification de catégories interprétatives, de justification des règles et des comportements attendus et de distribution des rôles et des prérogatives parmi les agents impliqués dans l'institué (politique antimafia) – contribuant à la pérennisation des institutions antimafia (autorités fédérales de poursuite pénale) – mais caractérisé par un univers de relations mobiles et influençables par l'extérieur (politique antimafia italienne). Nous verrons que c'est le cas de la nouvelle politique criminelle suisse, dont la légitimité politique et sociétale est tributaire de ce processus d'institutionnalisation, tant au niveau des définitions des phénomènes criminels que des répertoires d'actions: Qu'est-ce que c'est une mafia? Comment prouver la participation à un groupe criminel? Quid des compétences cantonales et/ou fédérales? Comment recruter et former un personnel adéquat? Comment organiser les modalités d'action de la poursuite pénale? Cette perspective permet d'insérer les «dysfonctionnements» précités dans une optique processuelle, où les incertitudes qui règnent autour de ces questionnements contribuent à la faible institutionnalisation de la politique antimafia suisse.

La capacité d'une politique publique de résoudre un problème n'a rien d'évident et s'institutionnalise au fur et à mesure que les procé-

3 Les indices de la présence de la cellule de Frauenfeld surgissent de la volumineuse enquête *Crimine-Infinito* aboutie en 2010. Dans ce cadre, les enquêteurs italiens mettent sous surveillance le domicile du «président» de la 'Ndrangheta en Calabre et filment une voiture immatriculée dans le canton de Thurgovie. Ils informent les collègues suisses, qui à leur tour posent une caméra cachée à l'intérieur de la salle privée d'un restaurant où les mafieux présumés se rencontrent, et enregistrent en 2011 une série de réunions. Pour la première fois, il est démontré que les rituels de la 'Ndrangheta observés en Calabre et dans le reste du monde sont reproduits à l'identique en Suisse alémanique. Des conversations, il ressort que les affiliés disposent d'armes et sont prêts à procéder à des actions violentes, que le chef incite les jeunes à se lancer dans le trafic de stupéfiants et dans l'extorsion, et que la cellule impose la politique de prix à un ensemble d'entreprises privées de bus reliant la Calabre à la Suisse et à l'Allemagne.

4 Le blason de la commune de Mesoraca présente trois tours, la quatrième devrait représenter la ramification suisse de la *cosca Ferrazzo*. L'enquête, déclenchée par le parquet de Zurich en 2002, est transférée à Lugano. En 2011, elle aboutit avec des mandats d'arrestation contre 13 personnes résidentes au Tessin et dans le canton de Zurich. Elles sont accusées d'avoir mené un trafic international de 14 kilogrammes de cocaïne, un trafic international portant sur 285 armes à feu et le blanchiment de plus de 15 millions de francs suisses.

5 Arrêt du TPF SK.2011.23 du 28 février 2012 et arrêt du TPF SK.2013.31 du 23 janvier 2014.

6 Fedpol, «Rapport annuel 2014», mai 2015, p. 14, <http://www.cdt.ch/svizzera/cronaca/139107/banda-della-coca-tre-condanne.html>.



dés institutionnels et opérationnels aboutissent soit à des erreurs soit à des réussites. L'institutionnalisation de la politique antimafia en Italie, qui avec les États-Unis, est considérée comme l'État jouissant de l'appareil répressif le plus apte à poursuivre les mafias, a rejoint un niveau de stabilisation en passant par des phases intermédiaires d'appréhension et réaction au phénomène. La légitimité des magistrats antimafia a été plusieurs fois remise en question. Dans les années 1980–90, lorsque les enquêtes démontraient les relations de la politique avec la mafia, les politiciens accusaient les procureurs d'avoir inventé le théorème mafia pour favoriser leur propre carrière et – dans le même sens – l'écrivain sicilien Leonardo Sciascia (qui, déjà en 1961, dénonçait le pouvoir de la mafia avec le roman *Il giorno della civetta*) qualifiait péjorativement les magistrats de «professionnels de l'antimafia». Ce n'est qu'avec les résultats et l'appui de la «société civile» que les procureurs ont accumulé la légitimité dont ils bénéficient aujourd'hui. Tant l'institution sociale «politique antimafia italienne» que l'institution sociale qu'elle entend combattre, la mafia, depuis plus d'un siècle, ont entrepris un parcours similaire, qui consiste notamment à construire un système de règles et de répertoires d'action s'inscrivant dans la durabilité.

La politique antimafia suisse est en constante redéfinition et sans cesse réajustée, en quête de sa légitimité. Les acteurs impliqués recherchent leur place au sein de la politique criminelle et construisent les catégories conceptuelles avec lesquelles justifier leur action. À cet égard, nous allons analyser une série d'éléments à l'origine de la faible institutionnalisation de la politique antimafia suisse.

## 2.1 Mafia ou organisation criminelle?

L'introduction en 1994 de l'article 260<sup>ter</sup> du code pénal suisse (CP) – organisation criminelle – représente un tournant très important pour la tradition juridique suisse; pour la première fois, au lieu de réprimer un comportement individuel, le législateur vise tout simplement le soutien ou la participation à un groupe. Cette réforme fait partie des trois *trains de mesures contre le crime organisé* (1990–98) qui ont été votés suite aux affaires *Pizza Connection*<sup>7</sup> (1985) et *Lebanon Connection*<sup>8</sup> (1987–89). Les faits mis au jour vont influencer la perception de la présence des mafias et des organisations criminelles en Suisse: 1) considérées comme des

manifestations ayant leur origine à l'étranger et développant des aspects ponctuels sur le territoire helvétique, 2) considérées uniquement comme des organisations criminelles dont le but est la recherche de profit à travers des moyens illicites («entreprises du crime»). La Suisse – en tant que «lessiveuse» et base logistique – fait figure de «plaque tournante» du crime organisé international. L'art. 260<sup>ter</sup> a été ainsi conçu pour répondre positivement aux demandes d'entraide judiciaire ou pour ouvrir des enquêtes sur la base d'indices provenant de l'étranger et non pour la poursuite de groupes criminels implantés en Suisse.

La jurisprudence du Tribunal pénal fédéral (TPF) de Bellinzona a confirmé à plusieurs reprises que la norme s'applique tant aux organisations criminelles qu'aux organisations terroristes et aux mafias (Ausburger-Bucheli, 2006). Les faits constitutifs de l'infraction sont multiples; «participer ou soutenir/une organisation criminelle/qui tient sa structure et son effectif secrets/qui poursuit le but/soit de commettre des actes de violence criminelle, soit de se procurer des revenus par le biais d'une activité criminelle/intentionnellement» (Gisler, 2009, 37). Il en résulte néanmoins que deux éléments fondamentaux, ou encore emblématiques des mafias, ont été négligés. À cet égard, le criminologue Gianluca Fulvetti (2004, 483) postule que «*the mafia is a type of organised crime with something extra*». Cet «extra», omis par le législateur suisse, tient notamment aux dimensions politique et socialisatrice. Premièrement, les mafias, différemment des organisations criminelles, exercent le contrôle du territoire au sens large et, de ce fait, l'emprise sur

7 La mafia sicilienne et une organisation criminelle turque spécialisée dans le trafic d'héroïne y sont impliquées. La Suisse fait office de lieu de rencontre où le trafic est négocié. Le produit ne traverse jamais le territoire helvétique. La place financière suisse, néanmoins, est sous le feu des projecteurs. Les recettes du trafic, physiquement ou via les circuits financiers, parvenaient à des opérateurs financiers de la place de Lugano, qui s'occupaient de blanchir la somme pour la prochaine commande.

8 Deux frères libanais, à travers les services du Crédit Suisse et de deux banques de Zurich, ainsi qu'une constellation de sociétés s'occupaient de blanchir l'argent d'un réseau d'organisations criminelles turques. Depuis 1983, le vice-président d'une de ces sociétés, la Shakarchi Trading SA, était l'avocat Hans W. Kopp, mari d'Elisabeth Kopp, députée du Parti Radical-Démocratique (PRD) au Conseil national entre 1979–84, et ensuite Conseillère fédérale responsable du Département fédéral de justice et police (1984–89). E. Kopp, informée en 1988 par son réseau interne (la reconstruction de la circulation de l'information est laborieuse), prévient son mari qu'une enquête concerne sa société. Elle sera obligée de démissionner en 1989, mais la procédure ne relèvera aucune responsabilité pénale de sa part. La première femme suisse à devenir Conseillère fédérale sera aussi la première Conseillère démissionnaire. L'affaire sera baptisée *affaire Kopp*.



la quasi-totalité de la population d'un territoire. Le contrôle est «politique» car, comme un pouvoir étatique, la mafia impose ses règles dans plusieurs champs (politique, économie, institutions, religion etc.) *via* la pratique de l'extorsion-protection, le contrôle des activités économiques, l'échange de paquets de voix contre l'accès privilégié aux canaux institutionnels corrompus (*collusi*), la corruption de fonctionnaires afin de s'adjuger les travaux publics, la sanction envers ceux qui ne respectent pas leur «loi» et le soutien financier des institutions sportives, culturelles et religieuses locales afin d'entretenir un consensus social. Aucune mafia ne dispose des ressources pour exercer un contrôle total, c. à d. un contrôle sur toutes les activités économiques et sociales. Le contrôle – quand il n'est pas effectif – est symbolique. La perception que la population se fait tend à surestimer la réelle force de frappe de l'organisation. La mafia tire une grande partie de sa force de sa réputation (voir le *capital symbolique*, Bourdieu, 1994), de la croyance partagée en son pouvoir de nuisance. Deuxièmement, la mafia, en tant qu'institution sociale, est un ensemble de valeurs et de modes de conduite qui s'impose à l'affilié (dimension socialisatrice). Le mafieux entreprend un parcours de resocialisation qui forge son identité par rapport à la société extérieure (Sciarrone, 2000) en le liant définitivement au nouveau groupe. Pour les individus grandissant dans une famille ou dynastie mafieuse, ce parcours correspond à la socialisation primaire. Le passage au nouveau système de règles est consacré par le rite d'affiliation et il est consolidé par le partage d'expériences communes: période d'apprentissage pendant laquelle sont testés les qualités criminelles et la loyauté du néophyte, *via* la participation à des crimes et des délits, l'octroi cérémoniel des

grades, les réunions ritualisées, les repas, les célébrations familiales, les collectes d'argent pour les familles des affiliés en prison, les sanctions, etc. Dans ce sens, la socialisation mafieuse est totale (voir les *institutions totales*, Erving Goffman, 1961), au point que la famille au sens mafieux l'emporte sur la famille au sens biologique. Il se produit ainsi une sorte de *fraternité* (Paoli, 2004) caractérisée par des comportements réciproquement altruistes sans pour autant se traduire par un nombre réduit de guerres intestines et de défections. Bien que ces moments de partage et de solidarité se vérifient également au sein des organisations criminelles, les pratiques socialisatrices mafieuses sont le résultat d'un processus d'institutionnalisation d'une plus grande longévité.

D'après nos recherches sur les archives numériques des quotidiens tessinois *Corriere del Ticino* et de *La Regione*<sup>9</sup>, les termes *mafia* et *organisation criminelle* sont souvent mélangés. Les interviewés<sup>10</sup>, en revanche, soulignent la capacité spécifique des mafias d'imposer leur pouvoir politique sur le territoire. Les deux collaborateurs de la Division Analyse considèrent que la 'Ndrangheta prend une autre forme qu'en Calabre, notamment en ne contrôlant pas le territoire. Il y a eu non seulement des cas d'extorsion au sein des communautés d'immigrés calabrais, mais aussi des indices d'infiltration des institutions (politiciens et fonctionnaires). Néanmoins, aucune enquête n'a démontré une dimension systématique de ces pratiques. D'autres considèrent que les Suisses ont plus confiance dans les autorités, car présentes et efficaces, et qu'ainsi quand ils subissent des extorsions, ils dénoncent (sens de la légalité). Aucun ne fait référence à la dimension socialisatrice. La 'Ndrangheta et les autres mafias en Suisse sont censées plutôt privilégier la dimension entreprise (investissements dans les marchés légaux et illégaux) et elles sont ainsi poursuivies en tant qu'organisations dont le but est la recherche du profit à travers des moyens illécites. En effet, le Ministère public de la Confédération (MPC) donne la priorité à la poursuite de la criminalité économique. Il en résulte toute une série de mesures plus favorables à la répression de ce type de criminalité, comme la création d'unités spécialisées, dont l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle LBA), le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), le CC EF<sup>11</sup> et deux

9 Le corpus consiste en une sélection de tous les articles contenant les mots clé «'ndrangheta», «n'drangheta» et «mafia calabrese» qui mentionnent des citoyens ou des résidents suisses en affaires avec des représentants de la mafia calabraise, des activités criminelles se déroulant sur le territoire helvétique et des articles qui discutent de manière générale la lutte contre cette mafia en Suisse.

10 Les entretiens, qui se sont déroulés sous la forme semi directive, ont été menés dans le cadre du mémoire précité avec le juge du TPF Roy Garré, l'ancien procureur fédéral chef de l'antenne du MPC de Lugano Pierluigi Pasi, le PG du canton du Tessin John Nosedà, l'ancien procureur public Jacques Ducry, un collaborateur d'une antenne de la PJF et deux collaborateurs de la Division Analyse de Fedpol, qui ont préféré garder l'anonymat.

11 Créé en 2010 dans le cadre du *Projeff2* le Centre de compétence Économie et Finance (CC EF) du MPC comptait en 2014 25 analystes spécialisés en criminalité économique, notamment en gestion d'entreprise, comptabilité, instruments bancaires et financiers, révision, gouvernance et *compliance*.



divisions criminalité économique au sein du MPC. La criminalité économique est considérée comme l'activité privilégiée par les organisations criminelles (vrai statistiquement<sup>12</sup>) et la plus dangereuse pour la place financière de la Suisse (et son image). Les mafias et leur disposition d'argent sale sont perçues comme dangereuses pour le fonctionnement «normal» des mécanismes de l'économie de marché (concurrence) et pour l'État de droit. Toutefois, au sein de la Fedpol – qui à partir de 2004 identifie dans ses rapports la 'Ndrangheta comme la mafia la plus présente et dangereuse pour la Suisse – depuis 2002, deux commissariats de la Division Analyse s'occupent, entre autres, de l'analyse des mafias italiennes (COI – criminalité organisée italienne – selon la terminologie de la Fedpol). Cette tâche était auparavant attribuée aux Offices centraux de police criminelle, institués en 1994.

## 2.2 Participation versus affiliation

Le Procureur général de la Confédération (PG) Michael Lauber – interviewé en 2015 par *Falò* (Magazine hebdomadaire d'information de la Radiotélévision suisse italienne) à propos de la non arrestation des membres de la *Société de Frauenfeld* – dira qu'«en Suisse, il n'est pas possible d'intenter un procès pour la simple appartenance à une organisation criminelle, en agissant comme si c'était un crime, la norme ne peut pas être interprétée de cette façon et la pratique du tribunal le confirme (...) ce qu'on peut faire, c'est ouvrir une procédure pour participation quand des actions concrètes ont été commises (...) il faut réfléchir de manière approfondie en termes de politique criminelle si on veut réprimer pénalement la simple appartenance à l'organisation criminelle (...) il est aussi tout à fait vrai qu'un mafieux peut vivre en Suisse en homme libre.»<sup>13</sup>

C'est l'enjeu principal de l'art. 260<sup>ter</sup> du CP. La mention «poursuit le but» est le véritable tournant dans la tradition pénale suisse. De cette manière, la punissabilité a été anticipée à un moment précédant l'exécution même d'actes préparatoires. Cette notion – appliquée aux mafias – revient à placer la *participation* au moment antérieur à l'*affiliation* formelle consacrée par le rite. Ce point soulève un élément d'incertitude qui caractérise la politique anti-mafia suisse; l'autorité de poursuite pénale doit-elle prouver que des crimes aient été commis pour incriminer sur la base de l'art. 260<sup>ter</sup>?

Cette question est d'autant plus importante par rapport aux enquêtes *Quatur* et *Helvetia*, car, dans la première, les indices démontrent la réalisation d'infractions, mais la participation des accusés à la 'Ndrangheta n'est pas confirmée, alors que dans la seconde, la participation des accusés à la mafia calabraise est manifestement avérée, mais aucune preuve concrète ne démontrerait que des infractions auraient été commises. Pourvu que la doctrine soit partagée, le tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises – même à l'égard de la 'Ndrangheta – que la réalisation de crimes n'est pas nécessaire afin de prouver l'existence de l'organisation. Le Conseil fédéral (CF) également confirme que «l'art. 260<sup>ter</sup> CP ne prévoit pas de lien de causalité avec une infraction commise (...). En d'autres termes, est déjà coupable de participation ou de soutien à une organisation criminelle celui qui encourage l'activité de cette organisation de quelque manière que ce soit. Il n'est pas nécessaire qu'il ait participé à une infraction, ni même qu'il ait prévu de le faire.»<sup>14</sup> Quid? Jusqu'en mars 2016 – comme nous verrons plus tard – le TPF n'avait jamais condamné personne pour la seule infraction de l'art. 260<sup>ter</sup>. La norme est effectivement appliquée de manière subsidiaire par rapport à la réalisation de *reati scopo* ou *reati fine* (crime-buts): trafic de stupéfiants, blanchiment, trafic d'armes, etc. La décision de la Cour des affaires pénales du TPF du 14 octobre 2009<sup>15</sup>, dont l'objet est *Notion d'organisation criminelle; application aux cellules de la 'Ndrangheta calabraise*, est emblématique de la conception de la notion de *participation*. Dans le cadre de cet arrêt, une personne – chef du groupe des trafiquants résidents au Tessin et élément de contact avec les chefs mafieux – est condamnée pour 260<sup>ter</sup> et les juges le retiennent organique à l'organisation mafieuse calabraise, au point de le considérer comme un mafieux, un affilié faisant partie de la 'Ndrangheta. En réalité, cela n'est pas le cas car il n'a pas été

12 Rapports MPC et Fedpol, Giannakopoulos N., «Etat du crime organisé en Suisse», 2000, in: <http://www.diploweb.com/p5giau02.htm>. Le nombre élevé de cas de blanchiment mis au jour pourrait cependant dépendre de la priorité que les autorités lui accordent.

13 Roselli M. et Tagliabue M., «Quei bravi ragazzi di Frauenfeld» [reportage vidéo], in: Gaggini G., «Mafia in casa», *Falò*, RSI, 5 mars 2015 *Falò*, 00:54 minutes.

14 CF, «Rapport du Conseil fédéral sur d'éventuelles modifications ou extensions des normes pénales contre le crime organisé», 10 décembre 2010, p. 3.

15 TPF 2010 29.



rituellement affilié. Selon le juge Garré, le fait de punir les mafieux et les non mafieux de la même manière démontre l'«avant-garde de la législation suisse». Il ajoute que «l'État ne doit pas se faire imposer les critères de participation par l'organisation même. Il lui revient de définir de quelle manière l'organisation est nocive pour l'État même. Pour l'État, cette personne est un 'ndranghetiste.» À l'opposé, pour les mêmes faits, les juges italiens n'ont pas retenu l'association de malfaiteurs de type mafieux définie à l'art. 416<sup>bis</sup> du code pénal italien (CPI)<sup>16</sup>. En Italie, la démonstration de l'appartenance de l'individu à l'association mafieuse se fait autour de la notion de *lien associatif*. L'appartenance est en effet consacrée officiellement par le rite d'affiliation et confirmée par l'insertion de l'affilié au sein de la hiérarchie de l'organisation. Avec la sophistication des technologies d'investigation, le lien associatif est désormais démontrable grâce aux écoutes téléphoniques et aux surveillances audio-visuelles qui permettent respectivement de reconstruire les liens entre les affiliés et d'enregistrer les réunions des clans. Les juges italiens ont développé une stratégie jurisprudentielle axée sur la ritualisation des réunions et sur la façon dont y sont nommées les fonctions et les unités organisationnelles. La mafia calabraise semble présenter un niveau d'institutionnalisation de ces pratiques plutôt élevé.<sup>17</sup> En d'autres termes, les réunions de 'Ndrangheta sont exclusives, seuls les affiliés peuvent y participer car y sont discutées uniquement les affaires criminelles. Les formules rituelles, les fonctions, les grades et les échelons institutionnels cités dans une conversation privée ne relèvent pas «d'un jeu ou de références innocentes à des associations

légales, mais de vraie 'Ndrangheta»<sup>18</sup>, «ces termes se réfèrent exclusivement à la 'Ndrangheta»<sup>19</sup> et «[...] ne font partie d'aucun domaine licite notoire, sinon de la 'Ndrangheta, et ceux qui en parlent, en se les appropriant ou en les référant à d'autres, sont des sujets insérés dans ce contexte criminel [...]»<sup>20</sup>. Ainsi, les règles et les rituels [observés à Frauenfeld] sont liés à la '[Ndrangheta]<sup>21</sup>».

Pourquoi les procureurs fédéraux n'ont-ils pas procédé à une mise en accusation interne à l'encontre des membres de la *Société de Frauenfeld*? Les mêmes preuves, les enregistrements vidéo, ont suffi aux juges italiens pour infliger en première instance plus de 10 ans de réclusion à deux des affiliés. L'appréciation de cet élément par les autorités suisses est moins directe. La problématique réside dans la perception que les autorités de poursuite pénale se font de la dangerosité des pratiques socialisatrices comme le rite d'affiliation ou la ritualisation des réunions (et ce qu'ils se disent pendant celles-ci). Pour le moment, il manque un consensus sur la signification intrinsèque d'un tel phénomène et sur la portée pénale d'une telle preuve, qui, il faut le rappeler, est complètement nouvelle pour la Suisse. À l'opposé, l'empathie qui a suivi les attentats terroristes de Paris ou, de manière générale, le sentiment d'insécurité partagé par une bonne partie de la «société civile» européenne légitime l'intervention préventive. Ainsi, en mars 2016, le TPF a condamné trois personnes pour participation et soutien à l'«État islamique» (art. 260<sup>ter</sup>) sur la base, essentiellement, d'une preuve de nature semblable aux enregistrements de l'enquête *Helvetia*: l'interception d'une conversation en langage codé sous-entendant la préparation d'engins explosifs, sans en trouver trace.<sup>22</sup>

D'après les paroles d'un collaborateur de la PJF, l'idée initiale du Ministère public chargé de l'enquête *Helvetia* consistait à «tester» l'applicabilité de l'art. 260<sup>ter</sup> à ce type des faits et élaborer l'acte d'accusation se basant uniquement sur les vidéos. Ensuite, craignant que ce raisonnement ne soit pas accueilli positivement par les juges, il a changé de stratégie. Il admet de surcroît que même parmi ses collègues, la nature criminelle de la réunion était une question ouverte. Ayant dû faire face à plusieurs échecs (affaire Oskar Holenweger, Montecristo ou mafia des cigarettes, Hells Angels etc.), le MPC souffre d'une mauvaise

<sup>16</sup> TPF 2010 29, Consid. 3.1, p. 34.

<sup>17</sup> Cela n'a néanmoins pas toujours été le cas. Pendant longtemps, surtout dans le Nord de l'Italie, les juges n'ont pas admis l'«équation» «rites, réunions, fonctions, *doti* = 'Ndrangheta = 416<sup>bis</sup>». Tout récemment, en revanche, un juge du Tribunal de Milan n'a pas retenu opportun de condamner un conseiller d'une commune lombarde pour 416<sup>bis</sup> CPI car il manquerait «l'affiliation rituelle, l'investiture de la qualification «homme d'honneur»; mais également la distribution et la réception des *doti* (...), la participation aux *summit* et les liens avec les autres *locali* (...)». In: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/08/20/ndrangheta-in-lombardia-sconto-al-politico-non-e-mafia-senza-riti-e-doti/1968080/>, consulté le 5 septembre 2015.

<sup>18</sup> DDA (Reggio de Calabre), Decreto di Fermo di indiziato di delitto [opération *Helvetia*], 2014, p. 47.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 724.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> [http://www.swissinfo.ch/fre/terrorisme\\_la-justice-suisse-sanctionne-le-terrorisme-de-l-ei/42030808](http://www.swissinfo.ch/fre/terrorisme_la-justice-suisse-sanctionne-le-terrorisme-de-l-ei/42030808).



réputation<sup>23</sup>. En outre, la preuve des multiples faits justificatifs de la norme constituant l'organisation criminelle s'avère laborieuse et la peine prévue est considérée légère. Ainsi, plutôt que voir l'énigme procédure échouer, les autorités ont opté pour une stratégie moins audacieuse, notamment en activant – pour les mafieux restants – des procédures extraditionnelles avec l'Italie. Comme le mettait déjà en évidence le rapport Cornu 2013<sup>24</sup>, le MPC a tendance à ouvrir les enquêtes en fonction des effets négatifs qu'un échec pourrait comporter en termes d'image. Cela montre la faible légitimité dont bénéficie le parquet fédéral.

### 2.3 Excursus sur la tradition pénale suisse

Il est essentiel maintenant de parcourir brièvement les étapes qui ont jalonné l'histoire de la poursuite de la criminalité collective en Suisse afin de cerner les incertitudes liées à l'application de l'art. 260<sup>ter</sup>. Dans quelle mesure influencent-elles l'attitude des autorités helvétiques envers les groupes mafieux?

La tradition pénale suisse est considérée comme fondamentalement libérale, comparée à d'autres États européens. La doctrine retient que l'art. 260<sup>ter</sup> serait notamment contraire au principe de la responsabilité pénale individuelle (Cassani, 1994; Cesoni, 2004) et à la présomption d'innocence (Cassani, 1994; De Vries, 2002; Cesoni 2004; Ausburger-Bucheli et Perrin, 2006). La criminalisation du groupe, produit de l'association dans le but de commettre des crimes, trouve son origine dans le code Napoléonien de 1810. Ensuite, la norme *association de malfaiteurs* a été adoptée par les États qui se sont façonnés sur le modèle français. En Italie, par exemple – tout au long de son histoire pré-républicaine – elle a été appliquée de manière indiscriminée et préventive envers les groupes d'opposition sociale et politique, les «brigands», les groupes «terroristes» (anarchistes) et les mafieux. Après la chute du fascisme et à partir de l'instauration de la République italienne en 1946, la criminalisation du mafieux «*could no longer be automatically deduced from the conceptualisation of mafia as a criminal association but had to be proved in each single case*» (Paoli, 2004, 265). Ce n'est qu'en 1982 que le droit pénal italien revient sur la notion d'association de malfaiteurs, notamment en prévoyant spécifiquement la poursuite des associations de type mafieux, dans une optique où le comportement réprimé est l'appartenance

à l'association (lien associatif) et non la réalisation en groupe d'un crime/délit concret.

Or, la poursuite de la criminalité collective dépendrait tendanciellement de la perception que les autorités se font de la dangerosité potentielle de ce phénomène. L'approche visant la poursuite d'un réseau formant une organisation criminelle spécifique compte deux exemples au sein du panorama juridique pénal international: l'Italie et le Japon ont interdit les organisations mafieuses nées sur leur territoire en édictant une loi spécifique à l'encontre de chacune d'elles (Morselli et al., 2008, 192). En Italie, c'est l'article 416<sup>bis</sup> du Code pénal, adopté en 1982, qui porte sur la *mafia* (Cosa Nostra), la *Camorra*, la *'Ndrangheta* et la *Sacra Corona Unita*; au Japon, *The Law Regarding the Prevention of Unjust Acts by Boryokudan Members* adoptée en 1992 et poursuivant les *Yakuzas* ou *Boryokudam*. En Suisse, la répression des organisations criminelles, des organisations mafieuses et des organisations terroristes relevait indistinctement de l'article 260<sup>ter</sup> du CP jusqu'en 2014. Ce n'est que depuis le premier janvier 2015 que les groupes «Al-Qaïda» et «Etat islamique», ainsi que les organisations apparentées, ont été interdites par une loi fédérale.

En 1980, le CF refuse d'entrer en matière sur un premier projet d'incrimination collective: l'association de malfaiteurs. La disposition visait les actes commis en groupe mettant en danger la vie ou l'intégrité corporelle ou la sécurité publique (assassinats, lésions, utilisation d'explosifs etc.). Il faut placer cette norme dans le contexte de confrontation interne à l'Europe entre États et groupes extra-parlementaires d'extrême droite/gauche. Cette confrontation ne touchait qu'indirectement la Suisse. Ainsi, la norme aurait dû répondre à la nécessité de la double incrimination dans le cadre de l'assistance judiciaire, en cas de terrorisme par exemple. L'adhésion à l'association ne devait

<sup>23</sup> Certains de nos interviewés se sont montrés peu enclins à s'exprimer librement. Ils ont par exemple refusé de se faire enregistrer, rectifié nos notes et demandé des renseignements par rapport à la manière dont nous allions utiliser les informations échangées lors de l'entretien. Cela reflète la faible légitimité dont jouissent les autorités de poursuite pénale fédérale et ainsi la faible institutionnalisation de la politique antimafia suisse. Ces représentants, critiqués par la presse et peu considérés par la «société civile», se sentant moins légitimés, se montrent également moins loquaces, comparés à l'Italie, où les procureurs, forts de leurs résultats et du soutien populaire, publient des ouvrages et s'expriment librement.

<sup>24</sup> Cornu Pierre [Responsable groupe de travail], «Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et la Police judiciaire fédérale», Rapport à l'attention du Département fédéral de justice et police et de l'Autorité de surveillance du ministère public de la Confédération, Neuchâtel et Berne, 19 décembre 2013, p. 40.



pas être simplement intellectuelle (partage du dessin criminel), mais devait passer par la préparation/organisation/planification de crimes. Le refus fut motivé par la crainte que la norme aurait entravé l'exercice légal des droits politiques des groupes d'opposition, voire même l'expression libre de l'opinion. En 2010, le CF confirme que l'adoption de la norme aurait permis «d'ouvrir une poursuite pénale trop tôt et ainsi favoriser l'État policier»<sup>25</sup>. En 2005, le CF – répondant au postulat «Lutter plus efficacement contre le terrorisme et le crime organisé» déposé par la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats – affirme que «tout nouveau moyen d'action renforcé créé par la loi en vue de lutter contre le terrorisme et le crime organisé devra toutefois préserver le noyau dur des droits fondamentaux et reposer sur une pesée scrupuleuse des intérêts, entre la protection de la liberté des citoyens et l'efficacité de la poursuite pénale.»<sup>26</sup>

Dans le message accompagnant le projet de loi «anti Al-Qaïda et Etat islamique», le CF mettait également en exergue les limites de la nouvelle norme, laquelle empiète sur les droits fondamentaux, comme la protection de la sphère privée, la liberté de réunion et le droit d'association. La balance entre restrictions des libertés fondamentales et moyens engagés pour lutter contre la criminalité potentielle du groupe a joué, cette fois, en faveur de l'intervention préventive, car le risque planant sur la sécurité publique est aujourd'hui retenu trop élevé. Comme le relève Frédéric Pardo dans sa thèse de doctorat (2004, 113) portant sur *Le groupe en droit pénal*, la compréhension opérationnelle de la criminalité potentielle du groupe est délicate car «le groupe est un vecteur de développement de l'activité infractionnelle, dans des mesures et sous des conjugaisons diverses, il rend nécessaire une répression originale, de nature préventive. Mais parce que le groupe est également le produit de sujets de droits, il est destinataire, en son entité en ses membres, de droits, garanties et libertés.»

L'enquête *Helvetia* montre comment – à l'égard de la criminalité collective mafieuse – prévaut une posture libérale et «garantiste» (favorable aux droits de la défense), ce qui influence l'application de l'art. 260<sup>ter</sup> aux cas de 'Ndrangheta. À l'opposé, le TPF s'est montré plus «justicialiste» envers le groupe État islamique.

#### 2.4 Compétence cantonale ou fédérale?

Les cantons sont les premiers à mettre en place des offices spécialisés dans la lutte contre le crime organisé, via la mise en place, entre 1970 et 1975, des premières brigades des stupéfiants (Cattaneo, 1992). La politique criminelle anti-mafia de la Confédération s'insère officieusement dans un processus de révision de la politique criminelle déclenché en 1998 par un message du CF concernant l'amélioration de l'efficacité et de la légalité de la poursuite pénale (ProjEff). Le terme «mafia» n'apparaît à aucun moment du message. Pourtant, ces réformes semblent s'inspirer de la manière dont les autorités italiennes ont voulu façonner la configuration des instruments de lutte contre les mafias à partir du début des années 1990.<sup>27</sup> Le principe cardinal de la réforme suisse consiste dans l'attribution à la Confédération de la compétence de réprimer une série d'infractions transnationales, dont l'art. 260<sup>ter</sup>. Désormais, les différents éléments de la réforme ont été mis en place et peuvent se résumer ainsi: compétence fédérale, création et placement du siège principal de la PJF et du MPC à Berne et des antennes dans les différentes régions linguistiques (Zurich, Lausanne, Lugano), création du TPF et unification de la procédure pénale fédérale. La décentralisation du MPC par rapport au CF et aux TPF en 2011 – dont la conséquente création de l'Autorité de surveillance du MPC (AS-MPC) – et l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection extra procédurale des témoins en 2013 (LTem) sont les dernières modifications en date. La compétence fédérale n'est pas exclusive, mais elle se manifeste lorsque les actes punissables sont commis «pour une part prépondérante à l'étranger» (Art. 24 CCP), laissant ainsi une marge d'intervention aux cantons. Les rapports du TPF montrent que la Cour des plaintes a dû trancher à neuf reprises sur des conflits de compétence entre cantons et Confédération (art. 28 CPP). La mafia, par sa nature secrète, émerge par épisodes difficilement corrélables entre eux. Un homicide par-ci, une extorsion par-là, un cas

<sup>25</sup> CF, «Rapport du Conseil fédéral sur d'éventuelles modifications ou extensions des normes pénales contre le crime organisé», 10 décembre 2010, p. 3.

<sup>26</sup> [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20053006](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20053006).

<sup>27</sup> La compétence de poursuivre les mafias a été attribuée à un nouveau dispositif composé par un organe de police, la *Direzione investigativa antimafia* (DIA), un organe de justice, la *Direzione nazionale antimafia* (DNA), responsable de la coopération internationale, de l'assistance et de la coordination entre ses appendices, les *Direzioni distrettuali antimafia* (DDA), réparties en 26 juridiction nationales et chargés d'instruire les procédures pénales.



de blanchiment, un autre de trafic de stupéfiants etc. (*reati-spia*; crimes «à l'odeur» de mafia). Les autorités disposent ainsi d'une information incomplète et morcelée qui rend difficile de cerner l'étendue du réseau criminel. L'échange d'informations est en outre mis à l'épreuve par les exigences du fédéralisme en matière de coordination. Dans ce contexte, le débat sur qui devrait détenir la compétence reste ouvert. L'ancien procureur en chef de l'antenne du MPC siégeant à Lugano, Pierluigi Pasi, met en exergue que la communication à l'intérieur du MPC et avec les MP cantonaux est déficitaire. À cet égard, il retient nécessaire la création d'une unité au sein du MPC, que pour des raisons de proximité culturelle, il serait idéal de placer au Tessin ou qu'elle soit composée d'italophones, détenant la compétence exclusive de poursuivre les mafias italiennes, tant en droit qu'en matière d'entraide judiciaire. Les deux analystes conviennent qu'il serait judicieux de créer un Centre de Compétences antimafia (italiennes) qui soit compétent en matière de coordination, questions de fond et d'entraide, placé idéalement à Berne (siège fedpol) et dans lequel soient représentées, au niveau des effectifs, toutes les régions linguistiques suisses. Le PG du Canton du Tessin John Nosedà estime que les autorités cantonales, étant plus proches du territoire, sont plus aptes à contrer le phénomène alors que la structure compliquée et verticale du MPC, basée à Berne, trouverait des difficultés plus importantes dans le contact avec la réalité tessinoise. L'efficacité des autorités fédérales est remise en question. Chaque interlocuteur construit un discours tendant à défendre la légitimité de son échelon au sein de la politique publique.

## 2.5 La rotation des agents impliqués dans la politique: un changement de tendance?

La faible continuité parmi les agents impliqués dans la politique (Conseillers fédéraux, Procureurs généraux, procureurs et policiers fédéraux) contribuerait à l'absence d'orientations stratégiques claires. Depuis la mise en place du *premier train de mesures contre le crime organisé* (1990), aucun des Conseillers fédéraux à la tête du Département justice et police (DFJP) n'a pris position sur la présence des mafias en Suisse. Le fait que depuis 1999 aucun des Conseillers n'ait réussi à confirmer son mandat après la première législature peut avoir contribué à une faible continuité dans la problé-

matization de l'enjeu. Il faut noter que Christoph Blocher (UDC) s'est rendu protagoniste de la démission (2000–2006; Valentin Roschacher<sup>28</sup>) et de la non-réélection (Erwin Beyeler; 2007–2011<sup>29</sup>) du PG du MPC en soutenant, dans les deux cas, que les hauts fonctionnaires auraient tramé un complot à son égard lorsqu'il était chef du DFJP. Sous leur direction, le MPC a mené des enquêtes délicates contre le blanchiment d'argent, dont la procédure, fortement médiatisée, envers le banquier zurichois et ami de Blocher Oskar Holenweger, qui s'est enfin soldée par un acquittement. Néanmoins, le successeur Lauber a été réélu en 2015 et il est notamment retenu comme celui qui aurait réformé le MPC. En 2015, il a annoncé et exécuté le non renouvellement du mandat de cinq Procureurs publics fédéraux. Il faut souligner que le PG de la Confédération, depuis l'époque de Carla Del Ponte, a toujours été sous pression, notamment par la médiatisation des échecs. Lauber, toutefois, dans le cas de la vidéo de la *Société de Frauenfeld* et dans l'affaire HSBC (liste Falciani), n'a pas été critiqué pour son manque de dynamisme. La direction de la PJJ a vu s'alterner quatre chefs en moins de dix ans.

Les rédacteurs du rapport Uster en 2006<sup>30</sup> et les anciens procureurs publics Dick Marty<sup>31</sup> et Jacques Ducry (entretien) ont souligné que la migration souhaitée du personnel cantonal expérimenté (procureurs et policiers) vers les nouvelles autorités fédérales n'a pas eu lieu. Par exemple, Pierluigi Pasi a été nommé chef de l'antenne du MPC de Lugano alors qu'il avait une expérience auprès des tribunaux pénaux et civils de première instance, ainsi que dans la justice administrative. Au cours de son mandat (2004–2015), il a été la personne de référence du MPC au sujet des organisations criminelles italiennes et le contact pour la *Direzione nazionale antimafia* (DNA), pouvant ainsi vanter une longue collaboration avec les magistrats italiens. Néanmoins, en 2015, le PG de la Confédération Lauber l'a congédié pour des diver-

28 Pietro Boschetti et Philippe Mach, «Intrigues au Palais» [reportage vidéo], Temps présent, RTS, 29 novembre 2007; Müller G., 2007 [avis de droit].

29 <http://www.rts.ch/info/suisse/3209497-le-procureur-de-la-confederation-perd-son-poste.html>.

30 Comité de projet «Analyse de situation ProjEff», «La poursuite pénale au niveau fédéral. Analyse de situation et recommandations», 31 août 2006, pp. 24–25. Le DFJP a chargé un comité composé de membres internes et externes au département – présidé par le Conseiller d'État Hanspeter Uster – afin d'analyser le ProjEff et les cas échéant proposer des améliorations.

31 <http://www.hebdo.ch/hebdo/cadrages/detail/le-procureur-f%C3%A9d%C3%A9ral-donne-des-le%C3%A7ons>.



gences dans la gestion de l'antenne de Lugano, sans que sa capacité professionnelle ne soit remise en question. La non intégration du personnel cantonal expérimenté aurait ralenti l'essor des compétences adéquates dans le domaine de la poursuite pénale fédérale.

Pourtant, l'institutionnalisation d'une technique d'investigation moderne pourrait contribuer à la mise en place d'une expertise antimafia suisse: les équipes communes d'enquête ou *pool*. Il s'agit de groupes de procureurs et de juges d'instruction qui partagent une ou plusieurs procédures. Cette technique prend forme dans les expériences des procureurs de Turin chargés de la lutte contre les groupes extraparlémentaire d'extrême gauche à partir de la fin des années 1970. Les avantages de cette technique sont plusieurs; émulation, *brainstorming*, l'information circule plus rapidement, les procureurs peuvent enquêter sur plusieurs fronts, esprit d'équipe, la neutralisation d'un procureur ne porte pas préjudice à la réussite de la procédure, et surtout, la transmission du savoir aux jeunes générations de procureurs. Issus de l'antiterrorisme, les *pools* sont importés en 1982 par le procureur palermitain Rocco Chinnici et employés comme un des premiers outils innovateurs de la politique antimafia italienne (Jamieson, 2000). Chinnici sera assassiné en 1983, mais la mise en place du *pool* sera assurée par Antonio Caponnetto et verra la participation de Paolo Borsellino et Giovanni Falcone. La spécialisation des magistrats dans l'antiterrorisme, accompagné par le soutien des médias, une partie de la politique et de la société civile sur les résultats obtenus, fera surgir la compétence comme l'élément légitimant leur répertoires d'action (statut de repent, *pools*, etc.) et leur corps professionnel, qui profitera ensuite aux magistrats antimafia (Rayner, 2005).

En Suisse, pour ce qui relève de la gestion interne, ce n'est qu'en 2013 que l'antenne du MPC de Lugano lance un «processus de réorganisation, qui comporterait notamment une révision des modalités et des formes de prise en charge et de gestion des procédures entre procureurs (système des *pools*)»<sup>32</sup>. Néanmoins, les équipes communes internationales ont été employées à partir de 1989 lorsque le procureur public Jacques Ducry coordonne depuis Bellin-

zona l'opération internationale *Octopus*<sup>33</sup>. Les collaborations italo-suisse à l'époque de la *Pizza Connection* se passaient dans un cadre juridique «classique» (rogatoires). La nouveauté de «l'enquête du futur» (titre de *La Regione*) – au-delà des fréquentes communications sur les développements de chacun via fax et du partage de l'information sur une base de données électronique commune – résiderait dans le fait qu'une partie des policiers étrangers travaillaient avec les Suisses sur place au Tessin. Cette proximité, observable également dans d'autres domaines (agents de liaison auprès des ambassades et d'Interpol depuis 1995, formations à l'étranger etc.) favoriserait la transmission de l'expertise antimafia. Le collaborateur de la PJF raconte comment – en tant qu'attaché de Police de la PJF à Rome – il a pu assister à un interrogatoire d'un mafieux à Palerme. Il assure en outre avoir participé à un groupe commun d'enquête mis en place par Carla Del Ponte en 1995 où les enquêteurs italiens pendant six mois ont travaillé sur place, au bureau des Suisses. Les procureurs qui ont mené les premières grandes enquêtes contre les mafias en Suisse (Paolo Bernasconi, John Nosedà, Dick Marty, Carla Del Ponte et Jacques Ducry), à des moments différents, pour des motifs différents et pour des destinations différentes, quittent le métier de procureur. Avant que le ProjEff soit mis en place aucun des PP de la «première génération» n'est en charge. L'absence du système des *pools* aurait empêché la transmission du savoir entre la première génération précitée et les plus jeunes. Les premiers *pools* internationaux seront formalisés, en particulier avec l'Italie, après l'accord de 1998, et depuis la mise en place de l'antenne du MPC à Lugano, ils seront utilisés systématiquement. Cependant, aujourd'hui, les enquêteurs se rencontrent sur place uniquement quand il y en a la nécessité, notamment en début d'enquête, lors d'une réunion où ils échangent les premières informations, pour ensuite poursuivre les échanges par téléphone ou mail. Désormais, ces groupes communs d'enquête jouent le véritable rôle de transmission de l'expertise antimafia de l'Italie aux procureurs et policiers suisses, vice-versa, l'expertise suisse en matière de criminalité économique profite aux procureurs italiens.

Un autre élément qui aurait pu contribuer à la non continuité du processus d'institutionnalisation de la politique antimafia est l'absence d'une formation exclusive des magistrats (pro-

<sup>32</sup> MPC, «Rapport annuel 2014», p. 29.

<sup>33</sup> *La Regione*, «Operazione Octopus», l'indagine del futuro», 27 avril 1993, p. 2.



cureurs et juges). La PJF met toutefois à disposition une formation initiale et continue sur la criminalité organisée. Dans le domaine de la formation universitaire, les autorités semblent donner la priorité à la criminalité économique. Par exemple, la Haute école de gestion Arc (HEG Arc) de Neuchâtel depuis 2001 – sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) – offre la possibilité – en parallèle à une activité professionnelle – d'obtenir le Master of Advanced Studies en lutte contre la criminalité économique (MAS LCE) au sein de l'Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE) créé par la HEG Arc, l'Université de Neuchâtel, l'Institut Suisse de police et l'État de Neuchâtel. Il s'agit d'une formation unique en Romandie, qui dispense une connaissance technique dans les domaines de la prévention, surveillance, détection et répression de la criminalité économique.

Dans le domaine de la formation post-grade, deux possibilités existent: l'*Académie suisse de la magistrature* au sein des facultés de droit de l'université de Neuchâtel et de Lucerne ou l'*École Romande de la magistrature pénale* au sein de l'Institut de lutte contre la criminalité économique de la Haute école de gestion de Neuchâtel. Il n'est cependant pas obligatoire d'entreprendre ces études. Les PPF sont nommés pour quatre ans par le PG – qui avec les substituts PG et les juges du TPF sont élus par l'Assemblée fédérale – en présentant une candidature après la publication du poste. En Italie, comme dans d'autres grands États européens centralistes, en revanche, l'entrée en magistrature se fait par concours. Il existe depuis les années '70 un parcours institutionnel bien défini pour devenir procureur (certains deviennent juges). Le *Consiglio Superiore della magistratura* (CSM)<sup>34</sup> est l'organe compétent de l'organisation de la formation initiale et continue des magistrats. La formation initiale a été longtemps impartie sur place par les procureurs plus âgés et elle suit «un parcours organisé, cordonné et contrôlé à chaque pas» (Oberto, 2003, 46) alors que la formation continue n'était que facultative. Depuis 2012, les deux formations ont été confiées à la *Scuola superiore della magistratura*. Cet établissement autonome – qui a son siège à Florence – détient la compétence exclusive dans la formation des magistrats. Les magistrats italiens sont ainsi plus encadrés dans une structure de carrière. En revanche, les juges

du TPF ne suivent pas de parcours formatif et professionnel spécifique et étaient avocats, professeurs, greffiers etc. Il semblerait ainsi prévaloir un esprit de corps supérieur chez les Italiens, surtout plus institutionnalisé notamment à travers l'*Associazione nazionale magistrati* (ANM), malgré le fait que les Suisses soient aussi syndicalisés. L'Association suisse des magistrats, comptant 500 membres, ou la Conférence suisse des procureurs (CPS) sont interpellées par les autorités fédérales dans le cadre des consultations législatives, mais elle ne semblerait pas intervenir dans l'arène médiatique en défense de la légitimité de ses membres. Tous ces éléments (mise en place tardive du système des pools, inexpérience des procureurs, faible encadrement formatif et associatif etc.) contribuent à l'incomplétude de l'institutionnalisation de la politique antimafia suisse. En même temps, plusieurs signaux (groupes communs d'enquête italo-suisse, les cours dispensés à Neuchâtel et à Lucerne, la réélection de Lauber etc.) montrent qu'un processus de codification des «règles du jeu» et des comportements attendus est en train de se pérenniser.

### 3. Conclusion

La politique antimafia n'est pas inscrite formellement dans l'agenda politique suisse, aujourd'hui, la priorité est accordée au terrorisme et à la criminalité économique. Bien que la politique criminelle fédérale semble s'inspirer de la politique antimafia italienne, les mafias sont poursuivies en tant qu'entreprises criminelles commettant des crimes spécifiques, dont le but est le profit. Les autorités n'ont pas une position tranchée sur la nécessité de poursuivre les mafias en tant que groupes dont la seule existence est perçue comme dangereuse. Le débat aujourd'hui se joue sur la question de savoir où placer la répression de cette forme de criminalité; au moment de l'*appartenance* (affiliation formelle à la structure mafieuse) ou au moment de la *participation* (poursuivre le but de commettre des crimes concrets)? Ce n'est pas un retard ou un dysfonctionnement, mais une

<sup>34</sup> Le CSM est un organe indépendant dont le but est de protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir politique. Il est responsable également de la promotion, du transfert et des procédures disciplinaires envers les magistrats. En Suisse, il n'existe pas une autorité avec de telles compétences.



inconnue qui pèse sur le processus d'institutionnalisation de la politique antimafia. La politique antimafia suisse demeure ainsi *statu nascendi*. À plus de 15 ans du choix de reconfigurer les acteurs et les compétences de la politique criminelle fédérale, les règles du jeu ont été intériorisées, mais les échecs répétés influencent négativement la légitimité des procureurs fédéraux aux yeux de la politique et de la «société civile». Les anciens procureurs insistent sur l'inexpérience de leurs successeurs, l'échelon cantonal affirme sa légitimité en soulignant sa connaissance du territoire, l'échelon fédéral met en exergue la mauvaise coopération cantonale et la dimension transfrontalière des mafias, les parlementaires dénoncent les dysfonctionnements, les procureurs fédéraux pointent le législateur d'avoir mal rédigé le texte de loi et taxent les juges de «garantisme»... Dans cette «lutte de pouvoir» où chacun construit ses propres catégories explicatives afin de légitimer sa propre position au sein de la politique publique, le processus de pérennisation des pratiques antimafia en souffre. L'importation et l'appropriation d'une partie des acquis italiens devraient contribuer à l'institutionnalisation de la politique. Cependant, d'une part, la non-migration du personnel cantonal vers les parquets et les polices fédérales, et de l'autre, la rotation des agents impliqués dans la politique ont ralenti la formation d'orientations stratégiques claires. Cela ne veut pas dire que les incertitudes qui règnent aujourd'hui parmi les autorités de poursuite pénale suisses – comme dans le cas italien où la légitimité des magistrats antimafia a pris du temps à se consolider – cesseront pour autant.

## Bibliographie

- Ausburger-Bucheli I., Perrin B., *Les règles de fond pour lutter contre le crime organisé, Rapport national suisse présenté au XVIIe Congrès international de droit comparé d'Utrecht, 16–22 juillet 06*, Publications de l'Institut suisse de droit comparé, Schulthess, Juillet 2006/No 54, p. 245–267.
- Bourdieu P., *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*, Seuil, 1994.
- Cassani U., L'argent des organisations criminelles: à propos du deuxième train de mesures contre le crime organisé, in: Thévenoz Luc, *Journée 1994 de droit bancaire et financier*, Stämpfli, 1994, pp. 55–80.
- Cesoni M. L. (sous la direction de), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitions juridiques*, Georg éditeur, 2004.
- Cattaneo F., *Justification légale et utilisation des agents «undercover»*, Université de Lausanne, Institut de police scientifique et de criminologie, Travail personnel présenté au Cours de formation continue destiné aux officiers et aux cadres supérieurs de police, par le commissaire Fausto Cattaneo, Comando Polizia del Canton Ticino Bellinzona, 1992.
- De Vries R.J., La répression des infractions collectives et les problèmes liés à l'application de l'art. 260<sup>ter</sup> CP relatif à l'organisation criminelle, notamment du point de vue de la présomption d'innocence, *RJB*, 138, 2002, pp. 285–315.
- Fulvetti G., The Mafia and the 'Problem of the Mafia': Organised Crime in Italy, 1820–1970, in: *Organised Crime in Europe, Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Studies of Organised Crime, Vol. 12, Springer, 2004, p. 47–75.
- Gisler F., *La coopération policière internationale de la Suisse en matière de lutte contre la criminalité organisée. Concepts, état des lieux, évaluation et perspectives*, thèse Fribourg, Schulthess, 2009, p. 565.
- Goffman E., On the Characteristics of Total Institutions, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday, 1961.
- Jameson A., *The Antimafia. Italy's Fight against Organised Crime*, St. Martin's Press, 2000.
- Lagroye J. et Offerlé M., *Sociologie de l'institution*, Belin, 2010.
- Morselli C., Turcotte M. et Louis G., Le crime organisé et les contre mesures, pp. 185–198, in: Sous la dir. de Cusson M., Dupont B., Lemieux F., *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008.
- Müller G., Stellungnahme zum Bericht des Geschäftsprüfungskommission des Nationalrate (GPK-N) von 5. September 207 betreffend Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes [avis de droit], *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC)*, 2008.8 (S. 138–160).
- Oberto G., *Recrutement et formation des magistrats en Europe*, Etude comparative, Council of Europe, 2003.
- Paoli L., Organised Crime in Italy: Mafia and Illegal Markets – Exception and Normality, in: *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Studies of Organised Crime, Vol. 12, Springer, 2004, p. 263–302.
- Pardo F., *Le groupe en droit pénal. Des foules criminelles au crime organisé: contribution à l'étude des groupes criminels*, directeur de recherche: Roger Bernardini, Université de Nice, s.i., 2004, 658-[lxi].
- Rayner H., L'institution judiciaire remotivée, *Critique internationale* 2/2005 (n° 27), p. 195–199.
- Sciascia L., *Il giorno della civetta*, Adelphi, 2011.
- Sciarrone R., Réseaux mafieux et capital social, *Politix*, Vol. 13, N 49, Premier Trimestre 2000, pp. 35–56.

**Alessandro Luppi**

Rue du Maupas 24, 1004 Lausanne  
alessandro.luppi@outlook.com