

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Kilian Duggan et consorts -
Criminalité économique : quelle stratégie pour notre canton ?**

1. PRÉAMBULE

La Commission s'est réunie le jeudi 19 décembre 2024 à la salle de la Romane, Rue Cité-devant 13 à Lausanne. Elle était composée de Mme et MM. Josephine Byrne Garelli (présidente et rapporteuse), Kilian Duggan, Circé Fuchs, Stéphane Jordan, Sébastien Kessler, Philippe Miauton et Céline Misiego.

M. Vassilis Venizelos, chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) a participé à la séance, ainsi que Mme Sylvie Bula, commandante de la Police cantonale vaudoise et M. Eric Kaltenrieder, procureur général.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et contribué à la rédaction du présent rapport. Il est ici vivement remercié.

2. POSITION DU POSTULANT

La criminalité économique est une forme souvent invisible de délit et ce, pour plusieurs raisons :

- Elle n'implique pas de force physique, ce qui réduit ses conséquences visibles sur la population ;
- Le droit suisse n'en donne pas une définition positive : bien que certaines dispositions du Code pénal s'en rapprochent, la notion de criminalité économique n'est pas strictement définie, ce qui complique l'évaluation des impacts réels de ce phénomène sur la société.

Selon une étude de l'Institut de lutte sur la criminalité économique de la HEG-Arc, les infractions déclarées aux autorités ont massivement augmenté ces 15 dernières années. De ce fait, il paraît important de pouvoir évaluer les effets, sur le tissu économique notamment. Les entreprises non respectueuses des règles sont menaçantes pour celles qui jouent selon les règles du jeu durant toute leur carrière. Ces dernières se font dépasser par d'autres, moins scrupuleuses.

Dans le Canton de Zürich, il a été estimé qu'entre 2019 et 2022, les faillites en cascade (lorsque des sociétés sont vidées de leur substance avant d'être liquidées), ont coûté environ 250 millions de francs à la collectivité. Cela donne une idée des impacts possibles pour la Suisse et le Canton de Vaud.

Le postulant relève que les mesures actuelles prises contre la criminalité organisée peinent à produire des résultats tangibles, par exemple, pour lutter contre le trafic de drogue. Enfin, il soulève la question du financement de la criminalité économique : blanchiment d'argent, fraude fiscale, corruption, etc.

Partant de ces observations, le postulant demande au Conseil d'État d'étudier cette thématique en se concentrant sur la manière dont elle se manifeste, spécifiquement dans notre canton, selon trois axes :

1. examiner l'évolution de la criminalité économique dans notre canton et évaluer son effet sur le tissu économique et les finances publiques ;
2. développer une stratégie de renforcement de la lutte contre la criminalité économique, particulièrement pour les cas de compétence cantonale ;
3. analyser les moyens actuels pour lutter contre la criminalité économique afin de déterminer s'ils sont suffisants ; le cas échéant, proposer des améliorations ou des renforcements nécessaires.

L'objectif est de préserver la confiance en nos institutions, respectivement dans les règles et lois en vigueur. Un meilleur contrôle de la criminalité économique pourrait en outre avoir des effets bénéfiques sur les finances cantonales étant entendu que la fraude fiscale représente une grande part des délits observés en matière de criminalité économique.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Emprunts Covid

Le conseiller d'Etat reconnaît que la criminalité économique augmente. Outre les points relevés par le postulant, il évoque la question des emprunts Covid qui occupent actuellement passablement la Police cantonale (Polcant) et le Ministère public (MP) avec différentes enquêtes qui concernent des montants à plusieurs millions.

Collaboration entre institutions

Il rappelle que la responsabilité de la procédure et de la stratégie de lutte contre la criminalité économique revient au Ministère public. Dans ce contexte, le département collabore étroitement avec le MP au travers de différentes plateformes et pôles. Au niveau de la Polcant, c'est la brigade financière, rattachée à la police de sûreté, qui se charge de ces différentes missions. Cette brigade est composée de 19 policières et policiers et 3 agent·es de police judiciaire spécialisé·es chargé·es de ces questions aux côtés d'autres missions.

L'administration fiscale est aussi particulièrement concernée par la problématique.

Périmètre du postulat

Si le chef de département accueille avec bienveillance le postulat, il souligne que le périmètre devrait en être précisé afin que le département et le Ministère public soient en mesure d'y répondre. Une évaluation de l'impact de la fraude économique sur le tissu économique vaudois nécessiterait par exemple l'appui des milieux académiques dont même les plus efficaces et performants ne pourraient apporter des réponses convaincantes.

Sur les 3 demandes du postulat

S'agissant des faillites en cascade et du blanchiment d'argent : si les phénomènes sont identifiés et des enquêtes menées dans ce domaine, le chef de département évoque l'agilité particulière des contrevenants, capables de rapidement investir de gros moyens pour complètement changer de stratégie. Le temps d'action des forces de l'ordre est ainsi une limite, indépendamment des ressources mises à disposition.

La deuxième requête concerne plus spécifiquement le MP, responsable de la stratégie en matière de lutte contre la criminalité économique.

S'agissant des moyens financiers à disposition, les actions de la Polcant et du MP s'inscrivent dans les limites budgétaires que l'on connaît. Comme pour d'autres politiques publiques, les ressources pourraient être augmentées si l'on voulait une action encore plus efficace et percutante.

Si le postulat était renvoyé, le département pourrait envisager de formuler des recommandations et des orientations sur les aspects à renforcer, non seulement en termes de ressources, mais également en améliorant certaines opérations ou en renforçant la collaboration avec différents partenaires, comme l'administration fiscale.

4. POSITION DE LA POLICE CANTONALE

La commandante de la Polcant relève que certaines demandes du postulat relèvent de compétences de la Confédération, avec une certaine marge d'appréciation : s'agissant par exemple du blanchiment d'argent, c'est le Ministère public de la Confédération qui décide de prendre ou de laisser dans les cantons un certain nombre d'affaires. Si des appréciations/orientations pourraient ainsi être données, la Polcant ne sera en revanche pas en capacité d'amener des réponses établies sur ces phénomènes.

En ce qui concerne l'évaluation des impacts de la criminalité économique sur le tissu économique et les finances publiques, il serait possible de présenter des observations générales, en prenant appui sur des affaires spécifiques. Cependant, une analyse globale du phénomène nécessiterait une démarche prospective qui dépasserait les capacités de la Polcant, tant en termes de données disponibles que de moyens pour formuler des hypothèses conduisant à des résultats pertinents.

S'agissant des moyens et de la priorisation, elle explique que le traitement des plaintes liées aux crédits Covid, notamment celles issues de sociétés de recouvrement qui poursuivent jusqu'au bout, représente actuellement une charge de travail considérable pour les forces de l'ordre. Une fois ce volet traité, avec l'espoir de ne pas revivre un tel phénomène, les ressources pourront être réallouées. Elle évoque également des enquêtes de grande ampleur, comme l'opération "Chaume", qui a mobilisé significativement le MP et la Polcant dans le cadre d'infractions liées aux assurances sociales. Ces investigations ont nécessité un travail intense, de nombreuses auditions, des analyses approfondies et un effort important de coordination.

La commandante conclut en affirmant que la Polcant et le MP ont d'ores et déjà prévu de réfléchir à la structuration future de leurs efforts : faut-il se concentrer sur le traitement d'un volume important de cas ou sur des interventions ciblées ? Ce travail d'évaluation et de bilan, fondé sur les retours d'expérience de la première année de fonctionnement des pôles de compétences, permettra d'identifier les marges de développement et les moyens nécessaires pour y parvenir.

5. POSITION DU MINISTÈRE PUBLIC

Périmètre du postulat

La thématique est extrêmement vaste, puisque la criminalité économique concerne autant de petites arnaques à faibles montants (du type « petites annonces ») que les infractions plus lourdes. Un grand nombre de dispositions légales sont concernées par cette notion de criminalité économique.

Sur la stratégie en matière de lutte contre la criminalité économique

Lors de sa prise de fonction en 2023, le procureur général décidait d'accorder une attention particulière aux trois phénomènes que sont la lutte contre les violences domestiques, la cybercriminalité et la criminalité économique. Trois pôles de compétences ayant plusieurs objectifs, dont l'amélioration de la formation dans ces domaines spécialisés, mais aussi le renforcement des relations avec les principaux partenaires, la Polcant et sa brigade financière notamment pour les aspects liés à la criminalité économique, ont ainsi été créés au sein du Ministère public. Certains phénomènes, comme celui des violences domestiques, existent depuis longtemps, tandis que d'autres, tels que la cybercriminalité et la criminalité économique, sont des phénomènes plus récents, qui parfois se chevauchent.

Un effort important est ainsi demandé aux procureurs qui travaillent actuellement dans les pôles à effectifs constants. Ces projets vont faire l'objet d'un bilan complet après deux ans d'existence. Dès 2025, une réflexion sur les besoins supplémentaires, notamment au sein du MP et de la Polcant sera ainsi lancée pour anticiper les ressources nécessaires dans le budget 2026.

Sur les ressources du Ministère public

Le MP est soumis au principe de la légalité des poursuites selon lequel les autorités judiciaires sont tenues de poursuivre systématiquement une infraction. Si des priorisations peuvent avoir lieu, chaque dossier doit néanmoins être traité, ce qui représente un volume conséquent lorsqu'il s'agit de criminalité économique. La division des affaires économiques au sein du Ministère public central est composée à ce jour de 20,6 ETP entre procureurs, greffiers et gestionnaires de dossiers. Des référents en matière de criminalité économique sont présents dans chaque arrondissement.

Si cette problématique bénéficie effectivement d'une attention particulière depuis 2023, le MP et la Polcant commencent à s'essouffler faute de moyens, d'où l'intérêt du bilan à venir et du recalibrage des moyens pour le budget 2026.

6. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire exprime une réserve quant à la compétence du Grand Conseil dans ce dossier, ainsi que celle du Conseil d'Etat pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la criminalité économique en raison de la création, en 2022, d'un Conseil de la magistrature chargé notamment de la surveillance administrative de l'organisation et du fonctionnement des autorités judiciaires et du Ministère public.

Selon lui, si le sujet est intéressant, le postulat arrive trop tôt en regard du premier bilan prévu fin 2025-début 2026 sur la création des trois pôles de compétences. Le MP et la Polcant affichent en outre une volonté claire de renforcement de leurs actions.

Une autre commissaire juge au contraire le postulat raisonnable et pertinent, même s'il implique des moyens. Considérant les impacts négatifs pour la société de la criminalité économique, elle insiste sur l'intérêt de disposer d'informations sur les moyens nécessaires à sa lutte. Au sujet du calendrier, elle note que les réponses aux postulats prennent du temps et que le rapport pourrait intégrer le bilan du MP.

Le procureur général rappelle que le MP ne dispose pas des compétences et outils nécessaires à une analyse approfondie de la criminalité économique. Il sollicite une définition précise du périmètre de ce qui est entendu par « criminalité économique » afin de garantir la pertinence des réponses. Le Grand Conseil aura l'occasion de se positionner sur la question de la montée en puissance de la lutte contre les criminalités cyber et économiques ainsi que contre les violences domestiques dans le cadre de demandes de moyens supplémentaires qui lui parviendront vraisemblablement à la suite du bilan prévu fin 2025-début 2026.

Pour le postulant, c'est précisément l'absence de définition formelle de la criminalité économique qui contribue à son manque de visibilité. Ne pouvant se substituer à l'analyse des spécialistes en la matière, il en appelle à une réponse mesurée et pragmatique, insistant sur l'importance du message politique de fermeté envoyé notamment avec ce postulat.

Pour le chef du département, même si certaines demandes du postulat sont irréalistes (comme l'évaluation de l'impact économique global), un rapport peut être produit pour éclairer la problématique. La documentation concernant les ressources mobilisées dans des cas concrets est par exemple envisageable. Il évoque à ce titre l'opération « Chaume » qui s'est étendue sur 7 ans, a mobilisé jusqu'à 2,5 postes à la brigade financière et impliqué 214 ETP. Cette opération a abouti à 50 interpellations, autant de perquisitions et 15 incarcérations pour un préjudice estimé à 3 millions de francs pour la caisse cantonale de chômage (il s'agissait d'escroqueries répétées aux assurances sociales de la part d'entreprises de construction et de ferrailage). Il insiste toutefois sur la priorité d'agir concrètement plutôt que de s'engager dans des analyses disproportionnées.

A une commissaire qui remarque que la balance entre 3 millions de pertes pour la caisse de chômage et les moyens investis pour débusquer ces fraudes n'est peut-être pas favorable, le MP et le chef de département rappellent que l'Etat a la responsabilité fondamentale d'assurer la sécurité et le respect des lois, une mission essentielle dans ce cas précis où les fraudes répétées de ces entreprises provoquaient un sentiment d'impunité. Au-delà de leurs coûts, ces actions contribuent non seulement à la répression, mais également à une forme de prévention. Ces condamnations donnent également le signal que telles infractions ne restent pas impunies.

Des commissaires soulignent le consensus qui règne autour de la table concernant l'importance de la lutte contre la criminalité économique. A ce propos, le chef de département rappelle que la thématique ne suscite en principe pas d'oppositions politiques. En ce sens il appelle à un consensus pour l'établissement d'un rapport, en réponse au postulat, qui respecterait les limites des ressources et compétences disponibles en vertu des cautions posées, tout en renforçant la visibilité de cette thématique.

7. PRISE EN CONSIDÉRATION PARTIELLE DU POSTULAT

Premier point du postulat

Il est proposé de modifier la première demande du postulat sous la forme générale suivante :

1. demander un rapport sur la criminalité économique dans notre canton ;
(plutôt qu'examiner l'évolution de la criminalité économique et l'évaluation de son effet sur le tissu économique et les finances publiques). Car il serait impossible d'évaluer l'impact sur le tissu économique et les finances publiques.

Deuxième point du postulat

Même s'il existe une coordination de la chaîne pénale, il n'y a aucune base légale que permette au Conseil d'Etat d'établir une politique de lutte contre la criminalité économique. En réponse à ce deuxième point, le Conseil d'Etat ne va pas déployer une stratégie, mais plutôt mettre en évidence les différents champs d'activités sur lesquels le MP, la Polcant et le département entendent concentrer leurs actions.

Le postulant entend ces arguments et précise qu'il souhaite effectivement **connaître les démarches coordonnées mises en place pour renforcer la lutte contre la criminalité économique.**

Troisième point du postulat

Ce point n'ayant pas fait l'objet de discussion ou de contestation, il est accepté tel quel.

Ces propositions et précisions sont accueillies favorablement par le postulant et ne suscitent pas d'autres commentaires.

Par 5 voix pour et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil la prise en considération partielle de ce postulat et son renvoi au Conseil d'Etat.

Rolle, le 20 janvier 2025

*La rapporteuse :
(Signé) Josephine Byrne Garelli*