



Autorité de surveillance
du Ministère public de la Confédération

2012

RAPPORT D'ACTIVITÉ

Sommaire

Généralités	4
1 Bases légales, tâches	4
2 Composition de l'AS-MPC	4
Activités en général	5
1 Organisation et infrastructure de l'AS-MPC	5
2 Fonctionnement	5
3 Information du public	5
Activité de surveillance	7
1 Surveillance du Ministère public de la Confédération	7
2 Inspections	7
3 Questions particulières	9
Collaboration avec d'autres autorités	12
1 Assemblée fédérale	12
2 TPF	13
3 DFJP	13
Constatations particulières	15
1 Poursuites soumises à autorisation	15
2 Indications à l'intention du législateur	15
Annexe	17
Abréviations	22

1 Bases légales, tâches

L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)* est en fonction depuis le 1^{er} janvier 2011. Son activité se fonde sur les art. 23 ss de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP, RS 173.71), sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1^{er} octobre 2010 concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24) et sur le règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4 novembre 2010 (RS 173.712.243).

L'AS-MPC est soumise à la surveillance directe de l'Assemblée fédérale, indépendamment du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des tribunaux.

Les tâches et les compétences de l'AS-MPC sont définies aux art. 29 à 31 LOAP. Il convient de préciser que l'AS-MPC n'est pas une instance de recours contre des décisions du Ministère public de la Confédération (MPC) et qu'elle ne peut, dans un cas d'espèce, donner à ce dernier d'instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours (art. 29, al. 2, LOAP). Elle peut cependant édicter des directives de portée générale sur la manière dont le Ministère public de la Confédération doit s'acquitter de ses tâches.

* Toutes les abréviations utilisées sont expliquées à la page 22.

2 Composition de l'AS-MPC

L'Assemblée fédérale réunie élit les membres de l'AS-MPC pour quatre ans. Elle a procédé pour la première fois à cette élection pour la période 2011–2014. Au 1^{er} janvier 2011, l'AS-MPC comptait les membres suivants :

- Monsieur Thierry Béguin, ancien procureur général et ancien conseiller d'Etat du canton de Neuchâtel, ancien conseiller aux Etats
- Monsieur Giorgio Bomio, juge du Tribunal pénal fédéral
- Monsieur Thomas Fingerhuth, avocat inscrit au barreau du canton de Zurich
- Monsieur Niklaus Oberholzer, président de la chambre d'accusation du canton de Saint Gall
- Monsieur Hansjörg Seiler, juge fédéral
- Madame Carla Wassmer, avocate inscrite au barreau du canton de Schwyz
- Monsieur David Zollinger, ancien membre de la direction de Wegelin & Co., banquiers privés, ancien procureur général.

Monsieur Niklaus Oberholzer ayant été élu juge du Tribunal fédéral par l'Assemblée fédérale (avec entrée en fonction le 1^{er} janvier 2013), il a quitté l'AS-MPC fin 2012, étant donné que cette autorité ne peut compter qu'un seul membre du Tribunal fédéral en vertu de l'art. 23, al. 2, LOAP. Par ailleurs, Monsieur Thierry Béguin a présenté sa démission de membre de l'AS-MPC avec effet à fin 2012.

Le 12 décembre 2012, l'Assemblée fédérale a élu Madame Isabelle Augsburg-Bucheli et Monsieur Hanspeter Uster en qualité de nouveaux membres de l'AS-MPC pour le reste de la période 2011–2014. Ils entreront donc en fonction le 1^{er} janvier 2013.

En février 2012, des reproches d'ordre pénal ont été formulés aux Etats-Unis à l'encontre de l'entreprise qui employait David Zollinger à l'époque, ainsi qu'à l'encontre de certains collaborateurs de cette entreprise. Ces reproches ne visaient pas personnellement David Zollinger. Des questions ont parfois été soulevées dans le public concernant son appartenance à l'AS-MPC. Au sein de l'Assemblée fédérale, une interpellation à ce sujet (Int. 12.3259 Seydoux) a été déposée à l'intention du Conseil fédéral, qui a répondu. L'AS MPC a discuté de cette question avec la Commission judiciaire et avec les CdG. Aucune mesure supplémentaire ne s'est révélée nécessaire lors de cette discussion.

Activités en général

1 Organisation et infrastructure de l'AS-MPC

1.1 Organisation

L'AS-MPC se constitue elle-même. Elle nomme en son sein le président et le vice-président pour une période de deux ans. Une reconduction unique de la nomination est possible. Durant la période 2011–2012, Hansjörg Seiler assumait la fonction de président et Thierry Béguin celle de vice-président.

Hansjörg Seiler a été nommé président pour la période 2013–2014 et Giorgio Bomio succède à Thierry Béguin comme vice-président.

1.2 Secrétariat; infrastructure

L'AS-MPC dispose d'un secrétariat permanent dirigé par une secrétaire-juriste. Le secrétariat compte 1,4 poste au total. Durant l'exercice sous revue, une secrétaire administrative a été engagée et le poste de secrétaire-juriste a été repourvu.

L'AS-MPC a son siège à Berne. Le secrétariat se trouve au centre de la ville fédérale, dans un immeuble appartenant à la Confédération.

En vertu de l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1^{er} octobre 2010 concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24), l'AS-MPC peut obtenir, contre paiement, des prestations administratives et logistiques auprès d'autres unités de la Confédération. Pour les prestations en matière d'infrastructure, de finances et de service du personnel, l'AS-MPC a conclu des conventions de prestations avec l'OFCL, le Centre de services en matière de finances du DFF et le Secrétariat général du DFF.

2 Fonctionnement

2.1 Séances internes ou avec le MPC

Comme l'année précédente, l'AS-MPC a tenu une séance interne environ une fois par mois et, le même jour, une séance de surveillance avec la direction du MPC (voir page 7, ch. 1.2). Entre les séances, l'AS-MPC échange si nécessaire des informations par voie électronique en son sein ou avec le MPC.

Des délégations de l'AS-MPC ont procédé aux inspections des différentes divisions du MPC (voir p.7, ch.2) et ont participé à d'autres séances, par exemple avec les commissions parlementaires (voir p. 12, ch. 1), avec le DFJP (voir p. 13, ch.3) ou avec divers groupes de travail (voir p. 13, ch. 2.2).

2.2 Personnes de référence

En vertu de l'art. 3, al. 1 et 2 du règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4 novembre 2010, l'AS-MPC a instauré un système de personnes de référence. Une personne de référence est chargée en permanence des questions financières et une autre des questions organisationnelles et informatiques. Il y a également des personnes de référence pour des questions particulières ou pour la direction de projets.

2.3 Etendue des compétences de surveillance

Durant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a examiné en profondeur la question de savoir dans quelle mesure elle peut s'occuper de procédures concrètes closes ou pendantes et contrôler la pratique du MPC en ce qui concerne des dispositions particulières du CP ou du CPP. En vertu de l'art. 29, al. 2, LOAP, l'AS-MPC peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. Sont exclues toutes instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours. Se fondant sur une analyse des bases juridiques et des travaux préparatoires, l'AS-MPC a défini divers principes relatifs à la surveillance des activités de poursuite pénale, qui sont mentionnés en annexe (voir p. 17, ch. 1).

3 Information du public

3.1 Site Internet

L'AS-MPC informe le public conformément à l'art. 13 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1^{er} octobre 2010 concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. A cet effet, elle gère un site Internet (<http://www.ab-ba.ch>). Les bases juridiques, le rapport d'activité et les communiqués de presse de l'AS MPC sont publiés sur ce site.

3.2 Communiqués de presse

En 2012, l'AS-MPC a publié deux communiqués de presse qui figurent également sur son site Internet.



Activité de surveillance

1 Surveillance du Ministère public de la Confédération

1.1 Rapports

Durant l'exercice sous revue, le MPC a remis à l'AS-MPC deux rapports semestriels pour les périodes du 1^{er} juillet 2011 au 31 décembre 2011 et du 1^{er} janvier 2012 au 30 juin 2012. L'AS MPC évalue en permanence ces rapports spécifiques et développe un système pour les évaluer.

1.2 Séances de surveillance

En 2012, l'AS-MPC a tenu neuf séances de surveillance avec le MPC. Les membres de l'AS MPC, le procureur général de la Confédération (procureur général), son suppléant et sa suppléante, ainsi que le chef d'état-major du MPC ont régulièrement participé à ces séances. Lors de ces dernières, l'AS-MPC a discuté avec le MPC de questions d'actualité, d'organisation et de thèmes prioritaires tels l'optimisation de l'organisation du MPC, le contrôle de gestion de l'office et le contrôle de gestion opérationnel du MPC, ainsi que les projets informatiques du MPC.

1.3 Dénonciations émanant du public

Dans plusieurs cas, des particuliers concernés par des procédures devant le MPC ou devant le Tribunal pénal fédéral (dans de rares cas devant d'autres autorités) ont adressé des dénonciations à l'AS-MPC et lui ont demandé d'intervenir. Il s'agissait généralement de requêtes pouvant être abordées dans le cadre d'une procédure en cours devant les tribunaux compétents à cet effet et dont l'AS-MPC ne peut pas se mêler. Compte tenu de cette situation juridique, l'AS-MPC n'a pas donné suite à ces dénonciations et elle a informé leurs auteurs en conséquence. Aucune de ces dénonciations n'a donné lieu à une procédure de surveillance. Toutefois, lorsque les dénonciations signalaient des aspects dépassant le cadre du cas concret (par ex. prescription de procédures), ils ont été discutés avec le MPC lors des séances de surveillance ou des inspections. Le cas échéant, les dénonciations ont été transmises au Tribunal pénal fédéral afin qu'il examine s'il y avait lieu de les considérer comme des recours. La création d'une unité spéciale de poursuite pénale des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité a été suggérée par le biais d'une pétition.

2 Inspections

2.1 Procédure

L'AS-MPC procède chaque année à une inspection du MPC. En 2012, l'inspection a été centrée sur les procédures. L'AS-MPC n'a pas porté son attention sur des procédures concrètes données ou sur l'évaluation des différents procureurs, mais sur la façon dont le MPC conduit les procédures en règle générale.

Entre le 21 août et le 28 septembre 2012, les unités opérationnelles du MPC ont été inspectées par des équipes comprenant trois membres de l'AS-MPC et un greffier. Chaque unité du MPC devait actualiser environ huit rapports spécifiques en vue de l'inspection. L'équipe d'inspection a sélectionné trois ou quatre des huit procédures, afin de les examiner. Lors de la sélection, l'AS-MPC a veillé à ce que l'inspection porte dans chaque unité sur des procédures de procureurs différents. Dans le cadre de l'examen des procédures, l'AS-MPC a parfois consulté le dossier relatif à la procédure.

L'examen des diverses procédures a été effectué à l'aide d'une liste de critères, que l'AS MPC avait adoptée préalablement aux inspections. Cette liste a été remise au MPC quelques semaines avant les inspections. Lors d'une séance préparatoire commune, les chefs de division et les chefs d'antenne ont été informés au sujet du déroulement de l'inspection et ils ont pu poser des questions.

2.2 Les résultats en bref

Dans l'ensemble, les équipes d'inspection ont eu une bonne impression des divisions et des antennes: les collaborateurs du MPC ont fourni des informations complètes, avec compétence, au sujet des procédures examinées. Il a été constaté qu'ils «maîtrisent» leurs procédures. Tous les collaborateurs ont fait preuve de motivation et ils se sont exprimés ouvertement devant les équipes d'inspection. Ils ont en outre été enclins à une certaine autocritique en observant la conduite des procédures avec une certaine distance, afin d'identifier ce qui pourrait, le cas échéant, être mieux fait à l'avenir. L'infrastructure nécessaire est en principe à disposition, sous réserve de quelques possibilités d'amélioration.

Quelques procureurs se sont montrés critiques à l'égard de la collaboration avec la direction. L'AS-MPC estime qu'il n'y a pas lieu d'agir pour le moment.

Certains procureurs constatent une attitude inappropriée chez quelques avocats qui, dans certains cas, représente une véritable gêne. Le procureur général est déjà intervenu à ce sujet auprès de la Fédération suisse des avocats.

Les instruments de travail requis sont en principe disponibles au sein du MPC. Quelques procureurs dé-

plorent l'absence d'une banque de données mise à jour comportant les principales décisions en relation avec le CPP et les articles du CP les plus importants pour le MPC.

2.3 Stratégie de conduite et de planification des procédures

Parfois, les rapports spécifiques du MPC n'ont pas permis à l'AS-MPC de déterminer si le MPC disposait effectivement de stratégies suffisantes en matière de procédures. Suite aux questions posées à ce sujet lors des inspections, le MPC a réfuté ces craintes, par exemple en présentant des planifications écrites de procédures.

A l'occasion des inspections, les procureurs ont signalé divers facteurs susceptibles d'influencer défavorablement la planification des procédures:

- Le MPC ne dispose pas de la maîtrise de la procédure d'un bout à l'autre de celle-ci. A l'issue de la mise en accusation, la maîtrise de la procédure passe au tribunal. Dans les cas où un jugement du Tribunal pénal fédéral a fait l'objet d'un recours, le laps de temps durant lequel le MPC ne disposait pas de la maîtrise de la procédure s'est allongé, parfois considérablement.
- L'OJI a souvent été maître de la procédure durant plusieurs années, jusqu'à la fin de 2010. Il a été constaté, notamment en ce qui concerne quelques procédures présentant des problèmes de prescription examinées lors des inspections, que le MPC n'a eu la maîtrise de la procédure que durant un laps de temps assez bref.
- Le manque de ressources policières peut se répercuter sur la mise en œuvre de la planification des procédures.

2.4 Ressources et utilisation des ressources

Les inspections ont montré que le MPC utilise les ressources de manière responsable. Aucun cas de gaspillage de ressources par le MPC n'a été constaté. Le MPC gère les procédures de manière active ou passive, en fonction des résultats de l'évaluation des chances de réussite. Les procédures qui devront selon toute vraisemblance faire l'objet d'un classement sont gérées de manière passive. En d'autres termes, seules les investigations absolument nécessaires sont menées.

L'attribution fixe de ressources policières au MPC ou à ses différentes divisions est généralement souhaitée. Il a été expliqué très clairement que les connaissances et l'expérience acquises par les collaborateurs de la Police judiciaire fédérale (PJF) engagés pour une procédure déterminée étaient perdues si ces collaborateurs repartaient après avoir achevé le travail correspondant.

Plusieurs divisions ont signalé que la pénurie de ressources de la police ne cause pas seulement des problèmes, par exemple pour l'évaluation des documents séquestrés, mais fait que les ressources policières ne sont pas disponibles au bon moment pour l'exécution de perquisitions et de saisies. Les mesures de contrainte de ce genre doivent parfois être ordonnées et exécutées assez rapidement.

L'AS-MPC et le MPC continuent d'œuvrer en vue d'une optimisation de la collaboration avec la PJF. L'AS-MPC a donné mandat au MPC à ce sujet (voir p. 14, ch. 3.4).

2.5 Entraide judiciaire

De nombreuses procédures du MPC impliquent une collaboration avec d'autres Etats en matière d'entraide judiciaire, ce qui prend souvent beaucoup de temps. Le MPC a élaboré des stratégies pour le cas où une demande d'entraide judiciaire reste longtemps sans réponse.

2.6 Durée des procédures

Plusieurs procédures du MPC durent assez longtemps. Il existe des explications plausibles pour les procédures de longue durée (par ex. durée de la procédure d'entraide judiciaire, manque de ressources, pertes de temps enregistrées lorsque la conduite de la procédure n'était pas du ressort du MPC, mais de celui de l'ex-Office des juges d'instruction fédéraux ou du Tribunal pénal fédéral). L'exercice des droits des prévenus peut également entraîner des retards considérables dans les procédures. De nombreuses personnes chargées de la conduite de procédures relèvent que le travail requis pour les auditions selon le nouveau CPP a considérablement augmenté.

De nombreuses procédures devant être classées sont restées pendantes durant des mois étant donné que les procureurs n'avaient pas le temps de procéder formellement à leur classement. L'utilisation des ressources à

d'autres fins a été le motif généralement invoqué. Les prévenus concernés ont en revanche un grand intérêt à ce que le classement se fasse rapidement.

L'AS-MPC suggère que le MPC mette au point une stratégie permettant un classement plus rapide des procédures.

2.7 Prescription et contrôle de la prescription

Des incertitudes règnent parfois en ce qui concerne le calcul de la prescription. Diverses procédures permettent de conclure que la prescription doit toujours être calculée pour le cas le plus défavorable.

L'AS-MPC suggère que le MPC traite le calcul de la prescription et le contrôle de la prescription dans un cadre approprié.

2.8 Passage au nouveau CPP

La phase transitoire n'est pas encore terminée, ce qui est notamment perceptible dans les domaines suivants:

- Dans le cas des procédures reprises de l'OJI, il convient d'examiner quels actes d'enquête doivent être complétés en respectant les droits des parties.
- Une clarification de la situation juridique est nécessaire dans de nombreux domaines. A cet effet, il convient d'attendre des décisions du Tribunal fédéral.

2.9 Examen du contrôle de gestion par la direction | optimisation avec effet au 1^{er} septembre 2012

Le MPC a mis en œuvre une réorganisation avec effet au 1^{er} septembre 2012. En l'occurrence, il a instauré un suivi des procédures par les deux procureurs suppléants. Lors des inspections de 2012, il était encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette réorganisation. Cette question sera abordée à l'occasion des inspections de 2013.

2.10 Résumé et suggestions pour les futures inspections

Comme lors des inspections de l'année dernière, l'AS-MPC a constaté que le MPC est en mesure de répondre en détail à toutes les questions qui lui sont posées et de fournir tous les documents demandés. L'AS-MPC a une très bonne impression à cet égard, comme déjà indiqué au début du présent rapport. Les inspections ne permettent pas une évaluation définitive du déroulement des procédures. Une analyse des procédures est effectuée à cet effet (voir p. 10, ch. 3.3.2).

3 Questions particulières

3.1 Passation des pouvoirs au nouveau procureur général

La passation des pouvoirs, avec effet au 1^{er} janvier 2012, de l'ancien procureur général, Erwin Beyeler, à l'actuel procureur général Michael Lauber s'est déroulée parfaitement, sous surveillance de l'AS-MPC.

3.2 Réorganisation du MPC

Le MPC a régulièrement informé l'AS-MPC de son projet d'optimisation. L'AS-MPC ne se mêle en principe pas de l'autonomie organisationnelle du procureur général et elle ne voit pas de nécessité d'agir en matière de surveillance. Un point de la réorganisation porte sur la position de la seconde procureure générale suppléante. Dans l'ancienne organisation, elle dirigeait également l'Antenne de Lausanne du MPC. Dans le cadre de la nouvelle structure, elle assume des tâches de direction et de contrôle de gestion à Berne. Cela correspond notamment à une requête des CdG, selon laquelle les deux procureurs généraux suppléants devraient disposer des mêmes droits. Suite à ce changement, un poste supplémentaire a dû être créé pour la direction de l'Antenne de Lausanne.

L'octroi de l'autonomie institutionnelle au Centre de compétence Crimes contre l'humanité et crimes de guerre tient également compte d'une requête émise dans le cadre du débat politique (Int. Sommaruga, voir p. 19, ch. 2.2).

3.3 Projets de surveillance de l'AS-MPC

En 2011, l'AS-MPC avait décidé de réaliser les projets suivants en 2012, en plus des activités courantes de surveillance et d'inspection:

3.3.1 Indicateurs

Il s'agissait, en vertu d'un mandat des CdG, de créer des bases pour mieux évaluer les futures demandes de ressources. A cet effet, un groupe de travail placé sous la responsabilité d'un membre de l'AS-MPC et comprenant des représentants de l'AS-MPC, du MPC, de la

fedpol et du Secrétariat général du DFJP a été mis en place. Dans un premier temps, il a été constaté que la saisie des prestations telle qu'elle était pratiquée jusqu'ici par le MPC ne permettait pas une évaluation appropriée et qu'une comparaison avec les ministères publics cantonaux n'était possible que dans une mesure limitée, étant donné que la nature des cas diffère parfois (le MPC traite davantage de cas présentant des liens avec l'étranger). Le maintien et l'amélioration de l'efficacité est en premier lieu une tâche de conduite. C'est pourquoi le procureur de la Confédération a décidé d'instaurer un contrôle de gestion de l'office. L'élaboration d'indicateurs se chevauche partiellement avec des tâches du contrôle de gestion de l'office. L'AS-MPC a par conséquent décidé, sur proposition du procureur général, de mettre au point, par le biais d'une commission commune de projet avec le MPC, un contrôle de gestion de l'office et de saisir des indicateurs dans ce cadre.

3.3.2 Analyse des procédures

Le projet Analyse des procédures vise à examiner la conduite des procédures par le MPC et en particulier la durée des procédures.

Dans une première phase, l'AS-MPC a effectué des analyses quantitatives, consistant à comparer les durées des procédures conduites par le MPC et par certains cantons dans le domaine des délits de blanchiment d'argent. Une cinquantaine de jugements prononcés de 2005 à 2010 par quatre cantons (ZH, BS, TI, GE) et par la Confédération ont été analysés. Les cas examinés n'ont pas permis une évaluation qualitative, seul l'intervalle entre l'ouverture de la procédure et l'entrée en force du jugement a été analysé. Bien qu'il faille interpréter avec prudence cette comparaison, étant donné qu'elle ne tient pas compte de l'importance et de la difficulté des cas, elle semble montrer que les procédures de la Confédération prennent en moyenne un peu plus de temps que les procédures cantonales.

Toutes les procédures du MPC qui ont abouti à un acte d'accusation durant la période 2007 à 2011 ont ensuite été examinées. Cette analyse purement quantitative a révélé que trois à quatre ans s'écoulaient en moyenne entre l'ouverture de la procédure et l'établissement de l'acte d'accusation.

Il est prévu d'affiner ces analyses lors d'une deuxième phase et de les compléter par des analyses qualitatives de procédures choisies. Étant donné les difficultés méthodologiques liées à la comparaison avec des procédures cantonales, l'AS-MPC se limitera aux procédures du MPC et elle examinera si, et le cas échéant dans quelle mesure, la durée des procédures peut être réduite. À cette fin, il est prévu qu'une délégation de l'AS-MPC analyse quelques procédures à l'aide de critères quantitatifs et qualitatifs définis au préalable. Cette phase devrait s'achever d'ici à la fin de 2013.

4 Procédures de dénonciation

Aucune procédure de dénonciation n'a été menée en 2012.

5 Procédures disciplinaires

Aucune procédure disciplinaire selon l'art. 31, al. 2, LOAP n'a été menée contre le procureur général ou contre ses suppléants en 2012.

6 Autorisation d'ouvrir une poursuite pénale | procureurs extraordinaires

La réglementation suivante s'applique aux poursuites pénales contre des procureurs fédéraux:

La poursuite pénale doit être autorisée par le procureur général (art. 15, al. 1, let. d, loi sur la responsabilité, RS 170.32). Si l'autorisation est refusée, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

Si l'autorisation est octroyée, l'AS-MPC nomme un procureur extraordinaire (art. 67 LOAP) qui conduit la procédure.

Dans une procédure ouverte avant l'entrée en fonction de l'AS-MPC, le Conseil fédéral avait nommé un procureur extraordinaire. Par la suite, le procureur général de l'époque a refusé l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale. Le procureur extraordinaire a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. La procédure est encore pendante.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a nommé un procureur extraordinaire dans un cas où une plainte pénale avait été déposée contre un ancien collaborateur de la PJF, car celle-ci faisait encore partie du MPC à la date déterminante.

7 Autorisation de témoigner pour les procureurs généraux et leurs suppléants

L'AS-MPC a la compétence de lever le secret de fonction du procureur général et de ses suppléants. En accord avec le DFJP, l'AS-MPC a conclu que cette compétence s'applique également dans le cas des anciens procureurs généraux qui avaient été nommés à l'époque par le Conseil fédéral. L'AS-MPC a octroyé dans deux cas une telle autorisation de témoigner



Collaboration avec d'autres autorités

1 Assemblée fédérale

1.1 Prises de position au sujet d'interventions parlementaires

Le MPC ne faisant plus partie de l'administration fédérale, il n'appartient plus au Conseil fédéral, mais à l'AS-MPC, de répondre aux interventions concernant le MPC. Les Services du Parlement transmettent directement les interventions à l'AS-MPC. Celle-ci répond elle-même à ces interventions ou les transmet au MPC afin qu'il prépare une réponse.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a répondu aux interpellations Rusconi et Sommaruga.

L'interpellation Rusconi portait sur un jugement du TPF défavorable au MPC, faisant état de vices de procédure. Ces derniers concernaient pour la plupart une période qui était encore de la compétence de l'ex-Office des juges d'instruction fédéraux (interpellation et réponse en annexe, page 17, ch. 2.1).

L'auteur de l'interpellation Sommaruga demandait des informations sur les mesures de poursuite des criminels de guerre et suggérait de créer une unité spécialisée dans cette poursuite (interpellation et réponse en annexe, page 19, ch. 2.2). Une telle unité a ensuite été créée au sein du MPC (voir page 9, ch. 3.2).

A l'occasion d'une heure des questions du Parlement, l'AS-MPC a répondu à la question du conseiller national Carlo Sommaruga concernant le classement de la procédure contre Frédéric Hainard.

Les offices chargés de la préparation des réponses du Conseil fédéral à d'autres interventions parlementaires ont invité le MPC ou l'AS-MPC à prendre position.

L'interpellation Seydoux portait sur des événements concernant un membre de l'AS-MPC (voir p. 4, ch. 2). Comme cette interpellation était expressément adressée au Conseil fédéral, les Services du Parlement, d'entente avec l'AS-MPC, l'ont transmise à celui-ci, qui a répondu.

1.2 CdG

En vue de la séance annuelle de surveillance avec les CdG, l'AS-MPC a, avec le concours du MPC, répondu à des questions des CdG sur trois thèmes (procédure contre les Tigres tamouls et éventuelles menaces pesant sur des personnes au Sri Lanka; utilisation de chevaux de Troie par les autorités de poursuite pénale de la Confédération; conséquences du jugement du Tribunal pénal fédéral dans le cas Holenweger sur les procédures des autorités de poursuite pénale).

Selon l'ancien droit, une convention avait été conclue entre les CdG et le Tribunal pénal fédéral concernant l'accès des CdG à des informations relatives à des procédures pénales en cours. Suite à la nouvelle subordination du MPC, cette convention est devenue sans objet pour la procédure préliminaire et elle devrait le cas échéant être conclue à nouveau avec l'AS-MPC. Les CdG ont proposé d'abroger la convention purement et simplement. L'AS-MPC s'est ralliée à cette proposition.

1.3 Délégation des Commissions de gestion

Une réunion entre l'AS-MPC et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a lieu chaque année, dans le but de discuter des interfaces. La DélCdG a suggéré que l'AS-MPC s'occupe de la pratique en matière de poursuites soumises à autorisation, art. 66 LOAP (voir page 15, ch. 1).

1.4 Commission judiciaire

Les bases juridiques prévoient que tous les collaborateurs du MPC doivent se soumettre à un contrôle de sécurité relatif aux personnes. Toutefois, cette réglementation ne s'applique pas aux personnes élues par l'Assemblée fédérale et par conséquent pas au procureur général. En rapport avec l'entrée en fonction du nouveau procureur général, qui a eu lieu au début de 2012, la Commission judiciaire a remis en question cette réglementation et en a discuté avec l'AS-MPC. Bien que monsieur Lauber ait accepté volontairement un tel contrôle, celui-ci n'a pas été effectué en raison des bases juridiques déjà mentionnées. Il conviendrait d'examiner cette question du point de vue législatif.

1.5 Budget 2012

Le budget de l'AS-MPC pour 2012 s'élevait à 895 200.– francs. Ce montant n'a pas été entièrement utilisé étant donné qu'il n'y a pas eu de grandes dépenses pour des procureurs extraordinaires ou pour des expertises externes.

1.6 Budget 2013

En vertu de l'art. 31, al. 4, LOAP, l'AS-MPC soumet son propre budget et celui du Ministère public de la Confédération au Conseil fédéral, qui les transmet à l'Assemblée fédérale. L'AS MPC défend les projets de budget et les comptes du Ministère public de la Confédération et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3 et art. 162, al. 5, LParl).

Le budget 2013 de l'AS-MPC est pratiquement identique au budget 2012.

En accord avec le MPC, l'AS-MPC ne présente des demandes de moyens supplémentaires pour le budget du MPC que si de nouvelles tâches sont prévues. Une augmentation de quelque 5,8 millions de francs par rapport au budget 2012 a été demandée à l'Assemblée fédérale par le biais du budget 2013. Cette augmentation découle à hauteur de 1,9 million de francs de charges supplémentaires de personnel, pour les postes suivants:

Cinq postes supplémentaires pour de nouvelles tâches dans le domaine des délits boursiers, qui ont été transférées au MPC par le biais de la révision de la loi sur les bourses (nouveaux art. 40, 40a et 44 de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses, dans sa teneur du 28 septembre 2012).

Trois postes supplémentaires pour le Centre de compétence Crimes contre l'humanité et crimes de guerre nouvellement créé (voir page 9, ch. 3.2).

Un poste supplémentaire résultant de la suppression de la double fonction procureure générale suppléante/directrice de l'Antenne de Lausanne (voir page 9, ch. 3.2).

Des charges supplémentaires de 1,2 million de francs s'expliquent par de nouveaux projets informatiques découlant du remplacement de systèmes obsolètes et de l'octroi de l'autonomie au MPC. L'AS-MPC suivra ces projets.

Des charges supplémentaires d'environ 1,2 million de francs sont prévues pour des frais d'instruction; ce montant comprend près de 1 million de francs pour les nouveaux programmes de protection des témoins.

Une baisse de 2 millions est par ailleurs budgétisée dans le cas du produit des valeurs patrimoniales confisquées. Le montant de ce poste de recettes est difficile à budgétiser, étant donné qu'il dépend de l'appréciation des différents cas sous l'angle juridique et qu'une grande partie du produit de la confiscation doit être partagée avec les cantons ou avec d'autres Etats.

2 TPF

2.1 Généralités

Le TPF n'est pas soumis à la surveillance de l'AS-MPC et il ne dispose pas de compétences pour exercer la surveillance du MPC. Les exigences découlant de la jurisprudence du TPF ont toutefois des conséquences considérables sur le travail du MPC et sur sa manière de mener les procédures. Le TPF ne décide bien entendu pas toujours conformément aux propositions du MPC et à la satisfaction de ce dernier. L'année précédente, l'AS-MPC avait ordonné au MPC de s'abstenir de critiques publiques à l'égard du TPF. Durant l'exercice sous revue, le MPC a respecté cette consigne de manière exemplaire.

2.2 Administration d'objets séquestrés durant une procédure judiciaire

Selon la réglementation légale, les objets patrimoniaux séquestrés sont administrés par le MPC durant la procédure préliminaire, puis par le tribunal compétent à compter de la mise en accusation. Au début de 2012, un groupe de travail dirigé par le vice-président du Tribunal pénal fédéral et comprenant des représentants du TPF, de l'AS-MPC, du MPC, de l'Administration fédérale des finances et de l'Office fédéral de la justice a été chargé de régler les aspects pratiques de l'administration des objets patrimoniaux séquestrés. Une solution satisfaisante pour chaque partie a été trouvée.

3 DFJP

3.1 Entretiens périodiques avec la cheffe du DFJP

Deux entretiens ont eu lieu avec la cheffe du DFJP. A l'occasion de ces entretiens, des questions d'interfaces sont abordées, en ce qui concerne notamment les projets de loi en cours revêtant de l'importance pour le MPC, les interfaces entre le MPC et le DFJP, la politique d'information en matière de procédures pénales et les questions de ressources.

3.2 Priorités en matière de lutte contre la criminalité

Fin mars 2012, le Conseil fédéral a approuvé la Définition des priorités en matière pénale, qui s'applique à la PJF. Le MPC et l'AS-MPC ont eu la possibilité de prendre position à ce sujet.

3.3 Autorisation d'ouvrir une procédure pénale

En vertu de l'art. 15 de la loi sur la responsabilité, une autorisation du DFJP est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité. L'art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité a délégué cette compétence au MPC. Ce dernier n'étant

plus rattaché au DFJP depuis 2011, cette délégation est contraire à la loi dans le cas des collaborateurs de la Confédération ne faisant pas partie du personnel du MPC. Il a été convenu avec le DFJP que celui-ci mettrait en route une modification des bases juridiques.

3.4 Collaboration entre le MPC et la PJF

La collaboration avec la PJF revêt une grande importance pour le MPC. Contrairement au MPC, la PJF demeure subordonnée au DFJP et donc au Conseil fédéral, ce qui peut créer des problèmes au niveau des principes et au niveau opérationnel. Des mécanismes bien rodés coordonnent la collaboration au niveau opérationnel. Lors des inspections, l'AS-MPC a toutefois constaté que de nombreux procureurs estimaient que la collaboration avec la PJF pourrait être améliorée. L'AS-MPC a par conséquent chargé le MPC d'élaborer des propositions d'améliorations. Ces propositions seront discutées dans un premier temps au sein de l'AS-MPC, puis avec la fedpol et le DFJP.

Constatations particulières

1 Poursuites soumises à autorisation (art. 66 LOAP)

En vertu de l'art. 66 LOAP, la poursuite des infractions politiques est soumise à l'autorisation du Conseil fédéral. Celui-ci peut la refuser si les intérêts du pays l'exigent. A l'invitation de la DélCdG, l'AS-MPC a analysé la pratique concernant cette autorisation. Elle a demandé au MPC des informations sur tous les cas où une autorisation a été demandée, puis accordée ou refusée. Du point de vue de l'AS-MPC, aucune mesure de surveillance n'est nécessaire.

2 Indications à l'intention du législateur

2.1 Code de procédure pénale

Durant l'exercice sous revue, l'impression selon laquelle quelques dispositions du code de procédure pénale sont inappropriées s'est renforcée au sein de l'AS-MPC. Il convient en particulier de citer les aspects suivants:

- Un recours est possible en tout temps contre tout acte de procédure et toute omission des autorités de poursuite pénale (art. 393 CPP). Même si le Tribunal pénal fédéral statue rapidement sur ces recours, cet instrument peut être utilisé pour retarder des procédures dans le but d'obtenir la prescription.
- Pour les procédures complexes impliquant de nombreux participants (par ex. cas d'escroquerie avec de nombreux lésés), la réglementation légale selon laquelle toutes les parties peuvent participer aux mesures d'administration des preuves n'est pas appropriée. Elle occasionne un énorme travail logistique, qui accroît forcément la durée des procédures.

Lors des discussions avec le DFJP, l'AS-MPC a constaté que celui-ci envisageait une révision à moyen terme du CPP. L'AS-MPC est d'avis qu'il conviendrait de ne pas trop tarder pour procéder à cette révision.

2.2 Collaboration entre le MPC et la PJF

Lors de la séance de la Sous-commission A+T des Commissions des finances, la question de savoir si des mesures législatives seraient nécessaires pour améliorer la collaboration entre le MPC et la PJF a été soulevée. Les propositions devant être élaborées à cet effet par le MPC, sur mandat de l'AS-MPC (page 14, ch. 3.4), ne nécessitent pas de tels changements si elles se limitent à la collaboration opérationnelle. Une modification de la loi serait en revanche indispensable s'il était envisagé de subordonner la PJF au MPC, ce qui constituerait un changement fondamental.

2.3 Droit du procureur général de la Confédération à une indemnité en cas de non-réélection

La question de savoir si le procureur général de la Confédération a droit à une indemnité en cas de non-réélection, qui s'est posée en 2011 (voir rapport d'activité 2011 de l'AS MPC, page 15, ch. 5) n'est pas encore réglée au niveau de la loi.

Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
Hansjörg Seiler, juge fédéral
Président

Berne, le 4 février 2013

Annexes

1. Principes de la surveillance par l'AS-MPC de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération
2. Réponses de l'AS-MPC à des interventions parlementaires
 - 2.1 Interpellation Pierre Rusconi
 - 2.2 Interpellation Carlo Sommaruga
3. Abréviations



Annexe

1 Principes de la surveillance par l'AS-MPC de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération

L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a décidé les principes suivants lors de la séance du 26 mars 2012.

1. L'AS-MPC ne se mêle pas de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération (MPC) et elle n'assume aucune part de responsabilité dans l'activité de poursuite pénale du MPC. Elle fait preuve de retenue lors de la discussion de procédures pendantes avec le MPC.
2. L'AS-MPC n'a aucune fonction judiciaire. Elle n'exerce aucun contrôle de nature judiciaire de décisions rendues dans des cas d'espèce par le MPC. En d'autres termes, aucun contrôle ne vise uniquement à vérifier la légalité de la décision dans un cas concret. A cet effet, les voies de recours sont en principe à disposition.
3. L'AS-MPC ne remet pas en question des décisions judiciaires (des tribunaux des mesures de contrainte, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal fédéral).
4. L'AS-MPC peut examiner des cas d'espèce. Elle se concentre en l'occurrence sur les domaines d'activité du MPC que les tribunaux ne peuvent pas ou pas suffisamment contrôler dans le cas d'espèce. Ces contrôles visent à corriger non pas des décisions rendues dans des cas d'espèce, mais des défauts du système.
 - a) Est autorisé le contrôle d'une pratique ou à titre exceptionnel de certains actes (de procédure) du MPC, si un contrôle de cette pratique ou de cet acte par les tribunaux n'est pas garanti dans le cas d'espèce, par exemple parce qu'aucun recours n'a été déposé ou parce que, suite à un recours dans un cas d'espèce, seule la légalité peut être vérifiée et non l'adéquation de la pratique.
 - b) A cet effet, l'AS-MPC est en principe autorisée à se pencher sur des cas concrets d'activité de poursuite pénale du MPC. En règle générale, de tels contrôles sont effectués a posteriori (pas avant l'entrée en force de décisions).
 - c) Est autorisée la consultation de dossiers de procédures concrètes, même s'il s'agit de procédures pendantes. L'AS-MPC ne consulte cependant les dossiers de procédures pendantes que dans des cas exceptionnels. En règle générale, elle ne consulte les dossiers qu'une fois que la décision est entrée en force. En ce qui concerne les procédures closes, elle consulte les dossiers à des fins générales de contrôle de la procédure ou d'analyse de la procédure.
 - d) Pour vérifier si les procédures sont menées soigneusement et si les principes de procédure sont observés,

l'AS-MPC utilise aussi les autres possibilités à disposition:

- > Analyse de décisions judiciaires qui concernent des procédures du MPC. L'AS-MPC veille à ce que le MPC exécute les jugements concrets et à ce qu'il examine également les décisions sous l'angle d'un éventuel effet préjudiciel et les applique.
- > La demande de rapports au MPC.
- > L'examen des manuels de procédure du MPC.
- e) Des cas pendants sont régulièrement discutés avec les procureurs dans le cadre des inspections.

2 Réponses de l'AS-MPC à des interventions parlementaires

2.1 12.3084, Interpellation CN Pierre Rusconi Rétablir la crédibilité du Ministère public de la Confédération

Texte de l'interpellation du 7 mars 2012

Le 1^{er} mars 2012, la presse a rapporté que le Tribunal pénal fédéral a renvoyé au Ministère public de la Confédération (MPC) les actes de la procédure pénale «Quatur», ouverte contre treize personnes au sujet des ramifications présumées de la 'ndrangheta calabraise en Suisse. L'enquête, menée par cinq personnes (procureurs fédéraux et juges d'instruction) a duré dix ans. Le Tribunal pénal fédéral a constaté que le MPC avait systématiquement et gravement violé le droit d'être entendu en procédure contradictoire et le droit à la confrontation, malgré les requêtes des avocats de la défense. Selon lui, ce sont les fondements même de la procédure qui ont été sapés, puisqu'en vertu de l'article 6 CEDH, toute procédure pénale doit respecter le droit à un procès équitable.

Ce n'est pas la première fois, tant s'en faut, que le MPC est tancé (on se souvient de l'affaire des Hells Angels et de celle du banquier Holenweger), au détriment de la réputation d'une autorité chargée notamment des enquêtes contre le crime organisé et la criminalité économique en vertu de l'article 24 du Code de procédure pénale.

En conséquence, je demande à l'autorité de surveillance du MPC de répondre aux questions suivantes:

- 1) Qu'entend-elle faire pour rétablir la crédibilité du MPC, dans le respect de la séparation des pouvoirs?
- 2) Quel est le coût de l'enquête Quatur, menée au mépris des principes fondamentaux du droit?

Sans développement

Réponse de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

Le 14 décembre 2002, le Ministère public de la Confédération (MPC) ouvrait une procédure de police judiciaire (sous le nom d'opération Quatur), suite à une information de l'autorité anti-mafia italienne. Le 14 décembre 2005, la procédure a été transmise à l'Office des juges d'instruction fédéraux qui l'a rendue au MPC, le 8 juin 2010, accompagnée d'un rapport final. La longue durée de l'instruction préparatoire s'explique notamment par plusieurs transferts de la procédure et par le temps qu'il a fallu, à chaque reprise, au juge d'instruction pour se familiariser avec le dossier. Le 20 octobre 2011, le MPC déposait l'acte d'accusation auprès du Tribunal pénal fédéral.

Le juge d'instruction fédéral compétent à l'époque n'a pas satisfait aux requêtes que la défense lui avait alors présentées; celle-ci souhaitait que l'on procède à des auditions en procédure contradictoire selon l'article 118 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale. La Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral a rejeté, le 13 avril 2010, le recours interjeté contre cette décision au motif qu'il appartenait au tribunal compétent au principal d'apprécier lesquelles de ces mesures devaient être exécutées, le cas échéant au cours des débats.

Par décision du 28 février 2012 rendue dans la procédure SK.2011.23, la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral a renvoyé l'acte d'accusation au MPC au motif que, vu le type et l'ampleur des mesures à exécuter, celles-ci devaient être mises en œuvre par le MPC en sa qualité d'autorité d'instruction; selon elle, il ne fallait pas attendre les débats pour ce faire.

L'autorité de surveillance du MPC a examiné cette décision du Tribunal pénal fédéral. Cet examen a montré que les constatations du Tribunal pénal fédéral selon lesquelles le MPC avait systématiquement et gravement violé le droit d'être entendu en procédure contradictoire et le droit à la confrontation concernent l'étape de la procédure menée par l'Office des juges d'instruction fédéraux – dissous et intégré dans le MPC à la fin de 2010 – et non par le MPC. Par ailleurs, cette décision du Tribunal pénal fédéral est en premier lieu l'expression du problème non résolu de l'application du principe de l'immédiateté aux débats.

Après une analyse minutieuse de la situation, le MPC va diligenter les actes d'instruction requis afin de pallier les défauts relevés dans la décision du 28 février 2012 de la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral. A cette fin, diverses auditions seront répétées, certaines au titre de l'entraide judiciaire; l'acte d'accusation sera déposé, à nouveau, à une date ultérieure. Le MPC s'emploie à mettre en œuvre, avec célérité et efficacité, les adaptations requises tant dans le domaine des procédures et des processus qu'au niveau de l'or-

ganisation. L'autorité de surveillance du MPC examinera si le MPC analyse et tire les conséquences des décisions le concernant prises par le Tribunal pénal fédéral, les tribunaux des mesures de contrainte et le Tribunal fédéral. D'après les constatations faites par l'autorité de surveillance du MPC lors des inspections effectuées en 2011 auprès du MPC, celui-ci déploie des efforts considérables pour former ses collaborateurs à l'application du droit de procédure déterminant. Les outils de travail requis (manuels, commentaires, etc.) sont également disponibles.

Comme le Procureur général de la Confédération l'a déclaré, à l'occasion de la conférence de presse tenue le 30 mars 2012, le potentiel d'optimisation doit être constamment exploité au niveau des structures et des processus du MPC. Le Procureur général entend confier à son suppléant et à sa suppléante des tâches centrales relevant du suivi des procédures; il en fera de même pour ce qui est de la conduite de cas spéciaux. Ici aussi, l'autorité de surveillance du MPC examinera, dans le cadre de futures inspections, si ce suivi des procédures est efficace.

Les coûts engendrés par la procédure Quatur se montent largement, à ce jour, à 1,4 million de francs. Pour une bonne partie, ces coûts se composent des frais de surveillance téléphonique, de détention et de défense d'office.

2.2 11.4168, Interpellation CN Carlo Sommaruga Moyens mis à disposition pour la poursuite des criminels de guerre et création d'une unité spécialisée

Texte de l'interpellation du 23 décembre 2011

Selon différentes sources, les Etats occidentaux abritent de nombreux génocidaires et autres criminels de guerre. Le 1^{er} janvier 2011, les dispositions pénales de mise en œuvre du Statut de Rome sont entrées en vigueur dans le Code pénal suisse et notre pays dispose désormais d'une loi moderne pour lutter contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux. La justice civile est compétente et nos autorités ont l'obligation de chercher activement les personnes suspectées d'avoir commis de tels crimes et qui se trouveraient sur notre territoire. La dernière décennie n'a pourtant vu aucune condamnation en Suisse. Beaucoup d'Etats occidentaux parmi lesquels les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège, les Etats-Unis ou l'Allemagne, ont mis sur pied une unité spécialisée chargée de poursuivre les criminels de guerre, avec des résultats probants à la clé.

Je charge le Ministère public de la Confédération de répondre aux questions suivantes:

1. Quels ont été les moyens mis à disposition du et par le Ministère public de la Confédération (MPC) pour s'adapter aux nouvelles dispositions législatives et permettre la poursuite efficace des criminels internationaux présents en Suisse?
2. Quelles sont les mesures effectivement prises au sein du MPC pour dénicher activement les suspects et favoriser la poursuite de tels crimes en Suisse?
3. Existe-t-il une coordination entre les différentes autorités qui pourraient être en contact ou détenir des informations sur les criminels de guerre susceptibles de fouler le territoire helvétique (Offices des migrations, DFAE, tribunaux, polices, parquets, etc.), notamment au regard de l'article 98a LAsi?
4. Combien d'enquêtes ont-elles été conduites et combien d'affaires ont-elles été transmises aux autorités de poursuites pénales depuis l'adoption de ladite disposition, et quel était le crime concerné dans chacune de ces affaires?
5. Le temps n'est-il pas enfin venu de mettre à disposition des moyens concrets et effectifs en la matière et de créer une unité spécialisée dans la poursuite des crimes internationaux en Suisse?

Cosignataires

Amarelle Cesla Virginia, Carobbio Guscetti Marina, Fehr Jacqueline, Hardegger Thomas, Heim Bea, Jositsch Daniel, Marra Ada, Nordmann Roger, Piller Carrard Valérie, Reynard Mathias, Roth-Bernasconi Maria, Voruz Eric (12).

Sans développement

Réponse de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

- Le Ministère public de la Confédération (MPC) n'a pas reçu de ressources supplémentaires pour s'adapter aux nouvelles dispositions législatives. En utilisant l'expérience et les connaissances spéciales acquises antérieurement dans ce domaine et dans d'autres fonctions par certains de ses collaborateurs, il a constitué un Centre de compétence Crimes contre l'humanité et crimes de guerre (CC HuK). Ce Centre est actuellement formé du procureur en chef de la Division Entraide judiciaire, d'une procureure de la Division Protection de l'Etat et de deux collaboratrices juridiques. Ces personnes y traitent les cas en sus de leurs affaires courantes et poursuivent leur spécialisation. Une équipe d'enquêteurs fédéraux de la Division Enquêtes Protection de l'Etat de fedpol, Commissariat Protection de l'Etat et Commissariat Exécution de l'entraide judiciaire, appuie par ailleurs le MPC dans ce domaine.
- Avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions pénales de mise en œuvre du Statut de Rome, le MPC avait noué des contacts avec des partenaires susceptibles de dénoncer des cas touchant le territoire suisse. Ainsi, il a rappelé à l'Office fédéral des migrations (ODM) et au Tribunal administratif fédéral (TAF) les obligations de coopération découlant de l'article 98a LAsi; il en est résulté un cas signalé en 2011 par l'ODM mais il ne remplissait pas les conditions d'ouverture d'une procédure pénale. Le CC HuK a également rencontré des organisations non gouvernementales (ONG) ayant leur siège en Suisse ou à l'étranger. Le MPC participe également depuis trois ans, en tant qu'observateur, aux réunions semestrielles d'un groupe de travail de l'Union européenne (European Network of Contact Points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes) regroupant des praticiens de l'entraide judiciaire et de la poursuite pénale en matière de crimes internationaux; les discussions menées au sein de ce groupe ont permis au CC HuK de tirer profit de l'expérience de pays tels que les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Norvège, les Etats-Unis ou l'Allemagne pour mettre en place au MPC des méthodes de travail favorisant la poursuite des crimes internationaux en Suisse.
- En dépit d'une obligation de dénonciation des crimes ou délits poursuivis d'office incombant aux employés de la Confédération et des cantons et de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 de l'article 98a LAsi qui met en œuvre l'article 1, Section F, lettre a de la Convention relative au statut des réfugiés, le MPC n'a jusqu'ici reçu, en application de cette disposition, aucun cas ayant conduit à l'ouverture d'une procédure pénale. La coordination existant depuis plusieurs années entre le MPC et les différentes autorités

partenaires a fait l'objet de discussions spécifiques au domaine des crimes internationaux durant l'année 2011. Un des objectifs 2012 du CC HuK est de renforcer les contacts, en particulier avec l'ODM et les polices cantonales, afin de les sensibiliser aux nouvelles infractions, d'améliorer l'échange d'informations et de mener des procédures sur initiative des autorités de poursuite pénale.

– Depuis le 1^{er} janvier 2011, le MPC a traité sept demandes d'entraide judiciaire portant essentiellement sur les événements du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie. Il a par ailleurs traité, d'office ou sur dénonciation d'ONG ou de particuliers, sept affaires au niveau national: dans quatre cas, il a rendu des ordonnances de non-entrée en matière; dans trois autres cas, il a ouvert des instructions qui sont toujours pendantes. Parmi les affaires traitées au niveau national, cinq portaient sur l'infraction de crime de guerre, une sur l'infraction de crime contre l'humanité et une sur les infractions de crimes de guerre et de génocide.

– La mise en place du CC HuK dans son organisation actuelle au sein du MPC est issue d'une analyse des cas de crimes internationaux traités jusqu'au 31 décembre 2010, qui aboutissait au constat que les autorités précédemment compétentes pour ce genre d'infractions – MPC pour le génocide, Office de l'auditeur en chef pour les crimes de guerre et parquets cantonaux pour les infractions correspondant à la notion de crimes contre l'humanité – avaient mené peu de procédures pénales. Par ailleurs, un seul cas de crime de guerre a fait l'objet d'un transfert de la justice militaire au MPC en début d'année 2011.

Le peu de cas traités sur territoire suisse s'expliquait en outre par la volonté constante du législateur fédéral d'appliquer strictement le principe de non-rétroactivité de la poursuite pénale pour les crimes commis avant le 1^{er} mars 1968 (crimes de guerre), le 15 décembre 2000 (génocide) et le 1^{er} janvier 2011 (crimes contre l'humanité). Durant l'année 2011, le CC HuK a ainsi pu gérer tous les cas qui lui ont été dénoncés et initier les premières démarches en vue de découvrir de nouveaux cas par lui-même. Il a également mis l'accent – et continuera de le faire selon ses objectifs 2012 – sur la formation de son personnel, notamment par des cours menés conjointement avec la PJF, des participations à des conférences ou par un engagement dans une mission internationale.

Le CC HuK développera en 2012 une démarche plus active pour découvrir de nouveaux cas en Suisse; c'est ainsi, à l'image de ce qui s'est fait progressivement dans d'autres pays disposant d'une unité spécialisée, que le MPC sera à même d'évaluer en toute connaissance de cause la situation et de décider, le cas échéant, d'une réorganisation dans le domaine

de la poursuite pénale des crimes internationaux. Après une année seulement d'existence, il serait donc prématuré de tirer des conclusions.



Abréviations

AF	Assemblée fédérale
AFF	Administration fédérale des finances
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CC ECI	Centre de compétences Entraide judiciaire
CCEF	Centre de compétences Economie et Finance
CdG	Commissions de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CJ	Commission judiciaire
CPP	Code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
DéIFin	Délégation des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EMO PG	Etat-major opérationnel du procureur général
LOAP	Loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10)
MPC	Ministère public de la Confédération
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFJ	Office fédéral de la justice
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
PJF	Police judiciaire fédérale
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral (Bellinzone)

