



Autorité de surveillance
du Ministère public de la Confédération

2014

RAPPORT D'ACTIVITÉ

Sommaire

Avant-propos	5
Généralités	8
1 Bases légales, tâches	8
2 Composition de l'AS-MPC	8
Activité générale	9
1 Organisation et infrastructure de l'AS-MPC	9
2 Fonctionnement	9
3 Information du public	9
Activité de surveillance	11
1 Surveillance du Ministère public de la Confédération	11
2 Inspections	11
3 Questions particulières	15
Collaboration avec d'autres autorités	18
1 Assemblée fédérale	18
2 Tribunal pénal fédéral	20
3 Département fédéral de justice et police	20
4 Surveillance des services de renseignement	20
5 Contacts avec les autorités de surveillance	21
Constatations particulières	23
1 Indications à l'intention du législateur	23
Annexes	24
Abréviations	30

Avant-propos

La première période de fonction quadriennale de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) s'est achevée à la fin de 2014. Mon activité de membre et de président de l'AS-MPC a pris fin au même moment et j'en profite pour porter un regard personnel sur ces quatre premières années.

Origine de l'autorité de surveillance

Traditionnellement, le Ministère public suisse faisait partie de l'exécutif. Il était rattaché au DFJP et soumis à la surveillance du chef de département et du Conseil fédéral. En 1999, sa surveillance a été scindée en deux. Sur le plan administratif, le Ministère public de la Confédération (MPC) restait soumis à la surveillance du Conseil fédéral, qui était également l'autorité de nomination du procureur général. En ce qui concerne les activités de police judiciaire, le procureur général a été dans un premier temps soumis à la surveillance de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, puis par la suite à la surveillance de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (TPF).

La séparation de la surveillance en surveillance technique par le tribunal et en surveillance administrative par le Conseil fédéral était généralement jugée insatisfaisante. Dans le message relatif à l'organisation des autorités pénales, le Conseil fédéral a par conséquent proposé d'assurer lui-même l'ensemble de la surveillance. La création d'un organe de surveillance spécial a certes été envisagée, mais elle a été jugée peu appropriée, notamment du fait qu'un organe externe à l'administration fédérale rendrait plus difficile la coordination avec les services concernés. La question de savoir comment il conviendrait de ranger un tel organe dans la triade des pouvoirs s'est également posée.

Lors de l'examen de la LOAP par le Parlement, la position du MPC et de sa surveillance ont été les points les plus discutés. Malgré le scepticisme du Conseil fédéral et contre une forte minorité, l'Assemblée fédérale a décidé d'élire désormais elle-même le procureur général et les procureurs généraux suppléants et de créer un organe de surveillance élu par elle-même et indépendant tant des autorités judiciaires que du Conseil fédéral. Le motif selon lequel le MPC devait être indépendant de l'exécutif et renforcé de manière générale a été invoqué.

L'AS-MPC a été élue pour la première fois en septembre 2010 et elle est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2011.

Cadre de l'activité de l'AS-MPC

Comme toute autorité de surveillance, l'AS-MPC examine la légalité, la régularité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficacité économique de l'action du MPC. Elle peut édicter des directives de portée générale à l'intention du MPC; sont expressément exclues toutes instructions concernant le traitement de cas d'espèce.

L'activité d'enquête du MPC est soumise à un examen de la légalité par les tribunaux. L'AS-MPC n'a pas la compétence de prendre ou d'examiner des décisions judiciaires. Son contrôle de la légalité est par conséquent subsidiaire à celui des tribunaux. Elle se concentre sur les domaines ne se prêtant guère à un examen par les tribunaux.

Le regroupement de la surveillance au sein de l'AS-MPC a supprimé la séparation entre les plans administratif et matériel et a généré de nouvelles interfaces, principalement dans le domaine de la collaboration entre le MPC et la Police judiciaire fédérale (PJF), qui reste subordonnée au DFJP, étant donné qu'elle fait partie de l'Office fédéral de la police. La disponibilité des ressources policières a une influence considérable sur le travail du MPC. D'autres interfaces avec le DFJP existent en ce qui concerne l'entraide judiciaire internationale, qui est traitée par l'Office fédéral de la justice et soumise à sa surveillance.

La relation avec le TPF joue un rôle central. Dans les cas d'espèce, c'est le tribunal et non l'AS-MPC qui examine les procédures conduites par le MPC. Cette approche a cependant des répercussions sur l'activité générale du MPC. Par exemple, le TPF définit, sur la base de sa pratique, les exigences relatives à la rédaction des actes d'accusation. Par conséquent, il ne serait pas judicieux que l'AS-MPC prescrive, au moyen de directives de portée générale, la manière de rédiger les actes d'accusation. Cette remarque s'applique également à la plupart des domaines d'activité du MPC. Si l'AS-MPC ne dispose d'aucune compétence pour exercer la surveillance du TPF, elle contribue cependant à encourager le dialogue entre le MPC et le TPF.

Expériences réalisées

La nouvelle réglementation prévoyant une surveillance unifiée a fait ses preuves, vu qu'il est impossible de séparer clairement la surveillance administrative et la surveillance matérielle. L'indépendance par rapport au Conseil fédéral a renforcé la position du MPC. Ce dernier peut se présenter de manière crédible comme une autorité de poursuite pénale indépendante, avant tout lors des contacts avec des tiers (Assemblée fédérale, public, services étrangers).

Pour le MPC, le fait d'avoir été séparé de l'administration fédérale a généré certains défis administratifs

qui ont été résolus ces dernières années ou qui sont en bonne voie de l'être. Afin de traiter les nouvelles interfaces avec le DFJP, l'AS-MPC et le DFJP tiennent régulièrement des séances, qui se sont révélées utiles. Des entretiens ont également lieu entre le TPF et l'AS-MPC.

Le public a parfois de grandes attentes vis-à-vis de l'AS-MPC. L'autorité de surveillance sait qu'elle ne peut répondre qu'en partie à ces attentes, d'une part parce qu'elle ne peut pas intervenir dans le traitement de cas d'espèce et d'autre part parce que la poursuite pénale doit respecter des barrières et des limites légales et factuelles. L'AS-MPC s'efforce d'encourager la compréhension de ces barrières et limites. Elle se doit aussi d'identifier et d'exploiter le potentiel d'amélioration au niveau des méthodes de travail du MPC, tout en formulant des remarques à l'intention du législateur concernant l'optimisation des activités de poursuite pénale.

Les conséquences de l'activité de surveillance sont par nature difficiles à quantifier. Dans une première phase, l'AS-MPC a dû acquérir une vue d'ensemble de l'activité et de l'efficacité du MPC. Des priorités en matière de surveillance ont été définies sur la base des constatations faites et les potentiels d'amélioration ont été discutés dans un esprit critique et constructif avec la direction du MPC.

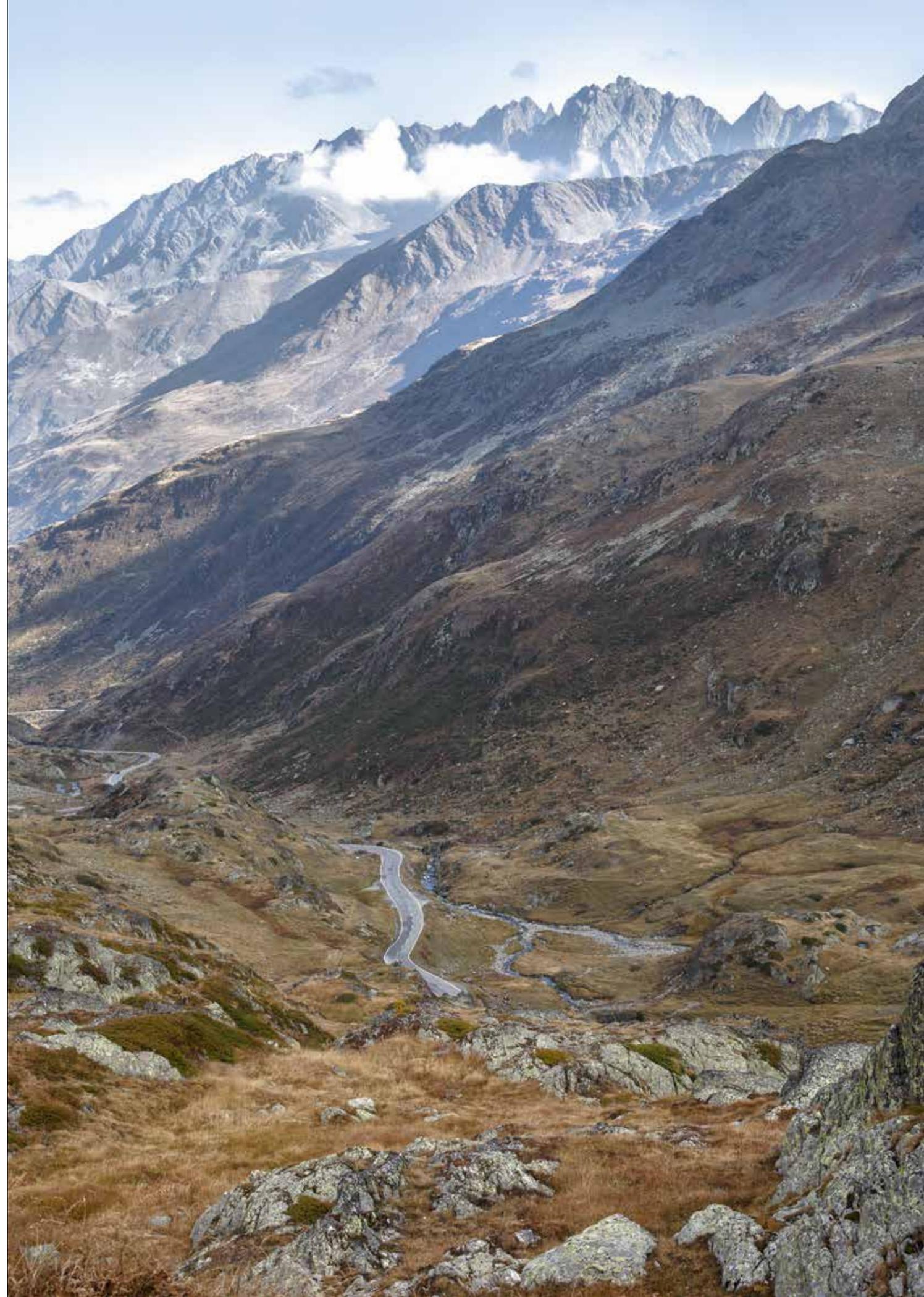
Dans l'ensemble, l'AS-MPC a une impression favorable de l'activité exercée ces quatre dernières années par le MPC. Ce dernier a réussi à traiter une grande partie des cas datant de l'époque du système des juges d'instruction. La majorité des procureurs font preuve de professionnalisme, de compétence et d'engagement dans la conduite des procédures. En général, ils fixent les priorités adéquatement et ils gèrent les ressources de manière responsable. Ils bénéficient à cet effet du soutien du contrôle de gestion opérationnel récemment instauré par la direction. L'administration du MPC fonctionne et la discipline budgétaire est exemplaire. La collaboration avec la PJF et le TPF s'est améliorée. Durant sa première période de fonction, l'AS-MPC n'a pas constaté de nécessité d'une action de surveillance ou des défaillances systémiques.

L'analyse comparative de l'efficacité et de l'efficience de l'activité du MPC n'a pas pu être menée à bien. Cette analyse fera partie des futures activités de l'AS-MPC.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont soutenu l'activité de l'AS-MPC au cours des quatre dernières années, avant tout l'Assemblée fédérale pour la confiance témoignée à l'égard de l'AS-MPC, les membres et le secrétariat de l'autorité de surveillance pour leur collaboration efficace et pour leur appui, le DFJP et sa cheffe, le TPF et son président pour la collaboration constructive, ainsi que le procureur général et tous les collaborateurs du MPC pour leur travail exécuté avec

compétence et engagement, dans un souci de légalité et d'efficacité des poursuites pénales.

Le président de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
Hansjörg Seiler, juge du Tribunal fédéral



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 du 4 novembre 2010 de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.243).

L'AS-MPC est soumise à la surveillance directe de l'Assemblée fédérale et elle est indépendante 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 ne représente pas une instance de recours contre des décisions du MPC. 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 a en revanche la compétence d'édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches.

2 Composition de l'AS-MPC

L'Assemblée fédérale réunit les membres de l'AS-MPC pour quatre ans. Elle a procédé pour la première fois à cette élection pour la période 2011–2014. En vertu de l'art. 23, al. 2, LOAP, l'AS-MPC compte sept membres, à savoir un juge du Tribunal fédéral et un juge du Tribunal pénal fédéral, deux avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats et trois spécialistes. L'AS-MPC se constitue elle-même.

M. Thomas Fingerhuth, avocat inscrit au barreau du canton de Zurich, a quitté l'AS-MPC en février 2014, avec l'accord de la Commission judiciaire. Le 24 septembre 2014, l'Assemblée fédérale a élu pour le remplacer M. François A. Bernath, avocat inscrit au barreau du canton de Zurich.

Le 18 juin 2014, l'Assemblée fédérale a réélu Mme Isabelle Augsburger-Bucheli, et MM. Giorgio Bomio, Hanspeter Uster et David Zollinger pour la période de fonction 2015–2018.

M. Hansjörg Seiler, juge du Tribunal fédéral et Mme Carla Wassmer, avocate inscrite au barreau du canton de Schwyz, ne se sont pas représentés pour un nouveau mandat. Pour leur succéder, l'Assemblée fédérale a élu, le 18 juin 2014, M. Niklaus Oberholzer, juge du Tribunal fédéral, qui avait déjà été membre de l'AS-MPC du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2012 et, le 24 septembre 2014, Mme Veronica Hälg-Büchi, avocate inscrite au barreau du canton de St-Gall.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'AS-MPC compte les membres suivants:

- Madame Isabelle Augsburger-Bucheli, doyenne de l'Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE)
- Monsieur François A. Bernath, avocat
- Monsieur Giorgio Bomio, juge du Tribunal pénal fédéral
- Madame Veronica Hälg-Büchi, avocate
- Monsieur Niklaus Oberholzer, juge du Tribunal fédéral
- Monsieur Hanspeter Uster, chef de projet dans le domaine de la justice et de la police
- Monsieur David Zollinger, conseiller en organisation, ancien procureur

1 Organisation et infrastructure de l'AS-MPC

1.1 Organisation

L'AS-MPC se constitue elle-même. M. Hansjörg Seiler a été réélu président de l'AS-MPC à compter du 1^{er} janvier 2013. Il a exercé cette fonction jusqu'à la fin de 2014. Durant la période 2013–2014, M. Giorgio Bomio a assuré la vice-présidence.

Le 8 décembre 2014, l'AS-MPC a tenu sa séance constitutive dans sa nouvelle composition et elle a nommé M. Niklaus Oberholzer président et M. Giorgio Bomio vice-président pour la période 2015–2016.

1.2 Secrétariat et infrastructure

L'AS-MPC dispose d'un secrétariat permanent dirigé par une secrétaire-juriste. Actuellement, le secrétariat compte 1,5 poste.

Le siège de l'AS-MPC est à Berne (art. 11 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).

En vertu de l'art. 10, al. 3, de l'ordonnance précitée, 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, le Secrétariat général du DFF et récemment avec l'OFIT. Durant l'exercice sous revue, d'intenses efforts ont été accomplis pour rendre l'AS-MPC autonome sur le plan informatique et à ce niveau la séparation d'avec le DFF sera achevée à la fin de 2014.

2 Fonctionnement

2.1 Séances internes ou avec le MPC

Durant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a tenu sept séances internes. Les séances de surveillance avec la direction du MPC ont eu lieu au même moment. La séance de juin a été combinée avec la visite du TPF à Bellinzona. En dehors des séances, l'AS-MPC est en contact permanent avec ses membres et avec le MPC, par le biais du secrétariat.

Diverses délégations de l'AS-MPC ont procédé aux inspections auprès de divisions du MPC (voir ch. 2, p. 11) et ont participé à des discussions avec le MPC, avec diverses commissions parlementaires (voir ch. 1.2–1.4, p. 18) et avec le DFJP (voir ch. 3.1, p. 20). Le président a représenté l'AS-MPC au sein du groupe de travail Cybercriminalité (voir ch. 3.10, p. 17).

2.2 Personnes de référence

En vertu de l'art. 3, al. 1 et 2 du règlement du 4 novembre 2010 de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, l'AS-MPC a instauré un système de personnes de référence. Elle dispose d'une personne de référence pour les questions financières et d'une autre pour les questions organisationnelles et informatiques. Des personnes de référence sont également désignées pour la direction de projets ou pour l'examen de questions particulières. L'AS-MPC met en outre sur pied des groupes de travail chargés de thèmes particuliers. Un groupe de travail se consacre à la collaboration entre le MPC et le Service de renseignement de la Confédération (SRC). A la fin de l'année une équipe a été désignée pour suivre les procédures concernant des organisations criminelles de type mafieux.

2.3 Etendue des compétences de surveillance

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 en 2012 divers principes relatifs à la surveillance des activités de poursuite pénale, qui restent d'actualité (voir ch. 6.1, annexe p. 24).

3 Information du public

L'autorité de surveillance informe le public sur son activité (art. 13 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale 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 (www.ab-ba.ch) où elle publie notamment sa composition, ses bases juridiques, son rapport d'activité et ses communiqués de presse.

L'AS-MPC a publié trois communiqués de presse en 2014.

Chaque année, l'AS-MPC publie un rapport d'activité où elle présente son travail et son activité de surveillance du MPC.



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 portant sur les périodes du 1^{er} juillet 2013 au 31 décembre 2013 et du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2014. Les membres de l'AS-MPC se sont réparti les cas et ont examiné les rapports spécifiques. Les résultats ont été rassemblés, discutés et pondérés en vue d'optimisation.

Les conclusions de la dernière évaluation restent d'actualité. Dans l'ensemble, les rapports spécifiques se sont améliorés, toutefois un potentiel d'amélioration subsiste. La qualité de ces rapports varie beaucoup selon les auteurs, ce qui réduit leur pertinence. Les rapports montrent que la planification et la stratégie en matière de procédures ne sont pas toujours suffisamment claires. Une planification tenant compte des conditions objectives et des ressources manque également. Divers instruments de planification tels que des listes de reproches ou des journaux d'activités sont en revanche utilisés.

Le travail est mieux ciblé que précédemment. Les actes de procédure sont dans l'ensemble effectués dans des délais raisonnables. Dans certains cas d'envergure, des retards interviennent souvent au niveau de l'entraide judiciaire et en raison de recours. Les anciens cas sont traités en priorité et leur nombre diminue continuellement. Il n'est pas exclu que le contrôle de gestion opérationnel ait pour effet d'accélérer le déroulement des procédures. Il laisse des traces (positives) au niveau de la conduite et du règlement des procédures, mais on ne les retrouve pratiquement pas au niveau des rapports spécifiques. Plusieurs hypothèses sont cochées dans de nombreux cas. Davantage de clarté est ainsi requise en la matière. La prise en compte des difficultés ou des interruptions prévisibles du déroulement de la procédure et leur présentation plausible constitue en revanche un aspect positif.

L'AS-MPC communique au MPC les résultats de l'examen des rapports spécifiques. Elle se fonde sur ces résultats pour définir les thèmes des inspections et des analyses de cas.

1.2 Séances de surveillance

En 2014, l'AS-MPC a tenu sept séances de surveillance avec le MPC. Les membres de l'AS-MPC, le procureur général de la Confédération (procureur général), ses suppléants, ainsi que les deux suppléants du chef d'état-major du MPC ont participé à ces séances.

En début d'année, l'AS-MPC a défini quelques thèmes prioritaires qui ont été approfondis à l'occasion des séances avec le MPC. Il s'agissait des délits boursiers, de la surveillance téléphonique et des procédures concernant des organisations criminelles de type mafieux.

L'AS-MPC a en outre discuté de questions de principe en matière d'organisation et de structure du MPC, par exemple en ce qui concerne l'informatique et les ressources humaines. Elle s'est en particulier intéressée aux conséquences financières des modifications structurelles et des projets. Il a également été question de thèmes actuels tels que décisions du TPF, consultations des offices ou rencontres du procureur général avec des autorités de poursuite pénale suisses et étrangères.

1.3 Dénonciations émanant du public

Durant l'exercice sous revue, diverses dénonciations ont été adressées à l'AS-MPC par des particuliers. Ces derniers sont souvent concernés par des procédures devant le MPC ou devant le Tribunal fédéral (ou devant d'autres autorités) et ils demandent à l'AS-MPC d'intervenir. Leurs requêtes pouvant généralement être traitées dans le cadre d'une procédure en cours devant les tribunaux compétents, elles ne sont pas de la compétence de l'AS-MPC. Toutefois, s'il est question d'autres aspects dépassant le cadre du cas concret (par ex. prescription de procédures), ils sont discutés avec le MPC lors des séances de surveillance ou des inspections. Le cas échéant, les dénonciations sont également soumises au MPC ou au TPF afin qu'ils examinent s'il y a lieu de les considérer comme des dénonciations ou des recours.

2 Inspections

2.1 Procédure

L'AS-MPC a effectué une inspection d'une journée et cinq inspections d'une demi-journée en automne. Les antennes de Zurich, de Lugano et de Lausanne, ainsi que les divisions Terrorisme, Droit pénal international, Criminalité économique I et II, Protection de l'Etat et Entraide judiciaire, qui se trouvent à Berne, ont été l'objet de ces inspections. Les responsables d'inspection ont choisi dans les rapports semestriels du MPC une centaine de procédures pour les inspections.

Au moyen des inspections, l'AS-MPC voulait se faire une idée de la situation dans les divisions et du mode de fonctionnement du MPC. Elle s'est intéressée en particulier à la conduite des procédures. L'accent a été mis sur trois questions: planification et stratégie en matière de procédures, effet de l'entraide judiciaire sur les procédures et délits boursiers. Il n'a en revanche pas été question des procédures concrètes et d'une évaluation des procureurs.

Afin de s'informer le plus précisément possible du fonctionnement du MPC, l'AS-MPC a, en 2014, légèrement modifié la procédure d'inspection qui s'est déroulée en trois parties. Dans un premier temps, lors d'un entretien avec le chef de l'antenne ou de la division, l'équipe d'inspection a obtenu une vue d'ensemble de

l'état de l'unité inspectée. Durant la deuxième partie, un ou deux inspecteurs ont examiné les procédures d'un procureur, en la seule présence de ce dernier. Au terme de l'examen des différentes procédures, l'équipe d'inspection a partagé ses observations. Lors de la troisième partie, le résultat de l'inspection a été discuté avec le chef de l'antenne ou de la division.

2.2 Stratégie et planification en matière de procédures

2.2.1 Généralités

Les responsables des procédures sont bien appuyés et accompagnés par leurs supérieurs lors de la planification des procédures. Il existe toujours des planifications et des stratégies procédurales, mais elles ne sont pas partout définies par écrit. En pareil cas, les équipes d'inspection ne prennent connaissance de leurs grandes lignes qu'à l'occasion des discussions avec les procureurs. Pour les procédures d'envergure, une antenne élabore des planifications de cas, qui évoluent au cours du déroulement de la procédure. Pour les procédures de moindre envergure, une planification de cas détaillée n'est pas nécessaire, et ne justifierait en outre pas la charge de travail induite.

2.2.2. Rapports spécifiques

Les rapports spécifiques remis semestriellement à l'AS-MPC sont un instrument d'information pour les supérieurs et l'AS-MPC. En absence d'un procureur, le rapport spécifique permet au chef de division ou au procureur suppléant d'avoir rapidement une vue d'ensemble de la procédure. Les rapports spécifiques sont mieux acceptés et l'opinion à leur sujet est devenue plus favorable. L'AS-MPC constate que leur qualité s'améliore. Dans le cas de quelques procureurs, des améliorations demeurent nécessaires en ce qui concerne la présentation des faits, les considérations relatives à la stratégie procédurale et le calcul de la prescription. En d'autres termes, le niveau des rapports spécifiques dépend fortement des responsables des procédures. L'AS-MPC continue d'estimer qu'un rapport spécifique doit également être compréhensible pour les personnes ne participant pas directement à une procédure.

2.3 Entraide judiciaire

L'entraide judiciaire joue un rôle central dans nombre de procédures du MPC. Elle nécessite plus ou moins de temps suivant le pays. Avec certains pays, l'échange est (presque) impossible. L'entraide judiciaire est très chronophage et elle entraîne souvent un retard considérable dans le déroulement des procédures. Des demandes d'entraide judiciaire restées sans réponse bloquent des procédures pour des mois. Même si un allongement d'une procédure est prévisible en raison de l'entraide

judiciaire, la perte de temps n'est en règle générale pas quantifiable. L'AS-MPC examinera cette question de plus près en 2015. D'autres facteurs externes, tels que des décisions judiciaires, des expertises, des rapports de police ou le traitement des données peuvent retarder le déroulement des procédures.

2.4 Délits boursiers

Depuis la révision de la loi sur les bourses, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2013, le MPC est compétent pour la poursuite des délits boursiers. La division Criminalité économique I a été dotée de cinq postes supplémentaires pour l'exécution de cette nouvelle tâche. La première année durant laquelle elle assumait cette compétence, elle a mis au point une stratégie pour conduire efficacement ces procédures d'envergure. Compte tenu de la collaboration avec la FINMA prévue par la loi, le MPC est actuellement en mesure d'obtenir en même temps que la FINMA les indices transmis par SIX. Les événements suspects sont analysés et répartis dans trois catégories. Les cas A ont un degré élevé de priorité et ils sont attribués directement à un responsable de procédure. Les cas B sont les cas standard, mis en attente jusqu'au moment du rapport d'enquête de la FINMA. Les cas C n'ont pas d'importance pénale. L'évaluation des analystes fait l'objet d'une discussion hebdomadaire avec le chef de division. Ce tri permet d'éviter de charger les procureurs de procédures sans chances de succès. La charge de travail est néanmoins élevée. L'AS-MPC constate que les compétences requises sont disponibles au sein de la division et que l'optimisation des processus évolue de manière positive.

2.5 Gestion du temps

Les efforts du procureur général en vue de traiter en priorité les anciennes procédures et de leur trouver rapidement une solution portent leurs fruits. Toutes les antennes et divisions œuvrent résolument à la poursuite et au règlement de ces procédures. Ces procédures de longue durée, parfois très complexes, absorbent beaucoup de ressources et génèrent une charge de travail pour le MPC à divers titres. Cette situation incite plusieurs antennes et divisions à recourir à une planification des tâches susceptibles d'être abandonnées. La priorité est accordée aux procédures ayant des chances de succès. Dans ce contexte, la plupart des chefs de division constatent qu'ils sont confrontés, ainsi que leurs collaborateurs, à une grosse charge de travail, si ce n'est à une surcharge de travail. Cette constatation amène quelques chefs de division à préconiser une réorganisation de l'attribution des procédures, des méthodes de travail ou des structures.

2.6 Contrôle de gestion

Le contrôle de gestion s'avère utile et judicieux. Comme déjà constaté en 2013, le contrôle effectué par les procureurs fédéraux en chef sur les procureurs chargés de la direction des procédures fonctionne bien. Les diverses unités tiennent des séances avec toute la division selon un calendrier défini. Des discussions préparatoires ou spontanées entre les procureurs et le chef de division ont également lieu.

Le système de contrôle de gestion instauré par le procureur général en automne 2012, puis remanié en été 2013, semble faire ses preuves. Les réactions aux discussions de contrôle de gestion avec les procureurs généraux suppléants sont généralement favorables. Les deux procureurs généraux suppléants utilisent le contrôle de gestion différemment, cependant les deux approches donnent de bons résultats. Le contrôle de gestion permet à la direction d'avoir une meilleure connaissance des procédures en cours, ce qui est apprécié par les procureurs chargés de la direction des procédures. Quelques procureurs souhaitent un accompagnement plus poussé dans le cadre du contrôle de gestion.

2.7 Ressources et collaboration avec d'autres organismes

2.7.1 Ressources

Les constatations concernant les ressources sont à peu près les mêmes que dans le dernier rapport d'activité. Il est regrettable que les postes vacants ne puissent pas être (immédiatement) repourvus et des ressources supplémentaires sont jugées nécessaires. Les chefs d'antennes et de divisions sont accaparés par les tâches administratives et de contrôle de gestion dans une mesure telle qu'ils manquent de temps pour conduire leurs procédures et qu'ils subissent une forte surcharge de travail. Compte tenu de la pénurie de ressources, diverses unités trient les procédures à traiter et établissent un ordre de priorité des procédures. Quelques procureurs estiment que le CC EF et la PJF auraient également besoin de collaborateurs supplémentaires, en particulier de personnes qualifiées telles que des experts financiers et des personnes disposant de connaissances spécifiques, par exemple dans le domaine de l'aviation. En outre, il n'y a pas suffisamment d'enquêteurs francophones à Berne. Des divisions, comme le CC ECI, sont satisfaites de l'effectif de personnel dont elles disposent et la situation commence à se détendre à Lausanne, suite à l'engagement d'un spécialiste en matière de blanchiment d'argent par la PJF.

Ce qui précède confirme l'impression que l'AS-MPC a acquise au cours des entretiens avec les procureurs. Pour l'AS-MPC, il est très difficile de répondre à la question des ressources. Elle est toutefois d'avis qu'un recours accru à la fixation de priorités permettrait d'économiser

et de libérer de ressources. Elle continuera de suivre attentivement cette question.

2.7.2 Collaboration avec la PJF

Depuis le début de l'année, de grands efforts sont déployés au niveau de la direction pour optimiser la collaboration entre le MPC et la PJF (groupe de travail MPC – PJF, dirigé par M. Pierre Cornu). Les répercussions concrètes sur la collaboration entre les procureurs et les enquêteurs ne peuvent pas encore être déterminées clairement. Une réaction positive de Zurich a été enregistrée, même si un enquêteur financier supplémentaire est souhaité afin d'améliorer l'efficacité du travail. A l'Antenne de Berne, un enquêteur particulier pour le domaine des crimes de guerre serait le bienvenu. En ce qui concerne la protection de l'Etat, le système de notification des événements doit encore être amélioré, notamment en tenant compte de la centrale d'engagement de l'Office fédéral de la police. Les activités d'enquête de la PJF sont en partie susceptibles d'être améliorées. Les ressources humaines de la PJF sont limitées et les collaborateurs n'ont pas toujours le profil exigé pour conduire des procédures. L'impression est en revanche positive dans les cas où les procureurs collaborent depuis longtemps avec les mêmes enquêteurs. L'attribution permanente d'enquêteurs aux divisions est souhaitée. L'Antenne de Lugano émet une critique de principe à l'égard de la police. Elle propose qu'un tribunal des mesures de contrainte décide plus rapidement et de manière moins restrictive.

2.7.3 Collaboration avec l'étranger

La nécessité d'une bonne collaboration avec l'étranger a été soulignée à diverses occasions. Les relations entre les collaborateurs de l'Antenne de Lugano et leurs collègues italiens sont un élément central du succès des activités du MPC au Tessin. Ce sont avant tout les contacts personnels qui sont la clé d'une collaboration efficace. Un aspect négatif est constitué par le fait que les procédures avec des volets internationaux dépendent fortement des activités étrangères et que leur déroulement est par conséquent souvent ralenti. Lorsqu'une procédure se déroule à l'encontre d'un prévenu à l'étranger, le MPC s'efforce de transmettre des documents à charge aux autorités pénales étrangères et d'appuyer un jugement à l'étranger au lieu de mener sa propre procédure. Le Centre de compétences entraide judiciaire communique de plus en plus avec les Etats partenaires au moyen de plates-formes telles qu'EUROJUST.

2.8 Autres résultats

2.8.1 Charge de travail

Comme déjà mentionné plus haut, des antennes, des chefs de division, des procureurs, mais aussi d'autres

collaborateurs du MPC ont une charge de travail très forte voire excessive. D'autre part, dans des cas d'es-pèce, l'AS-MPC se demande si certains collaborateurs utilisent pleinement leurs capacités. En l'occurrence, les cas ne sont pas toujours répartis de manière équilibrée. Les antennes, les divisions et les procureurs remettent en effet en question la manière dont les cas leur sont attribués. Il convient toutefois de relativiser, étant donné que la langue dans laquelle se déroulent les procédures peut entraîner une répartition déséquilibrée. Des allègements devraient résulter de la centralisation des communications provenant du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) dans le cadre du projet « Traitement centralisé au MPC des communications de soupçons de blanchiment d'argent », des nouveaux systèmes d'exploitation informatique ou de l'échange électronique de données avec le TPF et, dans un proche avenir, avec les banques (voir rapport de gestion 2014 du Ministère public de la Confédération, ch. II 2.2, p. 5). La suppression souhaitée de la compétence de la Confédération pour les cas de vignette devrait également entraîner un allègement. Le système d'évaluation des procureurs mis en place par le procureur général devrait contribuer à améliorer l'efficacité de la conduite des procédures.

2.8.2 Satisfaction et ambiance

Une grande partie des procureurs interrogés sont satisfaits, voire très satisfaits de leur travail. De l'enthousiasme et de la passion pour leurs procédures sont perceptibles chez quelques-uns d'entre eux. Dans le même temps, la forte charge de travail de nombreuses personnes est un sérieux problème.

L'ambiance dans les divisions est dans l'ensemble bonne. Les collaborateurs s'entraident et les procureurs chargés de la direction des procédures se sentent appuyés par leurs chefs de division. L'intérêt manifesté par la direction pour les procédures est un aspect positif.

2.8.3 Relations entre le niveau opérationnel, la direction, la centrale de Berne, les antennes et les autorités

Les diverses unités et les procureurs agissent dans un esprit constructif, même lorsque des prises en charge et des coordinations de procédures donnent lieu à des discussions. Le rapport avec la direction est jugé positif. Une augmentation du travail administratif n'est constatée que ponctuellement. Les procureurs ne sont pas tous satisfaits des directives et des décisions du TPF.

2.8.4 Réaction adéquate dans le cas de procédures complexes

Le MPC mène quelques procédures très vastes et complexes, concernant un grand nombre de prévenus et/ou

de victimes, des infractions multiples et des flux financiers enchevêtrés dans de nombreux pays. De tels cas complexes ne peuvent presque plus être maîtrisés compte tenu de leur envergure et des défis qu'ils impliquent. Cela amène divers chefs de division à exiger une réflexion de principe sur la manière d'aborder ce type de procédures. Il n'appartient pas seulement au MPC, mais aussi à la politique, de procéder à une telle réflexion.

Le MPC traite de plus en plus de cas situés à la limite entre le droit administratif et le droit pénal administratif, où la relation entre la Confédération et les particuliers est l'objet de discussions (par ex., le cas Comparis). Les procureurs sont ainsi confrontés à des questions difficiles de droit public, en plus des questions de droit pénal. Il a par ailleurs été signalé que dans le cadre de certaines procédures menées au sein de divers services administratifs, des cadres supérieurs de l'administration fédérale faisaient preuve d'un degré de compréhension très variable envers les mesures d'enquête prises.

2.8.5 Compétences particulières de la Confédération

Les cas de vignette occasionnent à la division Protection de l'Etat un travail disproportionné par rapport à ses tâches et à ses ressources. En 2013, elle a traité 745 cas de vignette. La modification de loi proposée dans la motion Ribaux devrait décharger quelque peu le MPC à l'avenir.

Dans le domaine de l'hameçonnage (*phishing*), le MPC reconnaît la nécessité de conduire les procédures de manière centralisée. Les quatre postes prévus à cet effet ne sont toujours pas pourvus, étant donné que le profil des collaborateurs, qui dépend notamment de la collaboration de la PJF, n'a pas encore pu être défini. Seules deux des quelque 200 procédures sont actuellement traitées en tant que cas pilotes. En ce qui concerne la cybercriminalité, le MPC est d'avis que la délimitation entre la Confédération et les cantons devrait être réexaminée, et ce également sous l'angle des ressources disponibles.

2.9 Résumé

2.9.1 Impression générale

L'impression positive de l'année dernière se confirme. Les procureurs qui ont été l'objet d'une inspection font preuve d'engagement et la plupart d'entre eux conduisent leurs procédures de manière ciblée et selon une planification. Un certain attentisme et une gestion passive des cas ont cependant été constatées chez quelques procureurs. Les derniers anciens cas ont la priorité et beaucoup d'énergie est déployée pour les résoudre. En matière de ressources humaines, des priorités claires sont définies, également dans le cas de la PJF.

Une bonne ambiance et un esprit d'équipe semblent régner dans les divisions. Quelques procureurs sont manifestement près de subir une surcharge de travail. Le contrôle de gestion et le style de conduite de la direction sont dans l'ensemble approuvés et soutenus.

2.9.2 Potentiel d'amélioration

– Rapports spécifiques

Les remarques de l'Autorité de surveillance relatives au sens et à la qualité des rapports spécifiques ont visiblement eu un effet. Les procureurs savent maintenant quels sont l'objectif et la fonction de ces rapports. Les rapports sont de meilleure qualité qu'en 2013, toutefois il est nécessaire que quelques procureurs présentent plus clairement les faits, les infractions, la stratégie et la prescription.

– Mesures structurelles

L'AS-MPC recommande à la direction de répartir les procédures d'une manière telle que les collaborateurs ne risquent pas de subir un surmenage ou un burn-out du fait qu'ils ne réussissent plus à mener à bien des tâches d'une trop grande ampleur. L'organisation et la structure de certaines divisions et antennes doivent être réexaminées.

– Points particuliers

– Dans quelques cas, des enquêtes préliminaires d'assez longue durée sont effectuées sans ouvrir une procédure, ce qui n'est pas conforme au CPP.

– L'examen de possibles mesures d'amélioration pourrait accroître l'efficacité dans divers domaines: unité de doctrine plus claire, meilleure coordination au sein du MPC, relations non (ou moins) problématiques entre le MPC et la PJF, les cantons et leurs corps de police.

– La procédure pénale est de plus en plus utilisée abusivement pour des prétentions civiles.

3 Questions particulières

3.1 Réorganisation du MPC

La direction du MPC informe régulièrement l'AS-MPC de ses plans de réorganisation dans divers domaines tels que la structure organisationnelle, les ressources humaines et les finances. Les projets en cours tels que *transform it* dans le domaine informatique ou *Estime* dans le domaine du personnel étaient à l'ordre du jour des séances de surveillance, où ils ont été expliqués oralement et/ou à l'aide de documentations. L'AS-MPC se fait informer des structures du MPC pour exercer ses tâches, mais elle ne se mêle en principe pas de l'autonomie organisationnelle du procureur général et elle n'a jusqu'ici pas constaté de nécessité d'agir en matière de surveillance.

3.2 Informatique en particulier

L'AS-MPC a continué de suivre attentivement l'évolution des projets informatiques en 2014 et elle a demandé à un expert informatique externe de participer à la séance d'avril. Au cours du deuxième semestre, le MPC a posé des jalons décisifs pour la réorientation de son informatique et pris une décision concernant le futur modèle d'exploitation (voir rapport de gestion 2014 du Ministère public de la Confédération, ch. IV 2.1, p. 23).

3.3 Projets de surveillance de l'AS-MPC

En 2014, l'AS-MPC s'est occupée des questions suivantes, en plus des activités courantes de surveillance et d'inspection:

3.3.1 Ordonnances de classement

Au printemps, l'AS-MPC a examiné les classements de 2013 et du début de 2014 des procédures sans victime (ayant qualité pour recourir) et des classements au sens de l'art. 53 CP (classement pour motif de réparation). Il s'agissait de contrôler à titre subsidiaire la légalité de l'action du MPC dans les cas où un jugement n'est plus possible.

Les ordonnances de classement concernaient 21 classements au sens de l'art. 53 CP (réparation) et 143 au sens de l'art. 319 CPP (classements sans victime). Le résultat de l'évaluation peut être qualifié de satisfaisant. Les ordonnances de classement sont très majoritairement compréhensibles et justifiées. L'AS-MPC a l'impression que les procédures n'ont pas été classées abusivement ou sans motif, par exemple pour éviter une charge de travail.

En ce qui concerne les classements au sens de l'art. 53 CP, l'impression que les auteurs d'infractions peuvent « racheter » une condamnation ne s'est pas confirmée. Le MPC a utilisé de manière responsable cette possibilité de classement prévue par la loi. Ont par exemple été classées des procédures à l'encontre de personnes impliquées dans une infraction, dont la contribution à l'infraction était modeste ou dans le cas desquelles une longue période s'était écoulée après l'infraction. Des sommes élevées ont parfois été payées, en d'autres termes, les auteurs des infractions ont consenti à un « rachat onéreux », même si leurs chances de gagner un procès étaient bonnes.

Dans certains cas, divers points ont été critiqués, comme le long laps de temps précédant le classement, l'absence d'examen des conditions selon l'art. 53 CP ou les raisons ayant motivé l'ouverture d'une procédure. Dans de rares cas, le contenu de l'ordonnance de classement n'était pas compréhensible. A l'occasion, l'AS-MPC examinera à nouveau les ordonnances de classement.

3.3.2 Indicateurs

En vertu d'un mandat des CdG, il s'agit de créer au moyen d'indicateurs des bases pour mieux évaluer les futures demandes de ressources du MPC. Ces données sont étroitement liées à la collaboration entre le MPC et la PJF. L'exécution commune des tâches par le MPC et la PJF a été examinée sous l'angle des possibilités d'optimisation par un groupe de travail formé de collaborateurs des deux unités et dirigé par un externe. Les conclusions de l'examen sont mises en œuvre en permanence (voir ch. 3.2, p. 20). Le projet d'indicateurs de l'AS-MPC n'avait donc plus sa raison d'être.

Dans la mesure où des chiffres et des faits pertinents existent, le MPC présente ces indicateurs dans l'annexe de son rapport de gestion 2014.

3.4 Procédures concernant des organisations criminelles de type mafieux

L'AS-MPC suit les procédures menées par le MPC dans le domaine du crime organisé et elle prend connaissance des nombreux communiqués de presse à ce sujet. Lors de la séance d'octobre, elle s'est fait informer en détail par le MPC et elle a discuté avec celui-ci de diverses questions se rapportant à ce thème. L'AS-MPC partage l'avis des autorités de poursuite pénale, à savoir que, dans une optique pénale, le MPC ne doit pas avoir pour objectif de conduire des procédures d'enver-gure concernant des organisations criminelles de type mafieux. Une telle activité ne serait ni conforme aux exigences légales ni justifiée par des menaces concrètes. Cette conclusion découle des expériences faites durant plus de dix ans avec l'art. 260^{ter} CP qui peut de fait être qualifié de disposition d'entraide judiciaire. Si la stratégie actuelle, axée en premier lieu sur le soutien apporté aux enquêtes italiennes en vue du transfert de mafieux vers l'Italie, est jugée trop peu efficace pour traiter des réseaux criminels en Suisse même, il conviendra de réfléchir à une révision de cette disposition.

Même s'il est très difficile de mener en Suisse des procédures en vertu de l'art. 260^{ter} CP, il faut bien entendu toujours vérifier si un soupçon se confirme. Cela justifie un certain engagement de ressources. Il s'agira cependant de discuter de la future politique criminelle à suivre en matière de réseaux criminels.

3.5 Surveillance téléphonique

L'AS-MPC s'est occupée intensivement de la question de la surveillance téléphonique, compte tenu de la révision totale de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT) et des modifications connexes des dispositions du CP. L'AS-MPC entendait examiner si des mesures de surveillance étaient nécessaires. Pour cet examen, elle a bénéficié du soutien du MPC, sous la forme de statistiques, d'un exposé sur la surveillance téléphonique et

d'informations de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) relatives à la révision de la LSCPT. Des mesures particulières ne sont pas nécessaires pour le moment. La surveillance téléphonique pourrait cependant devenir un thème d'inspection à l'avenir. L'AS-MPC approuve les nouveautés prévues qui visent à permettre aux autorités de poursuite pénale d'utiliser de manière ciblée les technologies de communication modernes, afin de mettre en sûreté les preuves d'infractions présumées (voir aussi rapport de gestion 2014 du Ministère public de la Confédération, ch. II 3.3, p. 6 s).

3.6 Procédures de dénonciation

Sept dénonciations ont été déposées en 2014. Dans deux cas, l'AS-MPC n'était manifestement pas compétente. Dans trois cas, les dénonciateurs invoquaient notamment des événements de la procédure qui étaient de la compétence du TPF, c'est pourquoi ils ont été transmis à Bellinzone. Un cas était de la compétence du MPC et un autre a été examiné et clos par l'AS-MPC.

3.7 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 2014.

3.8 Autorisation d'ouvrir une poursuite pénale

Les compétences pour décider d'autoriser l'ouverture d'une procédure pénale sont réglées comme suit:

- concernant le procureur général et les procureurs généraux suppléants: la Commission de l'immunité du Conseil national et la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (art. 14, al. 1, LRCE)
- concernant les procureurs fédéraux et le reste du personnel: le procureur général (art. 15, al. 1, let. d, LRCE). Si l'autorisation est délivrée, l'AS-MPC désigne un membre du Ministère public de la Confédération ou nomme un procureur extraordinaire (art. 67, al. 1, LOAP) qui conduit la procédure. Si l'autorisation est refusée, l'AS-MPC examine si le cas exige de nommer un procureur extraordinaire qui est le cas échéant légitimé à recourir.
- concernant des infractions politiques: le Conseil fédéral (art. 66 LOAP).

Au cours de l'année sous revue, le procureur a refusé une fois l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale. Les dénonciateurs ont recouru contre ce refus auprès du Tribunal administratif fédéral. Le recours est encore pendant.

Selon un arrêt du TPF du 26 mars 2014, il n'est pas admissible qu'une plainte pénale contre des collaborateurs du MPC soit classée par ce dernier par une ordonnance de non entrée en matière. C'est pourquoi il a été décidé que les plaintes pénales contre des collaborateurs

du MPC seront désormais directement transmises par ce dernier à l'AS-MPC. Celle-ci désigne un procureur ou un procureur extraordinaire qui, selon le cas, rend une ordonnance de non-entrée en matière ou demande une autorisation d'ouvrir une poursuite pénale pour ensuite conduire la procédure.

En 2014, l'AS-MPC a désigné un procureur extraordinaire dans trois cas. Un (ancien) cas est clos, un cas est pendant devant le tribunal et deux cas sont traités par le procureur extraordinaire concerné. La désignation d'un procureur extraordinaire supplémentaire a été préparée vers la fin de l'année.

3.9 Autorisation de témoigner pour les procureurs généraux et leurs suppléants

L'autorité de surveillance a la compétence de lever le secret de fonction du procureur général et de ses suppléants (art. 14, al. 2, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1^{er} octobre 2010 concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants; RS 173.712.23). Cette disposition n'a pas été appliquée durant l'exercice sous revue.

3.10 Compétences de la Confédération en matière de cybercriminalité

Divers arrêts du TPF ont consacré une compétence de la Confédération en matière de cybercriminalité. Pour régler les aspects pratiques des questions de compétence, le procureur général a mis sur pied un groupe de travail composé de représentants des ministères publics et des polices judiciaires de la Confédération et des cantons. L'AS-MPC participe également à ce groupe de travail.

1 Assemblée fédérale

1.1 Prises de position au sujet d'interventions parlementaires

Les Services du Parlement transmettent directement à l'AS-MPC les interventions parlementaires qui concernent le MPC. L'AS-MPC répond elle-même aux interventions ou demande au MPC de préparer une réponse. La proposition du MPC est ensuite discutée, modifiée le cas échéant, puis adoptée.

Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a pris position au sujet d'une initiative parlementaire et de trois interpellations.

Au début de 2014, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a déposé une initiative parlementaire concernant la révision de l'art. 260^{ter} CP. L'initiative 14.410, Prévoir des dispositions pénales efficaces pour poursuivre le crime organisé (révision de l'art. 260^{ter} CP) a été soumise à la Commission des affaires juridiques (CAJ-E) lors de la session de printemps et elle sera traitée en janvier 2015.

L'interpellation du conseiller national Lorenzo Quadri, les deux interpellations du conseiller national Carlo Sommaruga et la réponse de l'AS-MPC sont reproduites en annexe (ch. 2, p. 24 ss).

Le 26 novembre 2014, le conseiller national Sommaruga a déposé une nouvelle interpellation (14.4028) intitulée «Corruption en Argentine. Collaboration judiciaire. Responsabilité du blocage de la procédure pénale en Suisse». Le Parlement traitera cette interpellation au cours de la session de printemps 2015.

1.2 Commissions de gestion

Lors de la séance annuelle avec les commissions de gestion, les discussions ont comme d'habitude eu pour objet le rapport d'activité de l'AS-MPC pour l'année précédente. Les commissions de gestion ont en outre demandé à l'AS-MPC des informations au sujet de la collaboration entre le MPC et la PJF depuis le moment de la mise sur pied du groupe de travail dirigé par M. Pierre Cornu. L'AS-MPC juge encourageants les résultats obtenus jusqu'ici (état des lieux dressé conjointement, élaboration et première mise en œuvre de la convention conclue entre le MPC et la PJF) et elle a, conjointement avec le Département fédéral de justice et police (DFJP), confié des tâches supplémentaires au groupe de travail, notamment la définition d'une nouvelle procédure d'établissement de l'ordre de priorité des activités (processus stratégique).

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, afin de discuter des interfaces. En juillet 2013, la DélCdG a proposé que l'AS-MPC se penche sur la collaboration

entre le MPC et le Service de renseignement de la Confédération (SRC). C'est pourquoi l'AS-MPC a créé un groupe de projet et cherché à discuter avec les parties concernées (Surveillance des services de renseignement, procureurs fédéraux, direction du MPC). Suite à ces discussions, le mémorandum entre le MPC et le SRC a été concrétisé et mis à jour. A la demande de la DélCdG, l'AS-MPC va continuer de s'intéresser à la collaboration entre le SRC et le MPC (voir aussi ch. 4, p. 20).

1.4 Commission des finances

La Commission des finances invite régulièrement l'AS-MPC à lui présenter son budget et celui du MPC. Les budgets 2015 de l'AS-MPC et du MPC ont été accueillis favorablement (voir aussi ch. 1.7, p. 20).

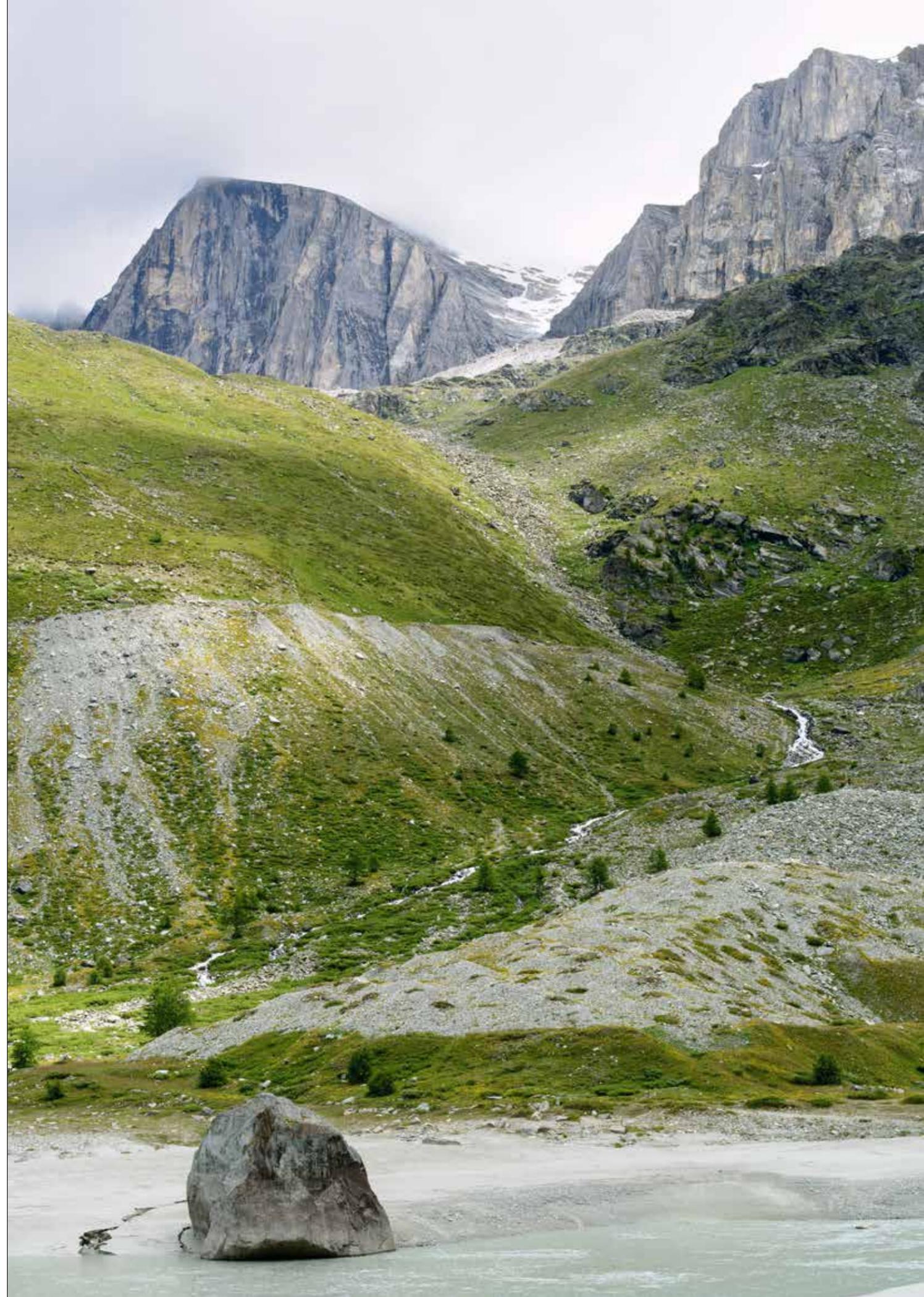
1.5 Commission judiciaire

En vue des nouvelles élections, le président de l'AS-MPC a, conformément à la demande de la Commission judiciaire, recommandé oralement et par écrit de nommer des candidats justifiant d'une expérience pratique en matière de poursuite pénale, afin de garantir une exécution optimale des tâches. Ce souhait conserve toute son actualité. Le président a en outre signalé que la clause d'incompatibilité prévue à l'art. 24, al. 2, LOAP entrave inutilement la recherche de candidats appropriés (voir aussi ch. 1.3, p. 23).

1.6 Budget 2014

Le budget 2014 de l'AS-MPC s'élevait à 903 900 francs. Il n'a que légèrement augmenté par rapport au budget 2013 (+ 19 000 francs). Le principal écart par rapport à ce dernier se situe au niveau de la location de locaux, l'AS-MPC ayant dû libérer à court terme un bâtiment appartenant à la Confédération, en raison des besoins du DFAE, et louer des bureaux en ville de Berne. Une fois de plus, le montant budgété n'a pas été entièrement utilisé étant donné qu'il n'y a pas eu de grandes dépenses pour des procureurs extraordinaires. Une hausse des dépenses sans incidences financières sera cependant inévitable à l'avenir, étant donné que les coûts des prestations en matière d'informatique et de ressources humaines, qui étaient jusqu'ici partiellement pris en charge par le DFF, devront être entièrement assumés par l'AS-MPC.

Pour 2014, le budget du MPC prévoyait des charges d'un montant total de 59,9 millions de francs. Le budget a été tenu et le MPC n'a pas sollicité de crédits supplémentaires. La majeure partie du montant inscrit au budget concernait les charges de personnel (env. 37 mio). Pour les détails, voir le rapport de gestion 2014 du MPC, ch. IV 3, p. 23.



1.7 Budget 2015

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. Elle défend les projets de budget et les comptes du MPC, ainsi que ses propres projets de budget et ses comptes devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3 et art. 162, al. 5, LParl).

Le budget 2015 de l'AS-MPC n'affiche pas d'augmentation marquée par rapport à celui de 2014. Comme déjà mentionné au ch. 1.6, des coûts internes supplémentaires seront enregistrés à partir de 2015, avant tout dans le domaine informatique. Les coûts au titre des procureurs extraordinaires constituent toujours une inconnue, mais le cadre budgétaire fixé ne devrait pas être dépassé.

2 Tribunal pénal fédéral

2.1 Généralités

Le TPF, dont le siège est à Bellinzone, statue en première instance sur les affaires pénales relevant de la juridiction fédérale (cour des affaires pénales), ainsi qu'en tant qu'autorité de recours (cour des plaintes). La séparation, intervenue en 2002, de la surveillance du Ministère public en surveillance administrative exercée par le Conseil fédéral et le DFJP et en surveillance technique exercée par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, puis, à partir du 1^{er} avril 2004, par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, a été remplacée à partir du 1^{er} janvier 2011 par une surveillance exercée entièrement par l'autorité de surveillance. Administrativement, le TPF est subordonné au Tribunal fédéral. L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance (art. 34, al. 2, LOAP).

2.2 Echange avec le Tribunal pénal fédéral

Même si le TPF n'est plus chargé de fonctions de surveillance du MPC, sa jurisprudence peut avoir des conséquences considérables sur le travail du MPC et sur sa manière de mener les procédures. Il ne faut en outre pas sous-estimer l'importance du climat des relations entre le TPF et le MPC. Un échange d'expériences entre l'ancienne et la nouvelle autorité de surveillance était par conséquent dans l'intérêt des deux parties. Le 2 juin 2014, l'AS-MPC s'est réunie dans les locaux du TPF et, au cours de plusieurs discussions, elle a acquis une meilleure vision du fonctionnement du tribunal et de ses argumentations au sujet de questions en rapport avec le MPC. L'AS-MPC a constaté avec satisfaction une amélioration significative des relations entre le TPF et le MPC. Elle réitère ses remerciements au TPF pour son hospitalité.

3 Département fédéral de justice et police

3.1 Entretiens périodiques avec la cheffe du DFJP

Des représentants de l'AS-MPC et du MPC rencontrent régulièrement la cheffe du DFJP, ainsi que des représentants du Secrétariat général du DFJP, de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de la police et de la PJF. A l'occasion de ces réunions, 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. Durant l'année sous revue, des réunions ont été tenues en janvier et en octobre. Elles ont été consacrées principalement à la collaboration entre le MPC et la PJF.

3.2 Collaboration entre le MPC et la PJF

Lors de leur séance du 21 janvier 2014, l'AS-MPC et le DFJP ont approuvé le rapport final de M. Pierre Cornu et chargé le chef du groupe de travail de suivre la mise en œuvre de ses recommandations. Une convention redéfinissant les règles de la collaboration entre le MPC et la PJF a été établie sur la base des constatations du rapport. Le 6 octobre 2014, les autorités de surveillance du MPC et de fedpol, ont discuté du premier rapport intermédiaire de M. P. Cornu, daté du 30 juin 2014. La convention remplit son but et les premières constatations montrent que les choses évoluent dans le bon sens, même si des efforts demeurent nécessaires au niveau de la mise en œuvre. De nouvelles tâches ont été confiées au groupe de travail, notamment l'élaboration d'un nouveau processus stratégique. L'AS-MPC et le DFJP attendent pour fin 2014 le deuxième rapport intermédiaire sur la collaboration entre le MPC et la PJF et sur l'état des travaux. Un climat de confiance s'est établi entre l'AS-MPC et le département, en raison des rencontres régulières et des progrès enregistrés en matière d'interfaces.

4 Surveillance des services de renseignement

4.1 Echange avec la Surveillance des services de renseignement

Suite à la proposition de la Délégation des Commissions de gestion (voir ch. 1.3, p. 18), l'AS-MPC s'est davantage penchée sur la collaboration entre le MPC et le SRC. La révision de la loi sur le renseignement ne doit pas ignorer les intérêts justifiés du MPC. Du côté du MPC, il s'agit avant tout d'obtenir en temps utile du SRC des informations judiciairement utilisables dans les cas de soupçons d'infractions pénales. Cela implique un échange accru d'informations et des informations

détaillées relatives aux bases légales. En outre, la protection des sources du SRC ne devrait pas être interprétée de manière trop extensive. Ces points et d'autres ont été abordés durant une séance avec le chef de la Surveillance des services de renseignement et un membre de l'Etat-major du DDPS. Avant cette séance, le groupe de projet de l'AS-MPC s'était entretenu avec les chefs des divisions du MPC ayant des contacts directs avec le SRC. Les autorités jugent très utile l'échange mutuel et elles ont convenu de continuer de le pratiquer.

4.2 Révision du mémorandum entre le MPC et le SRC

Le «Mémorandum entre le Ministère public de la Confédération et le Service de renseignement de la Confédération sur les processus de collaboration dans les domaines de la prévention et de la poursuite pénale» de novembre 2011 constitue un des domaines où des améliorations sont possibles à court terme. Ce mémorandum ne correspondait plus dans tous les cas aux dispositions actuelles et il était rédigé en termes très généraux. Il pouvait donc être interprété de diverses manières. Le mémorandum a été révisé afin de permettre une collaboration plus efficace et une convention définissant clairement les droits et les devoirs de chaque partie a été conclue. Le nouveau mémorandum est en vigueur depuis le début du mois de décembre 2014.

5 Contacts avec les autorités de surveillance

A la fin de 2013 déjà, l'AS-MPC a décidé d'entretenir des contacts plus étroits avec les autorités de poursuite pénale et avec les autorités de surveillance, afin d'échanger des informations concernant les tâches et les activités concrètes (de surveillance). Ainsi, l'AS-MPC a invité M. Rolf Grädel, procureur général du canton de Berne et président de la CPS, la commission d'experts du Ministère public du canton de Bâle-Campagne et l'Autorité de surveillance des services de renseignement. En juin, elle s'est rendue au TPF à Bellinzone (cf. ch. 2.2, p. 20) et en décembre, le président s'est entretenu avec des représentants de la FINMA.



Constatations particulières

1 Considérations à l'intention du législateur

1.1 Code de procédure pénale

Il convient de mentionner les dispositions du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0) déjà citées dans les derniers rapports d'activité, à savoir la possibilité de recours étendue, les problèmes découlant des droits de participer à l'administration des preuves et la disposition relative à la mise sous scellés (art. 248, al. 1). L'AS-MPC continuera d'accorder une grande attention à ces questions lors des inspections. Le Parlement ayant décidé d'attendre en principe les propositions de révision qui seront faites par le Conseil fédéral (d'ici à la fin de 2018), l'AS-MPC prendra position en temps utile (voir communiqué de presse de la CAJ-N du 29 août 2014).

1.2 Code pénal

Les discussions au sujet de la révision de l'art. 260^{er} CP (organisation criminelle) sont en cours depuis un certain temps (voir ch. 1.1, p. 18). La Commission des affaires juridiques du Conseil national examinera en janvier 2015 l'initiative parlementaire 14.401 (Prévoir des dispositions pénales efficaces pour poursuivre le crime organisé, révision de l'art. 260^{er} CP). L'AS-MPC suit ces travaux avec intérêt.

1.3 Loi sur l'organisation des autorités pénales

L'art. 23, al. 2, let. b, LOAP prévoit que l'AS-MPC compte deux avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats. En vertu de l'art. 24, al. 2, LOAP, les membres de l'AS-MPC inscrits dans un registre cantonal des avocats ne peuvent pas représenter une partie devant les autorités pénales de la Confédération. Cette clause d'incompatibilité qui vise à garantir que les connaissances des membres au sujet de procédures pénales ne soient pas utilisées illicitement dans des procédures des avocats concernés s'est révélée inappropriée en pratique. Les avocats de droit pénal chevronnés conduisent en règle générale régulièrement des procédures devant les autorités pénales fédérales, c'est pourquoi il n'est pas question qu'ils soient membres de l'AS-MPC. En raison de la clause d'incompatibilité, les avocats appartenant à la catégorie visée en premier lieu par l'art. 23, al. 2, let. c, LOAP ne sont justement pas intéressés à devenir membres de l'AS-MPC. Diverses commissions soutiennent par conséquent la proposition de l'AS-MPC, à savoir abroger purement et simplement l'art. 24, al. 2, LOAP (voir ch. 1.5, p. 18).

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

Berne, le 12 janvier 2015

Annexes

1. Principes de l'AS-MPC du 26 mars 2012 pour la surveillance de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération
2. Réponses de l'AS-MPC à des interventions parlementaires
3. Abréviations

Dans un souci de lisibilité, seule la forme masculine est utilisée dans le rapport d'activité 2014.

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

- 1 L'AS-MPC ne se mêle pas de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération (MPC). 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'effectue 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.

Décision de l'AS-MPC du 26 mars 2012

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

2.1 14.3279, Interpellation CN Lorenzo Quadri. Antenne tessinoise du Ministère public de la Confédération. Des enquêtes qui n'en finissent plus?

Texte de l'interpellation du 21 mars 2014

Un nouveau coup d'arrêt dans l'enquête Quatur va encore retarder le procès. L'enquête en cours depuis douze ans risque de finir en queue de poisson à cause d'une multitude de vices de forme dont les médias ont fait la chronique (cf. notamment l'article détaillé publié sur liberatv.ch le 19 mars dernier). Le Tribunal pénal fédéral a en effet renvoyé pour la deuxième fois les actes de procédure à l'expéditeur. Ce nouvel incident se produit à quelques jours du dixième anniversaire de l'ouverture de l'antenne tessinoise du Ministère public de la Confédération (MPC), qui tombera le 1^{er} avril.

L'antenne tessinoise du MPC n'en ressort pas grandie. Une enquête qui se traîne depuis douze ans met à mal le principe de célérité, donne un mauvais signal aux citoyens comme aux prévenus, nuit à l'efficacité des recherches et piétine le principe de la certitude de la sanction. Elle expose en outre l'Etat au risque de devoir verser des dommages-intérêts coûteux. Le MPC n'a pas jugé utile de défendre le travail de son antenne tessinoise, critiqué par les médias. Son attitude est discutable.

- 1 Le Conseil fédéral confirme-t-il l'importance de l'antenne tessinoise du MPC?
- 2 Que pense-t-il de la longueur de l'enquête Quatur (douze ans)?
- 3 Serait-il prêt à intervenir pour rétablir la crédibilité de cette antenne, si elle devait effectivement souffrir de dysfonctionnements, afin d'éviter sa fermeture?
- 4 La durée de l'enquête Quatur s'explique par la partie de ping-pong qui se joue entre le Tribunal pénal fédéral (qui renvoie les actes de procédure) et le MPC. Que pense le Conseil fédéral de la collaboration de ces deux institutions dans les procès complexes pour lesquelles elles ont été créées?

Sans développement

Réponse de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 28 mai 2014

- 1 L'importance de l'antenne de Lugano du MPC est confirmée. La présence en Suisse italienne d'une antenne ayant des fonctions effectives et opérationnelles dans le domaine des compétences fédérales spécifiques du crime organisé, du blanchiment d'argent et, de manière plus générale, de la criminalité économique, joue un rôle fondamental et stratégique pour l'autorité de poursuite pénale de la Confédération. Le Tessin en particulier, avec sa capitale économique Lugano, avec la présence de la troisième place financière suisse et la proximité des régions italiennes de la Lombardie et du Piémont – où le crime organisé est désormais solidement implanté – est une région très attrayante pour ces formes de criminalité contre lesquelles doit lutter l'autorité de poursuite pénale de la Confédération, sur mandat du législateur. La présence de cette autorité pénale fédérale dans cette région de la Suisse est donc non seulement opportune, mais aussi nécessaire pour que le MPC puisse assumer son mandat. Il convient par ailleurs de ne pas sous-estimer l'aspect inhérent au recrutement du personnel spécialisé de langue italienne qui est nécessaire en vue d'un emploi efficace en matière d'instruction pénale dans les nombreuses procédures conduites en langue italienne à Lugano, et il serait en effet problématique de concentrer les structures ainsi que les ressources humaines et matérielles du MPC dans une autre partie linguistique de la Confédération.
- 2 Par décision du 23 janvier 2014, la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral (TPF) a suspendu pour la deuxième fois la procédure dans l'affaire Quatur (SK.2011.23), et a renvoyé au MPC l'acte d'accusation du 29 août 2013 pour des questions formelles relatives aux modalités de présentation des moyens de preuve. Par décision du 28 février 2012, la même Cour avait déjà suspendu la procédure en raison de la violation du principe du contradictoire relevée au sujet des auditions effectuées au cours de l'instruction préliminaire. Une interpellation similaire à la présente avait déjà été déposée le 7 mars 2012 par Monsieur le député Pierre Rusconi, intervention à laquelle avait répondu l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) le 16 mai 2012. L'AS-MPC avait établi que ladite violation concernait non pas la période de la procédure conduite par le MPC, mais celle conduite par l'Office des juges d'instruction fédéraux, qui avait été supprimé à la fin de 2010 avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale.

Se référant à un arrêt du Tribunal fédéral du 23 septembre 2013 (6B_125/2013), la Cour a estimé dans sa décision du 23 janvier 2014 que les transcriptions des écoutes téléphoniques et des communications domestiques effectuées dans une langue différente de celle de la procédure ne satisfaisaient pas formellement aux exigences du droit d'être entendu. En particulier, le dossier ne fait pas apparaître si le traducteur a été rendu attentif aux sanctions pénales de l'article 307 CP en cas de faux rapport ou de fausse traduction, et n'indique pas non plus les modalités d'établissement des traductions et des transcriptions.

La Cour a décidé la suspension de la procédure, estimant que le nombre des interceptions à réécouter aurait été trop élevé.

La longue période qui s'est écoulée depuis l'ouverture de la procédure n'est imputable qu'en partie au MPC. Ce dernier a effectivement ouvert la procédure le 14 décembre 2002 et l'a transmise trois ans plus tard, le 14 décembre 2005 – conformément aux dispositions de l'ancienne procédure pénale fédérale (PPF) relatives à la conduite de l'instruction préliminaire – à l'Office des juges d'instruction fédéraux. Celui-ci l'a renvoyé au MPC le 8 juin 2010 – soit quatre ans et demi plus tard. En outre, un premier acte d'accusation avait été déposé dès le 20 octobre 2011.

Le MPC a décidé de ne pas recourir contre la décision du 23 janvier 2014; néanmoins, à la lumière de cette décision, il est en train d'évaluer les décisions qui s'imposent en vertu du droit matériel et formel.

Eu égard à ce qui précède, il est possible de conclure que la durée de procédure, qui, objectivement, peut paraître longue, est due d'une part à la complexité et aux particularités du cas d'espèce, et d'autre part aux particularités de la manière concrète de procéder tout au long de la procédure, d'ailleurs menée presque entièrement selon l'ancienne procédure pénale.

3 Le MPC n'est pas soumis à la surveillance du Conseil fédéral, mais à celle de l'AS-MPC (Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération). Cette dernière examine également l'activité de l'antenne de Lugano dans le cadre de sa surveillance permanente et de ses inspections périodiques, et n'a constaté aucun abus qui mettrait en question la crédibilité ou l'avenir de l'antenne de Lugano.

4 Durant les deux dernières années, le dialogue entre les deux autorités – c'est-à-dire le TPF et le MPC – s'est intensifié et l'approfondissement des discussions professionnelles régulières entre leurs directions a été bénéfique.

**2.2 14.3283, Interpellation CN Carlo Sommaruga.
Ministère public de la Confédération.
Lutte internationale contre l'impunité**

Texte de l'interpellation du 21 mars 2014

Le Conseil fédéral rappelle régulièrement que la lutte contre l'impunité est une préoccupation importante dans sa politique extérieure et judiciaire. Le Ministère public de la Confédération s'inscrit également dans cette perspective. Il a d'ailleurs renforcé son dispositif organisationnel dans ce domaine, même s'il n'a pas créé une cellule spéciale dédiée à cette activité.

La Suisse a poussé politiquement pour que la Cour pénale internationale soit saisie au sujet des crimes de guerre et contre l'humanité dans le cas de la crise syrienne.

Dans ce contexte, dans la perspective du renforcement de la mise en œuvre du Statut de Rome et de la lutte contre l'impunité, il apparaît nécessaire que le Ministère public renforce son dispositif en la matière.

- 1 Le Ministère public de la Confédération partage-t-il cette préoccupation de renforcement de la lutte contre l'impunité internationale?
- 2 Qu'a entrepris le Ministère public dans ce sens ces dernières années?
- 3 Comment envisage-t-il un renforcement de sa stratégie et de son dispositif organisationnel et humain pour une présence et efficacité accrues afin de déboucher les criminels et de les juger dans l'esprit du Statut de Rome?

Sans développement

**Réponse de l'autorité de surveillance du
Ministère public de la Confédération
du 28 mai 2014**

- 1 Le Ministère public de la Confédération (MPC) partage l'avis selon lequel la lutte contre l'impunité internationale pour les crimes les plus graves, qui n'en est qu'à ses débuts devant la plupart des juridictions nationales, nécessite d'être menée de façon efficace, adéquate et coordonnée. Cette stratégie s'inscrit non seulement dans la ligne des échos positifs suscités au niveau national par les procédures que le MPC a menées jusqu'ici en matière de crimes de guerre et/ou de crimes contre l'humanité mais également dans celle que ses homologues de l'Union européenne développent dans le cadre d'une réflexion en cours – à laquelle le MPC est d'ailleurs le seul pays observateur à avoir été associé – visant à proposer aux praticiens différentes mesures concrètes pour améliorer la poursuite de ces crimes les plus graves.
- 2 Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 une trentaine de cas d'importance variable étaient traités

par le MPC, en procédure nationale et en entraide judiciaire. Le MPC a renforcé le dispositif organisationnel en la matière par la création en juillet 2012 d'une unité spécialisée appelée Centre de compétences Droit pénal international (abrégié en allemand CC V); le CC V est intégré à la Division du terrorisme du MPC. Le CC V se compose de quatre postes de travail à plein temps répartis entre deux procureurs (la responsable du CC V à 100 pour cent et son suppléant à 90 pour cent), deux collaboratrices juridiques (chacune à 80 pour cent) et un collaborateur administratif (à 50 pour cent) qui sont à même de traiter des affaires dans les trois langues officielles. Le CC V a été soutenu dans ses procédures par quatre enquêteurs formés dans le domaine et mis à sa disposition en fonction des besoins. Après une phase de mise en place, le CC V est pleinement actif au niveau opérationnel depuis 2013 et conduit actuellement sept instructions portant sur six contextes de faits différents étalés sur une trentaine d'années.

- 3 Le dispositif organisationnel actuellement mis en place suffit au besoin des cas traités au sein du MPC. Celui-ci entend donner au CC V au moins trois ans d'existence avant de dresser un premier bilan de son activité et d'évaluer en particulier son dispositif organisationnel et humain. Avant de faire son bilan le CC V va continuer ce qu'il a déjà entrepris depuis deux ans, à savoir le renforcement de son réseau de partenaires au niveau tant national qu'international en dégageant le temps nécessaire à cette tâche stratégique, le renforcement de son expertise spécialisée en formant son personnel de manière conséquente, la promotion de son activité auprès du public et bien évidemment, au niveau opérationnel, le suivi constant des procédures actuellement pendantes ainsi que la surveillance régulière des événements d'actualité susceptibles d'engendrer la commission de génocides, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité et donc de conduire à l'ouverture, d'office ou sur plainte, d'une instruction en Suisse.

**2.3 14.3406, Interpellation CN Carlo Sommaruga.
Ministère public de la Confédération.
Antenne de Lugano. Collaboration avec
les autorités italiennes**

Texte de l'interpellation du 4 juin 2014

Il est notoire qu'en Italie, ces dernières décennies, les grandes organisations criminelles mafieuses, telles la Camorra, Cosa Nostra, 'Ndrangheta ou encore la Sacra Corona Unita, ont progressivement et méthodiquement investi le nord de l'Italie pour infiltrer le principal pôle économique italien et perfectionner les filières de recyclage d'argent. Diverses enquêtes des ministères

publics italiens, notamment de Lombardie, ont permis de démanteler des réseaux criminels avec des ramifications jusque dans la place financière tessinoise.

Si l'antenne du Ministère public de la Confédération (MPC) tessinoise est régulièrement évoquée pour un dossier mal préparé, retoqué deux fois par le Tribunal pénal fédéral (TPF) et qui s'éternise depuis près d'une décennie, reste posée la question de son réel et actuel dynamisme pour combattre la pénétration et la présence du crime organisé italien ou d'ailleurs au sein de la place financière tessinoise. L'absence d'action pénale du MPC dans le cas du clan des Pensabene de la 'Ndrangheta, démantelé par les autorités italiennes, mais dont des sociétés étaient actives au Tessin et dont l'un des responsables vivait à Savosa (TI) déjà trois ans avant son arrestation, est un cas parmi d'autres qui interpelle sur la réelle capacité de l'antenne tessinoise de s'engager de manière incisive dans la lutte contre la criminalité organisée, notamment financière.

A ce propos, je souhaite savoir du Ministère public de la Confédération:

- 1 Combien d'enquêtes ont été ouvertes et menées à bien, année par année, dans le domaine de l'organisation criminelle par le MPC, et particulièrement par l'antenne de Lugano depuis sa création?
- 2 Si le Ministère public de la Confédération et la Police judiciaire fédérale (PJF) ont des contacts réguliers avec les autorités de police et le Ministère public italiens, notamment des autorités de la Lombardie?
- 3 Quelle est la nature de ces rapports?
- 4 La nouvelle dynamique politique italienne qui a remis la protection de l'Etat de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire au centre des préoccupations du gouvernement et la présence évidente de la criminalité organisée internationale au Tessin, ne devraient-elles pas être l'occasion de redynamiser d'une part la collaboration avec les autorités de poursuite pénale italiennes et d'autre part l'action proactive de l'antenne de Lugano du MPC?

Sans développement

**Réponse de l'autorité de surveillance du
Ministère public de la Confédération
du 27 août 2014**

- 1 Depuis le 1^{er} janvier 2002, c'est le Ministère public de la Confédération (MPC) qui, dans le cadre de l'article 24 alinéa 1 CPP, est compétent en matière de lutte contre le crime organisé transfrontalier, ceci en vertu de l'article 260^{ter} CP. Les chiffres statistiques demandés se présentent comme suit (entre parenthèses les chiffres de l'antenne de Lugano, qui existe depuis 2004):

Ouvertures de procédures: 2002: 10; 2003: 35; 2004: 26 (1); 2005: 17 (1); 2006: 21 (5); 2007: 16 (4); 2008: 12 (2); 2009: 12 (2); 2010: 6 (2); 2011: 11 (1); 2012: 12 (1); 2013: 19 (5); 2014 (jusqu'à fin juillet): 8 (2).

Clôtures de procédures (jugements, ordonnances pénales, classements et suspensions de procédures): 2002: 0; 2003: 1; 2004: 8 (1); 2005: 16 (1); 2006: 9 (1); 2007: 16 (3); 2008: 12 (1); 2009: 11 (2); 2010: 10 (2); 2011: 11 (2); 2012: 11 (0); 2013: 15 (4); 2014 (jusqu'à fin juillet): 8 (2).

Ces chiffres ne permettent pas, à eux seuls, de tirer des conclusions sur la complexité et l'envergure des procédures, respectivement le nombre de prévenus. Ces données ne fournissent pas non plus d'indications sur le nombre de procédures d'entraide judiciaire passive, fournies dans le cadre de procédures étrangères menées dans le contexte d'enquêtes sur l'activité d'organisations criminelles. En outre, un indicateur important de l'activité développée dans le domaine des procédures conduites en matière d'infractions pénales de l'organisation criminelle est celui relatif aux confiscations de biens dont disposaient de telles organisations mafieuses d'origine italienne ou qui étaient à la disposition de personnes qui avaient déjà été reconnues, sur la foi de jugements prononcés par la justice italienne, comme membres de ces organisations. De 2002 à 2013 inclus, des confiscations portant sur une valeur d'environ 8 millions de francs ont été prononcées lors de procédures pénales auprès de l'antenne de Lugano.

Quant à l'importance de l'antenne de Lugano, il convient en fin de compte de renvoyer à la réponse qu'a donnée l'autorité de surveillance en date du 28 mai 2014 concernant l'interpellation Quadri 14.3279.

- 2 Le MPC entretient des relations et des contacts réguliers avec les autorités judiciaires italiennes correspondantes. Il entretient des relations régulières et fructueuses avec la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) dans le cadre des procédures pénales particulières et sur la base des normes de coopération judiciaires; il a également des contacts avec les autorités judiciaires chargées de mener des procédures pénales connexes ou autrement liées à celles menées par le MPC. Ces contacts sont fréquents aussi avec les autorités judiciaires italiennes (ministères publics et tribunaux) compétentes en matière de lutte contre la criminalité organisée mafieuse, et notamment avec les autorités judiciaires du district de Lombardie. Des contacts analogues existent entre la Police judiciaire fédérale et les services de police italiens.

Dans le déroulement de ses instructions, le MPC a collaboré étroitement et activement par le biais de son antenne de Lugano avec les autorités de poursuite pénale italiennes, y compris celles de la Lombardie.

Rappelons, dans ce contexte, l’instruction qui a abouti en novembre 2012 à l’arrestation en Italie d’un grand nombre de participants présumés à une organisation criminelle de type mafieux (en l’occurrence la ‘Ndrangheta) qui avait ancré son activité criminelle en Italie du nord; parmi les personnes arrêtées, certaines résidaient déjà en Suisse italienne.

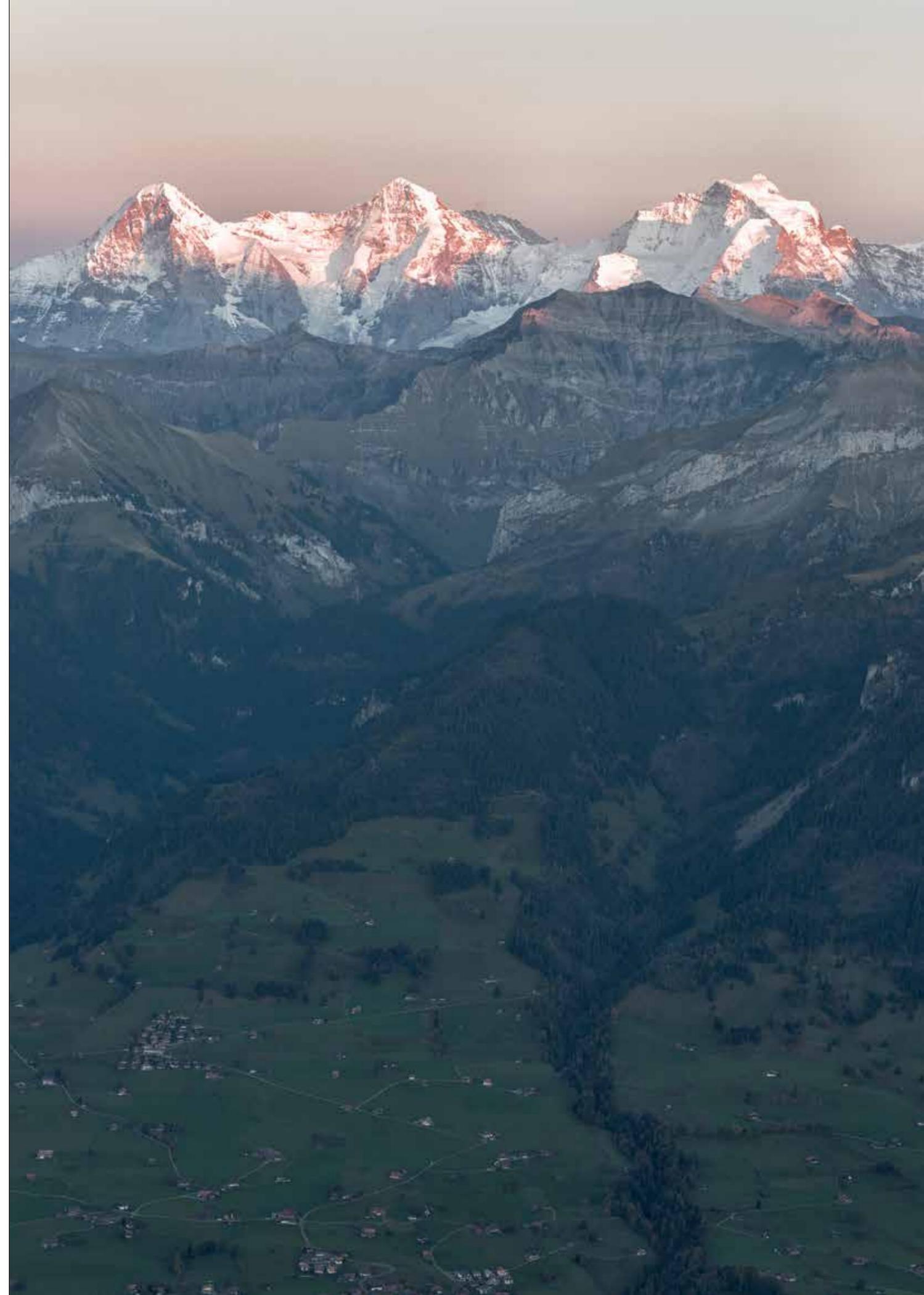
3 La nature de telles relations est institutionnelle et elles sont régies par les normes formelles concernant leur collaboration. Toutefois, compte tenu tant de leur proximité géographique que de l’importance et de l’ampleur – quantitative et qualitative – de l’activité déployée par les autorités judiciaires des districts de Lombardie et du Piémont depuis l’année 2004, le MPC entretient aussi des relations de nature moins formelle avec les parquets de la République de Turin et de Milan. Plus récemment, le chef de l’antenne de Lugano a été invité (en septembre 2009) à présenter au premier l’organisation et les compétences du MPC; par ailleurs, en mai 2012, dès après son élection, le Procureur général de la Confédération a rendu visite avec le chef de l’antenne de Lugano au procureur de la République près le tribunal de Milan.

Dans le cadre d’une large collaboration avec l’Italie, le MPC se prévaut également d’un mémorandum datant de 2001 conclu avec la DNA, autrement dit l’autorité centrale italienne investie du rôle de donner une impulsion aux enquêtes et d’encourager leur coordination entre les différents parquets antimafia des districts sur le territoire italien). Les instruments qu’il prévoit permettent d’une part d’élaborer les stratégies nécessaires par le biais de l’échange d’informations et de contacts réguliers à l’échelon central avec le Ministère public de la Confédération, et d’autre part, de viser à simplifier et à accélérer les procédures d’enquête grâce aux possibilités de coordination centralisée ainsi offertes aux deux structures par l’intermédiaire des représentants qu’elles ont désignés. Ce mémorandum a fait la preuve de son efficacité: diverses instructions ouvertes par le MPC ont abouti grâce aux informations obtenues de la DNA, informations que cette dernière avait tout d’abord recueillies grâce à l’activité de coordination exercée sur son territoire national. La DNA a assumé un rôle actif de coordination interne dans des procédures conduites conjointement ou avec la collaboration de plusieurs parquets de district italien.

4 Le MPC est indépendant des dynamiques politiques des Etats étrangers, et n’est pas non plus influencé directement par celles-ci dans son activité. Ces dernières années également, l’entraide judiciaire réciproque entre le MPC – par l’intermédiaire de son antenne de Lugano – et l’Italie a été satisfaisante à tous égards, tant qualitativement que quantitativement. Dans le domaine de la criminalité, l’assistance

réciproque et l’interaction avec les autorités de poursuite pénale italiennes sont aussi favorisées par le recours à des instruments d’assistance eux aussi novateurs – notamment l’action entre les équipes communes d’enquête –, dont l’antenne de Lugano en particulier a fait usage de manière large et proactive. Ce renforcement a aussi été possible de par les instruments mis en place par le mémorandum de 2001 conclu avec la DNA.

Pour le reste, les bases normatives en matière d’entraide judiciaire internationale n’offrent pas une autonomie plus vaste ni autrement particulière à l’antenne de Lugano ou aux autres unités opérationnelles. Dans le cadre de la législation en vigueur, l’antenne de Lugano engage ses forces de façon ciblée afin d’exploiter de manière optimale les moyens juridiques existants pour lutter contre le crime organisé.



Abréviations

AF	Assemblée fédérale
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
B	Budget
CC ECI	Centre de compétences Entraide judiciaire
CC EF	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
CE	Conseil des Etats
CJ	Commission judiciaire
CN	Conseil national
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CPS	Conférence des Procureurs de Suisse
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
DFF	Département fédéral 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)
LRCF	Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité; RS 170.32)
LSCPT	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
MPC	Ministère public de la Confédération
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
PJF	Police judiciaire fédérale
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SLA	Contrat de niveau de service
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral (Bellinzone)

