



Autorité de surveillance
du Ministère public de la Confédération

2016

RAPPORT D'ACTIVITÉ

Sommaire

Avant-propos	5
Généralités	6
1 Bases légales, tâches	6
2 Composition de l'autorité de surveillance	6
L'activité en général	7
1 Organisation et infrastructure de l'autorité de surveillance	7
2 Fonctionnement	7
3 Information du public	8
Activité de surveillance	9
1 Surveillance courante du Ministère public de la Confédération	9
2 Inspections	9
3 Questions particulières	12
Collaboration avec d'autres autorités	15
1 Assemblée fédérale	15
2 Tribunal pénal fédéral	15
3 Département fédéral de justice et police	16
4 Surveillance des services de renseignement	16
5 Contrôle fédéral des finances	16
6 GRECO	16
Considérations à l'intention du législateur	17
Annexes	18
Abréviations	22

Avant-propos

Une autorité de surveillance se caractérise notamment par le fait que l'on ne s'aperçoit de son existence que lorsque – à tort ou à raison – l'autorité surveillée fait l'objet de critiques. On se demande alors très rapidement pourquoi ceci ou cela a pu arriver et pourquoi l'autorité de surveillance n'est pas intervenue. Ceci s'est produit par exemple dans le contexte de la réorganisation du Ministère public de la Confédération, mise en route il y a déjà deux ans, mais également lors d'actes de procédure effectués dans une procédure pénale concrète par un procureur¹.

Ceci amène à réfléchir aux tâches d'une autorité de surveillance et à ce que l'on attend d'elle. Dans l'intérêt d'une poursuite pénale conforme à l'état de droit, le législateur a décidé, délibérément, de détacher le Ministère public de la Confédération du gouvernement et de l'administration et de le soumettre à une surveillance indépendante. Il a ainsi souligné que – comme cela est énoncé à l'art. 4 CPP – le MPC est indépendant dans l'application du droit et n'est soumis qu'aux règles légales. Il doit veiller à « l'exercice uniforme de l'action publique » dans les voies prescrites par le droit, en sa propre compétence et libre de toute influence extérieure (art. 16 CPP). Dans le domaine de l'application du droit dans un cas d'espèce concret, l'autorité de surveillance n'a donc pas à intervenir. Selon l'art. 29 LOAP, il lui est d'ailleurs interdit de donner au MPC des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure concrète.

En conséquence, dans la mesure où il est question d'actes ou d'omissions du Ministère public de la Confédération dans le cadre d'une procédure pénale concrète, l'autorité de surveillance ne peut et ne doit pas s'immiscer dans les aspects de la conduite de l'enquête pénale. En échange, les personnes directement touchées disposent de toute la panoplie des voies de droit prévues par le Code de procédure pénale. En application de l'art. 393 CPP, les parties et tous les participants à la procédure ont le droit d'interjeter recours contre toutes décisions et actes de procédure du MPC par devant le Tribunal pénal fédéral à Bellinzone. Dans le domaine de la conduite de la procédure, il ne subsiste ainsi pas d'espace pour une surveillance supplémentaire par notre autorité, puisque dans la procédure pénale concrète, la garantie de la protection du droit ne lui incombe pas, mais est exclusivement du ressort du Tribunal pénal fédéral.

L'autorité de surveillance surveille le Ministère public de la Confédération, mais ne le dirige pas. C'est en effet en premier lieu le Procureur général de la Confédération qui est en charge des aspects opérationnels du MPC. En vertu de l'art. 9 LOAP, il est responsable d'assurer le professionnalisme et l'efficacité de la poursuite pénale, de la mise en place et du fonctionnement d'une organisation rationnelle ainsi que de l'affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure. En conséquence, l'autorité de surveillance n'a pas pour tâche de subroger son appréciation à celle du procureur fédéral. Son rôle consiste plutôt à vérifier si le procureur fédéral assume correctement la responsabilité de direction qui lui incombe. Elle peut lui donner à ce sujet des directives générales, mais non des instructions concrètes. Cela signifie également que la tâche de l'autorité de surveillance n'est pas de suivre tout acte et chaque décision du procureur général ou de l'un de ses collaborateurs ni de contrôler leur caractère approprié et adéquat. Ceci semble parfois oublié lorsque, dans le feu de l'action quotidienne, on appelle trop rapidement à une intervention immédiate de l'autorité de surveillance.

Chaque année, l'AS-MPC soumet à l'Assemblée fédérale un rapport sur son activité. A cette occasion, elle remercie la direction et tout le personnel du Ministère public de la Confédération pour leur travail et leur engagement au quotidien dans l'exercice de leurs tâches difficiles au service de la lutte contre la criminalité.

Niklaus Oberholzer,
Juge fédéral

1 Dans un souci de lisibilité, le présent rapport d'activité 2016 n'emploie que la forme masculine, étant précisé que la forme féminine y est incluse.

Généralités

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).

La tâche de l'AS-MPC consiste essentiellement à surveiller le Ministère public de la Confédération (MPC) sur le plan professionnel et administratif et de veiller, en particulier, à ce que le Procureur général de la Confédération s'acquitte correctement des tâches qui lui incombent en vertu de l'art. 9 LOAP. L'AS-MPC peut édicter des directives générales à l'égard du MPC portant sur l'accomplissement de ses tâches. Elle n'est en revanche pas habilitée à lui donner dans un cas d'espèce des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou à l'exercice de voies de recours (art. 29 al. 2 LOAP).

Le MPC est soumis à une double surveillance. Dans la mesure où des critiques visent la conduite de la procédure dans un cas concret, la voie du recours selon la procédure pénale est ouverte. Les parties et les participants à la procédure peuvent emprunter la voie ordinaire du recours contre toutes les décisions et tous les actes de procédure de la police et du Ministère public (art. 383 CPP). Ainsi, cette surveillance matérielle des autorités de poursuite pénale dans le cadre d'une procédure pénale en cours a lieu exclusivement à travers les voies de droit prévues par la procédure pénale et non par l'autorité de surveillance.

L'AS-MPC n'est pas une autorité de surveillance de droit administratif, hiérarchiquement supérieure au MPC, mais une entité indépendante d'experts désignés par l'Assemblée fédérale. Dans la doctrine, elle est ainsi notamment désignée comme un « conseil de la magistrature », respectivement une « nouvelle autorité sui generis » ou comme une « autorité de surveillance matérielle ». En sa qualité d'organe élu par le parlement, l'AS-MPC rapporte uniquement à l'Assemblée fédérale (cf. art. 29 al. 1 LOAP). Cette dernière exerce à son tour la haute surveillance sur l'AS-MPC et sur le MPC (art. 26 LParl). Il résulte du lien de l'AS-MPC au pouvoir législatif que ses directives – à l'exception d'éventuelles mesures disciplinaires à l'égard de membres du Ministère public de la Confédération élus par l'Assemblée fédérale (cf. à ce sujet l'art. 31 al. 3 LOAP) – sont définitives et qu'aucune voie de droit n'est ouverte à leur rencontre.

2 Composition de l'autorité de surveillance

Les membres de l'autorité de surveillance sont élus par l'Assemblée fédérale réunie pour une durée de quatre ans. Conformément à l'art. 23 al. 2 LOAP, elle compte sept membres et est composée comme suit : 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'autorité de surveillance se constitue elle-même.

M. David Zollinger a été élu en qualité de spécialiste pour les périodes 2011–2014 et 2015–2018. Lors de son inscription au registre des avocats du canton de Zurich en été 2016, la Commission judiciaire a estimé que les conditions pour sa présence n'étaient plus réunies (trois avocats inscrits au barreau). Le 14 décembre 2016, l'Assemblée fédérale a élu M. Rolf Grädel, procureur général du Canton de Berne, comme nouveau membre de l'autorité de surveillance.

En 2016, l'AS-MPC est composée des membres suivants, par ordre alphabétique :

- Mme Isabelle Augsburger-Bucheli, Doyenne de l'Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE), Neuchâtel
- Me François A. Bernath, Avocat, Zurich
- M. Giorgio Bomio, Juge au Tribunal pénal fédéral, Bellinzone
- Me Veronica Hälgi-Büchi, Avocate, St-Gall
- M. Niklaus Oberholzer, Juge fédéral, Lausanne
- M. Hanspeter Uster, Chef de projet dans le domaine de la justice et de la police, Baar
- M. David Zollinger, Conseiller en organisation, ancien procureur, Zurich (jusqu'au 16.9.2016)

L'activité en général

1 Organisation et infrastructure de l'autorité de surveillance

1.1 Organisation

L'autorité de surveillance se constitue elle-même. Le président et le vice-président sont désignés pour une durée de 2 ans. Ils peuvent être reconduits dans leur fonction une fois (art. 7 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération). Au cours de l'année sous revue, les président et vice-président en fonction sont M. Niklaus Oberholzer, Juge fédéral et M. Giorgio Bomio, Juge au Tribunal pénal fédéral.

1.2 Secrétariat / infrastructure

L'autorité de surveillance dispose d'un secrétariat permanent dirigé par une secrétaire-juriste. Actuellement, le secrétariat compte l'équivalent d'un poste et demi.

Le siège de l'autorité est à Berne (art. 11 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale 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 ladite ordonnance, l'autorité de surveillance peut obtenir, contre paiement, des prestations administratives et logistiques de la part d'autres instances de la Confédération. Pour les prestations en matière d'infrastructure, de finances et de ressources humaines, l'autorité a conclu des conventions de prestations avec l'OFCL, le Centre de services en matière de finance du DFF, le Secrétariat général du DFF et l'OFIT. Bien que l'autorité de surveillance ne fasse pas partie de l'administration fédérale, elle participe à des projets de réorganisation d'envergure tels que l'instauration de la gestion des contrats de l'administration fédérale (SAP VM) ainsi qu'au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). Dans ce contexte, elle bénéficie de l'appui du Ministère public de la Confédération, respectivement du Centre de services en matière de finances du DFF. En outre, l'AS-MPC attache une importance particulière à la sécurité du flux d'informations. Au cours de l'année sous revue, le sujet de la sécurité de l'information a été adopté comme un projet indépendant et devra être mis en œuvre au cours de l'année 2017.

2 Fonctionnement

2.1 Séances internes / avec le Ministère public de la Confédération

Au cours de l'année 2016, l'autorité de surveillance a tenu neuf séances ordinaires ainsi qu'une réunion extraordinaire. Dans le cadre de ces réunions, les séances de surveillance ont également eu lieu avec la direction

du Ministère public de la Confédération. Au cours de deux présentations, le Ministère public de la Confédération a exposé à l'AS-MPC le détail du projet « BA-Profiles » ainsi que les principes de gestion des valeurs patrimoniales saisies. Par l'intermédiaire de son secrétariat, l'autorité de surveillance reste en contact permanent avec ses membres et avec le Ministère public de la Confédération même en dehors des séances.

Diverses délégations de l'autorité ont procédé aux inspections auprès de certaines unités du Ministère public de la Confédération (cf. ch. 2.1, p. 9) et ont participé à des discussions avec le Ministère public de la Confédération, avec diverses commissions parlementaires (cf. ch. 1.2 – 1.4, p. 15 s), avec le DFJP, le CDF et la S-SRC (cf. ch. 3.1, p. 16).

2.2 Système de 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 est organisée sur la base d'un système de personnes de référence. Elle dispose de deux personnes de référence pour les questions financières, d'une personne de référence pour la cybercriminalité ainsi qu'une autre pour les questions d'organisation et d'informatique. Des personnes de référence sont également désignées pour la direction de projets ou pour l'examen de questions particulières. Ainsi, un membre s'occupe tout particulièrement de la politique des ressources humaines du MPC. De même, l'autorité de surveillance met en œuvre des groupes de travail chargés de sujets particuliers. Un groupe de travail est dédié à la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et le Service de renseignement de la Confédération alors qu'un autre traite du crime organisé.

2.3 Etendue des compétences de surveillance

Conformément à l'art. 29 al. 2 LOAP, l'autorité de surveillance peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le Ministère public de la Confédération doit s'acquitter de ses tâches. Sont exclues toutes instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, la conduite ou la clôture d'une procédure, la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours. Dans la mesure où des griefs sont dirigés contre les ordonnances ou les actes de procédure du MPC dans le cadre d'une procédure pénale concrète, les voies de droit par devant le Tribunal pénal fédéral, prévues par le Code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312), sont ouvertes. En conséquence, l'AS-MPC n'entre pas en matière sur des plaintes ayant pour objet des ordonnances ou des actes de procédure en lien avec des procédures conduites par le MPC. Se fondant sur une analyse des bases juridiques et des travaux préparatoires, l'autorité de surveillance a cependant élaboré divers principes relatifs à la surveillance générale

des activités de poursuite pénale qui conservent leur actualité à ce jour (cf. ch. 1, annexe, p. 18).

3 Information du public

L'AS-MPC 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 cette fin, elle gère un site Internet (<http://www.ab-ba.ch>) qui donne notamment des renseignements sur les bases légales et la composition de l'autorité et publie le rapport d'activité ainsi que les communiqués de presse de l'AS-MPC.

Durant l'année en cours, l'autorité de surveillance a publié cinq communiqués de presse.

Chaque année, l'autorité de surveillance publie un rapport d'activité portant sur son travail et sur son activité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

Activité de surveillance

1 Surveillance courante du Ministère public de la Confédération

1.1 Reporting

Durant la période sous revue, le Ministère public de la Confédération a remis à l'autorité de surveillance deux reportings semestriels pour la période du 1.7.2015 au 31.12.2015 ainsi que du 1.1.2016 au 30.6.2016. Les membres de l'autorité ont réparti les cas entre eux et ont examiné les divers rapports individuels. Ces deux reportings, mais surtout celui établi en été, constituent la base des inspections effectuées.

1.2 Séances de surveillance

En 2016, l'autorité de surveillance a tenu dix séances de surveillance. Ont participé à ces réunions, les membres de l'AS-MPC ainsi que – dans une partie dédiée – le Procureur général de la Confédération, ses suppléants, le secrétaire général et, suivant les besoins, le conseil juridique du Procureur général et/ou le chef de l'information.

Au cours de l'année sous revue, l'autorité de surveillance s'est penchée principalement sur les projets de réorganisation « BA 2016 » et « BA Profiles » ainsi que sur leurs effets concrets. Une importance particulière a été attribuée aux inspections annuelles. Dans ce contexte, conformément à sa mission et à sa responsabilité envers le parlement, l'autorité s'est intéressée en particulier aux répercussions financières des projets et structures du Ministère public de la Confédération. De nouveaux sujets sont apparus au printemps à la suite du mandat des commissions de gestion relatif à l'examen d'éventuelles influences sur les procédures pénales en lien avec le crash aérien à Würenlingen 1970, de diverses dénonciations parvenues à l'AS-MPC dans le cadre de procédures pendantes du Ministère public de la Confédération ainsi que par rapport aux délimitations de l'activité de contrôle entre l'autorité de surveillance et le Contrôle fédéral des finances (CDF).

En vertu de l'art. 9 al. 2 LOAP, le Procureur général est responsable tant de la mise en place et du fonctionnement d'une organisation convenable que de l'affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure. Au cours de l'année sous revue également, l'autorité de surveillance a suivi, dans le cadre de ses séances, les décisions du Procureur général en matière de politique du personnel, sans cependant s'immiscer dans les cas concrets qui relèvent de sa seule compétence. En sa qualité d'autorité de surveillance, il n'appartient pas à l'AS-MPC de prendre position au sujet des décisions individuelles. Elle a cependant désigné un membre en son sein qui examinera en détail le domaine des ressources humaines du Ministère public de la Confédération et présentera ses conclusions au cours de l'année prochaine.

1.3 Dénonciations émanant du public

Durant l'année sous revue, l'autorité de surveillance a reçu une douzaine de dénonciations de la part de particuliers. Ces derniers sont souvent impliqués dans des procédures pendantes devant le Ministère public de la Confédération ou le Tribunal pénal fédéral (respectivement devant d'autres autorités) et demandent à l'AS-MPC d'intervenir. D'une manière générale, leurs requêtes peuvent être traitées dans le cadre d'une procédure en cours devant les tribunaux compétents si bien qu'elles ne sont pas de la compétence de l'autorité de surveillance. En revanche, en cas d'éléments dépassant le cadre du cas concret (p. ex. la prescription de procédures), ces derniers font l'objet de discussions avec le Ministère public de la Confédération lors des séances de surveillance ou lors des inspections. Le cas échéant, les dénonciations sont également transmises au Ministère public de la Confédération ou au Tribunal pénal fédéral en vue de déterminer si elles doivent être traitées comme plainte ou comme recours. Depuis peu, les gens adressent également leurs doléances à l'AS-MPC par voie électronique. L'autorité de surveillance n'y réagit que de manière informelle en répondant aux internautes par la même voie.

2 Inspections

2.1 Procédure

L'AS-MPC a procédé à huit inspections d'une demi-journée chacune entre le 29 août et le 21 septembre 2016. Les inspections ont porté sur les antennes de Zurich (29.8.), Lugano (8.9.) et Lausanne (21.9.) ainsi que sur les divisions Protection de l'Etat, Organisations criminelles, Terrorisme STK (31.8. et 7.9.), Entraide judiciaire, Droit pénal international RV / STK (6.9.) et Criminalité économique WiKri (5.9. et 13.9.) à Berne. Les inspections sont réalisées par une délégation de trois membres (art. 9 al. 2 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération).

Les inspections de l'autorité de surveillance n'ont pas pour objet des procédures concrètes particulières, ni l'évaluation des différents procureurs. L'AS-MPC tient à se faire une idée sur la situation actuelle dans les diverses divisions et sur le fonctionnement du système dans son ensemble. C'est l'aspect général de la conduite d'une procédure pénale par le Ministère public de la Confédération qui figure au premier plan.

Du reporting semestriel du Ministère public de la Confédération du 1.1.2016 au 30.6.2016, les responsables de l'inspection ont choisi environ 40 procédures individuelles et groupes de procédures pour leur inspection. Dans ce contexte, ce sont principalement les grands complexes de procédures ainsi que les cas d'une certaine ancienneté qui ont été examinés.

Avec l'introduction de la réorganisation du Ministère public de la Confédération par « BA Profiles », les questions relatives à la nouvelle structure, aux profils, à la situation salariale et aux rapports de travail ont pris une place assez importante. Pour ce qui a trait aux procédures, l'examen s'est concentré sur les complexes de procédure – fort présents dans les médias – Petrobras, 1MDB et FIFA ainsi que sur des cas ayant occupé le Ministère public de la Confédération depuis des années et qui sont désormais amenés à leur terme.

Lors de la première partie de l'inspection, les équipes d'inspection ont rencontré les chefs d'antenne ou de division pour se procurer une vue d'ensemble sur l'état de l'unité à inspecter. Dans une seconde partie, elles ont examiné certaines procédures ou complexes de procédure et ont entendu des procureurs et des procureurs assistants. L'inspection a pris fin par une discussion de clôture avec le chef de l'unité examinée.

2.2 Complexes de procédures

Pour ce qui a trait aux procédures en cours, l'autorité de surveillance s'est notamment penchée sur des cas qui, en raison de leur taille et de leur complexité, constituent une charge particulière pour le MPC, soit Petrobras, 1MDB, FIFA et Hellenic. Il importait aux inspecteurs de connaître la méthodologie de travail adoptée et d'obtenir des informations sur la répartition du travail, la collaboration interne et externe, les task-forces ainsi que sur le Controlling et le Coaching. Cette analyse avait pour but de déterminer si ces complexes de procédures étaient conduits de manière structurée et efficace. Sans se pencher en détail sur ces différents cas complexes, leur problématique concrète ou leurs particularités, l'autorité de surveillance peut constater – dans la mesure où les inspections ont permis d'en avoir une meilleure connaissance – qu'ils sont conduits de manière responsable et ciblée. Aucun d'entre eux n'a donné l'impression que les procureurs, respectivement les Task-forces, n'auraient pas une stratégie claire ou qu'ils soient dépassés par le nombre et l'ampleur des procédures.

L'importance et le temps consacrés, lors des inspections, aux différentes procédures et ceux accordés au traitement de questions internes, ont été à peu près les mêmes. Dans la mesure où, dans le rapport d'inspection, il n'est pas fait état de détails concernant les procédures, cette « égalité de traitement » ne ressort pas dudit rapport. Le lecteur devra cependant la garder à l'esprit. De même, il sied de noter que les indications relatives à la réorganisation et à « BA Profiles » datent du début de l'automne 2016, et qu'elles ne tiennent ainsi pas compte de l'évolution subséquente ni de son éventuelle évaluation ultérieure par les collaborateurs.

2.3 Réorganisation

2.3.1 Acceptation

Dans son ensemble, la réorganisation a été acceptée par les collaborateurs. Les restructurations entraînant nécessairement de l'agitation et des efforts, nombreuses sont les personnes interrogées qui souhaitent que le MPC retrouve le calme et qu'elles puissent se concentrer sur les procédures. Dans un registre positif, mentionnons la dynamique provoquée par la réorganisation. Tout le monde s'accorde pour considérer qu'elle a amené de grands changements ayant des répercussions jusque dans les procédures. La réorganisation favorise non seulement la perméabilité des procédures et des personnes, mais également l'uniformité et elle diminue l'indépendance des antennes. Au niveau de la direction, en revanche, on souligne le besoin de réunir les diverses cultures et de créer une unité de doctrine.

2.3.2 Mise en œuvre et efficacité

Il est constaté, de manière générale, que la réorganisation se trouve encore dans sa phase de mise en œuvre. Bien que le système en tant que tel semble trouver approbation, beaucoup de choses ne sont pas encore rodées, implémentées et peuvent être améliorées. Un jugement définitif semble ainsi prématuré. La plus grande unité du MPC, WiKri, conduit une expérience pilote et souhaite réunir des expériences jusqu'en février 2017 avant de fixer les structures de manière définitive. Il a été indiqué que la réorganisation fonctionnerait dès que de nouvelles procédures seraient ouvertes.

Tandis que le ZEB (Traitement centralisé du courrier entrant / des entrées) obtient systématiquement de bonnes évaluations, l'on se plaint de lourdeurs administratives et certaines procédures internes sont ressenties comme compliquées ou peu claires. Des questions relatives à l'efficacité sont soulevées notamment par rapport au système de pool. Ce dernier donne aux personnes concernées la possibilité d'entrer en contact avec différents collaborateurs et diverses procédures, mais il augmente la charge de travail et rend une répartition équitable de la charge de travail plus difficile.

2.4 BA Profiles

2.4.1 Accueil par les collaborateurs

Les réformes induites par BA Profiles constituent une grande préoccupation pour les collaborateurs, car elles les concernent directement. La nouvelle classification est évaluée de manière plutôt critique. Ainsi, il est parfois fait référence à des différences de salaire qui ne seraient pas justifiables ainsi qu'à des inégalités de salaire entre les hommes et les femmes. Le déclassement vers des classes de traitement inférieures est ressenti comme un manque de valorisation. Certains expriment

la crainte que le Ministère public de la Confédération se dirige vers une évolution de théorisation, tant du point de vue de la formation que de celui des critères de promotion, ce qui ne correspondrait ni aux tâches de l'institution ni à celles des procureurs.

2.4.2 Non renouvellements

Les non renouvellements de mandats de procureurs décidés en 2015 continuent à provoquer une certaine inquiétude et un sentiment d'insécurité auprès de certains collaborateurs du MPC. Mais ces non reconductions sont également comprises comme le signal que la compétence de décision appartient désormais au Procureur général de la Confédération. Dans ce contexte, certains ont également abordé le fait que des personnes déçues se soient adressées aux médias, craignant que l'écho négatif qui y est lié ne puisse nuire au Ministère public de la Confédération lors du recrutement de nouveaux collaborateurs.

2.4.3 Procureurs assistants

Le sujet du recrutement préoccupe certains collaborateurs tout particulièrement par rapport aux procureurs assistants. D'aucuns relèvent que le Ministère public de la Confédération doit bien planifier la relève de ses derniers. D'autres estiment que pour ce groupe de collaborateurs, les perspectives devront changer pour éviter qu'ils ne quittent le Ministère public de la Confédération. Le développement de carrière ne semble pas encore clair et ce, pas uniquement pour les procureurs assistants.

2.5 Travail et ambiance de travail

2.5.1 Travail

La plupart des personnes interrogées aiment leur travail. Elles traitent des cas passionnants et conduisent les procédures avec enthousiasme. Elles apprécient le nouveau système de classement de dossiers, car il rend le travail plus facile. Les fonctions et les compétences sont réglées de manière plus claire qu'auparavant, il y a plus de collaboration et il existe des équipes compétentes. La charge de travail est jugée à la fois supportable et importante, car il faut continuer à assumer le travail d'anciens collègues et intégrer de nouveaux collaborateurs.

2.5.2 Ambiance de travail

Il semble que l'agitation a diminué et que l'ambiance morose ayant prévalu au début de la réorganisation s'est améliorée. La plupart des collaborateurs se déclarent contents de la situation et vivent le Ministère public de la Confédération comme un lieu de travail où règne une bonne ambiance. En revanche, de manière très isolée, il est fait état de mécontentement et relevé que les voix critiques ne sont pas les bienvenues et que ceux qui critiquent sont mis sur une voie de garage.

2.5.3 Motivation

Malgré quelques réserves à l'égard de BA Profiles, il s'avère que la majorité des personnes interrogées ont une attitude positive et n'ont pas perdu leur motivation. Certains s'affichent enthousiastes, travaillent avec passion ou considèrent être privilégiés et sont entièrement convaincus par ce qu'ils font; d'autres indiquent simplement être optimistes, pas mécontents ou généralement contents. Un lien de cause à effet est également établi avec le déclassement en matière de traitement: on dit être déçu mais travailler avec plaisir. Certains collaborateurs sont mécontents de la situation parce qu'ils n'ont pas été mieux qualifiés ou parce que les innovations ont eu un effet négatif sur leur situation personnelle.

2.6 Sujets particuliers

2.6.1 Collaboration

Dans son ensemble, la collaboration interne est jugée bonne. De plus en plus, les collaborateurs travaillent au sein de groupes. L'échange favorise l'union et l'esprit d'équipe au sein du Ministère public de la Confédération. La relation envers la direction est décrite comme constructive. L'interaction avec l'Analyse financière Forensique (AFF) se déroule sans difficultés. De même, les relations avec l'extérieur – notamment avec la PJF, le SRC ainsi qu'avec Eurojust ou les autorités italiennes – fonctionnent de manière satisfaisante.

2.6.2 Controlling et Coaching

Le controlling effectué par les Procureurs fédéraux suppléants, introduit par le Ministère public de la Confédération en septembre 2012, semble être bien établi et efficace. Une nouvelle forme dite « Controlling et Coaching » (C+C) est testée dans le domaine de la criminalité économique: elle permet une évaluation trimestrielle du risque du déroulement de la procédure. Le fait que plusieurs personnes évaluent une procédure permet, à titre d'exemple, de discuter des questions juridiques dans un cadre plus large ce qui, à long terme, conduira à une unité de doctrine. Après un début hésitant, le chef de section obtient des retours positifs. Le C+C est cependant parfois critiqué comme étant un contrôle formel reposant sur un manque de confiance.

2.6.3 Mise en ordre

Il s'avère que sur plusieurs points (organisation, administration, personnel, conduite de procédures), le Ministère public de la Confédération emprunte de nouvelles voies, tout en traînant d'anciens fardeaux. Sur chaque site, il est dès lors question de faire de l'ordre. A Zurich, à titre d'exemple, une nouvelle équipe doit se mettre en place et des réflexions ont lieu quant à une certaine spécialisation. Jusqu'au moment de l'inspection, l'antenne de Zurich ne traitait que d'anciens cas et ne conduisait pas

de nouvelles procédures. Il en va de même à Lugano où toutes les procédures ont été reclassées. Jusqu'à l'automne 2016, il n'y a eu là que deux ouvertures de procédures. Pour sa part, le site de Lausanne est marqué par des changements personnels et par un travail administratif considérable.

2.6.4 Ressources et recrutement

A plusieurs reprises durant l'inspection, il a été mentionné que le MPC manquait de ressources ou, du moins, qu'il existait une situation tendue dans ce domaine. Ce manque se ferait sentir tout particulièrement dans le contexte de procédures volumineuses. Cependant, toutes les sections ne sont pas touchées de la même manière. Certains domaines considèrent que leur situation est bonne, ils disposent d'un nombre suffisant de collaborateurs, ne connaissent qu'une faible fluctuation et notent de manière positive que les procureurs assistants entraînent un fort rajeunissement. En ce qui concerne les recrutements, force est de constater que l'on trouve toujours des candidats. Un problème se pose cependant en matière linguistique dans la mesure où lorsque les candidats devraient (également) maîtriser la langue italienne, ils sont rares à remplir cette condition en plus de maîtriser la langue allemande ou française.

2.7 Résumé

De plus en plus, le Ministère public de la Confédération conduit des procédures complexes et coûteuses. L'autorité de surveillance considère que la manière dont le Ministère public de la Confédération s'attaque à ces complexes de procédures et tente d'en venir à bout au moyen d'une collaboration interne renforcée, de taskforces et par des échanges avec les pays concernés, est appropriée et efficace. L'inspection, qui a pour but de déceler les éventuelles faiblesses systémiques, n'en a pas trouvé dans ces cas. Cela ne signifie pas que l'augmentation des procédures d'une telle dimension ne doit pas inciter à repenser certaines dispositions en matière d'entraide judiciaire, de droit pénal et de procédure pénale.

Comme l'année passée, l'autorité de surveillance constate à nouveau que le MPC se trouve dans une phase transitoire. La réorganisation et BA Profiles ont bien été mis en place, mais ne sont de loin pas encore testés ni n'ont fait leurs preuves. Les profils, les compétences et les chances de développement n'étant pas clairs partout, des incertitudes naissent auprès des collaborateurs, ce qui conduit rapidement à une appréciation critique de la transformation dans son ensemble. L'AS-MPC estime qu'il est primordial que les points restés ouverts trouvent une clarification rapide afin que la motivation et l'engagement des procureurs et des procureurs assistants ne fléchissent pas. Dans ce contexte, il sied également de prendre au sérieux les remarques relatives à la charge administrative et aux

réglementations compliquées et de réfléchir où, cas échéant, des simplifications seraient possibles. Le souhait que le Ministère public de la Confédération navigue désormais dans des eaux plus calmes et qu'il n'entame pas de nouveaux projets avant d'avoir finalisé BA Profiles correspond à un désir exprimé par de nombreux collaborateurs.

L'AS-MPC tire des inspections la conclusion que la réorganisation était dans son ensemble nécessaire et qu'elle a débuté avec succès. Il revient cependant désormais à la direction du Ministère public de la Confédération de résoudre les questions qui subsistent de manière rapide et en collaboration avec les personnes qui se trouvent au front.

3 Questions particulières

3.1 Décisions du Ministère public de la Confédération en matière de personnel

Au cours du premier semestre 2017, l'autorité de surveillance examinera de manière appropriée les conclusions de la direction du Ministère public de la Confédération relatives à la réorganisation, attendues pour le premier trimestre 2017. Elle procédera, d'une perspective externe, à un examen approfondi de l'état, à ce stade, de la mise en œuvre et du déroulement de la nouvelle organisation. Ce faisant, l'AS-MPC examinera de plus près l'utilisation ciblée des ressources humaines ainsi que, sous forme d'entretiens, les facteurs mous.

3.2 Profil et tâches du Ministère public de la Confédération

Au cours des années et décennies passées, le profil et les tâches du Ministère public de la Confédération se sont considérablement modifiés. Jusqu'à la fin des années 1980, les cas isolés du domaine de la pornographie, de la protection de l'Etat et de l'espionnage, des contraventions douanières ou de la violation des secrets militaires occupaient le devant de la scène. En règle générale, les procédures étaient transmises très rapidement aux cantons pour l'instruction et le jugement. C'est avec le projet d'efficacité, entré en vigueur en 2002 après plus de dix années de travaux préparatoires, qu'une première mutation profonde s'est déclenchée en ce que désormais, le Ministère public de la Confédération se mettait à conduire ses propres enquêtes dans le domaine de la criminalité transfrontalière.

L'actuel Ministère public de la Confédération n'a que peu en commun avec celui des temps anciens. La petite entreprise de l'époque avec un service juridique et un service de police rattachés, s'est muée en une autorité reconnue de part et d'autre. La nouvelle loi sur l'organisation des autorités pénales et le nouveau code de procédure pénale lui ont conféré une nouvelle orientation

qui ne rappelle que vaguement l'image traditionnelle qui était le sien. Le Ministère public de la Confédération traite de moins en moins de délits individuels plus ou moins gérables comme ceux qui font encore l'objet du droit pénal traditionnel. De plus en plus, il s'attaque à des structures qui mettent en péril la société du 21^{ème} siècle. Les exemples déjà cités – Petrobras, 1MDB, FIFA – mais également les procédures dans les domaines du terrorisme, de la cybercriminalité ou celles du printemps arabe démontrent que le champ d'activité du Ministère public de la Confédération s'est modifié en profondeur : intégrité de l'économie, en particulier de la place financière suisse, lutte contre le crime organisé et contre le terrorisme, poursuite des crimes de guerre, confiscation et restitution d'avoirs illicites de potentats. En d'autres termes, le Ministère public de la Confédération occupe aujourd'hui un rôle central dans la lutte contre tous les phénomènes qui constituent une menace sérieuse à l'existence de notre ordre social libre, démocratique et conforme aux principes de l'Etat de droit.

Or, cela a également entraîné un changement des exigences posées à l'autorité. Ce nouveau genre de criminalité requiert aussi de nouvelles formes de direction et de collaboration. Les connaissances d'un seul individu ne sont plus suffisantes. Divers spécialistes doivent travailler au sein d'une équipe. Le réseautage international est indispensable lorsqu'il s'agit de faire face à des groupes d'auteurs agissant sur un plan global. Cette réorientation et cette nouvelle configuration ne se sont pas passées sans laisser des traces auprès des collaborateurs du Ministère public de la Confédération. L'autorité de surveillance a suivi de près les adaptations et changements intervenus jusqu'à présent et continue à suivre la situation avec grand intérêt. Elle est persuadée que ces mesures étaient nécessaires et, conjointement avec les organes de direction du Ministère public de la Confédération, elle aspire à un processus d'optimisation constante.

3.3 Procédures de dénonciation

La plupart des dénonciations reçues par l'autorité de surveillance ont pu être réglées par leur transmission, pour traitement, à la Cour des plaintes compétente du Tribunal pénal fédéral. L'autorité de surveillance a traité deux plaintes en sa propre compétence; l'une n'a pas fait l'objet d'une entrée en matière, l'autre a été rejetée.

3.4 Procédures disciplinaires

En 2016, il n'y a pas eu de procédures disciplinaires contre le Procureur général ou contre ses suppléants au sens de l'art. 31 al. 2 LOAP.

3.5 Autorisation d'ouvrir une poursuite pénale

Le Procureur général et les procureurs généraux suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale, les autres

procureurs par le Procureur général (art. 20 LOAP). La poursuite pénale des membres de l'autorité et magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport direct avec leur activité ou situation officielle nécessite l'autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale (art. 14 al. 1 LRCF). Pour les procureurs fédéraux et les autres membres du personnel du Ministère public de la Confédération, c'est le Procureur général qui est compétent pour délivrer l'autorisation (art. 15 al. 1 lettre LRCF).

Lorsqu'une plainte pénale en raison d'infractions en rapport avec l'activité officielle est dirigée contre un procureur fédéral, l'AS-MPC désigne, conformément à l'art. 67 LOAP un membre du MPC ou un procureur extraordinaire. Selon sa formulation, cette disposition ne se réfère qu'aux plaintes pénales contre les procureurs fédéraux et les autres membres du personnel du Ministère public de la Confédération, car la poursuite pénale contre le Procureur général et les procureurs généraux suppléants requiert l'autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats et la Commission de l'immunité du Conseil national interprètent l'art. 14 al. 1 LRCF en ce sens qu'une autorisation est nécessaire pour l'ouverture d'une procédure pénale formelle au sens de l'art. 309 CPP, mais pas déjà pour l'ouverture d'une enquête préliminaire. En conséquence, elles laissent le soin au Ministère public de procéder aux enquêtes préliminaires nécessaires et de rendre une ordonnance de non entrée en matière (art. 310 CPP) au cas où les éléments constitutifs des infractions faisant l'objet de la plainte ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis. Lorsque l'enquête préliminaire conduit à l'admission de soupçons suffisants de la commission de l'infraction, il appartient au procureur désigné par l'AS-MPC d'obtenir l'autorisation auprès de l'autorité compétente et de conduire la procédure pénale.

La désignation d'un procureur extraordinaire par l'AS-MPC constitue une décision organisationnelle qui n'a aucune influence sur les droits des personnes éventuellement concernées au cours de la procédure subséquente. En conséquence, les droits des parties, en particulier le droit d'être entendu et celui de participer à la procédure ne sont pas applicables au stade de la décision organisationnelle; de même, il n'est pas nécessaire de procéder à une notification formelle de la désignation. De tels actes, qui ne visent pas directement le déploiement de conséquences juridiques, ne revêtent pas le caractère de décisions.

Au cours de l'année sous revue, l'autorité de surveillance a désigné quatre procureurs extraordinaires dont deux procureurs fédéraux et deux procureurs qui ne font pas partie du Ministère public de la Confédération. Parmi les procédures en cours, trois ont pu être clôturées, trois sont toujours en cours.

3.6 Autorisation à témoigner pour le procureur général et ses suppléants

L'autorité de surveillance est compétente pour lever le secret de fonction du procureur général et de ses suppléants (art. 14 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 173.712.23). Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a traité une requête visant la levée du secret de fonction. L'AS-MPC n'est pas entrée en matière, car les renseignements demandés au Procureur général se rapportaient à une procédure du Ministère public de la Confédération, pendante dans le cadre d'une procédure judiciaire. Vu que dans le cadre d'une procédure pénale concrète, le secret de fonction ne s'applique pas à l'égard des différentes autorités occupées dans la même cause – notamment la police, le ministère public et les tribunaux (cf. ATF 140 IV 177, c. 3.3) – il n'a pas été nécessaire de procéder à la levée du secret de fonction.

3.7 Compétences de la Confédération en matière de cybercriminalité

Le Ministère public de la Confédération a décidé de conduire deux procédures pilotes dans le domaine de la criminalité sur internet (concernant des affaires dites de « phishing »). Les quelques 450 autres affaires pendantes ne devaient être traitées qu'après le premier arrêt du Tribunal pénal fédéral relatif à l'une des procédures pilotes. Par décision du 26 octobre 2016, le TPF a rejeté la requête du Ministère public de la Confédération d'assimiler à un jugement les états de fait faisant l'objet de l'acte d'accusation du 21 septembre 2016 (procédure simplifiée) et a renvoyé la cause au MPC afin que ce dernier conduise une procédure ordinaire. Devant le TPF, le Ministère public de la Confédération a soutenu l'avis qu'en vertu de l'art. 6 CP et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001, en vigueur en Suisse depuis le 1^{er} janvier 2012, ce tribunal était compétent également pour juger d'infractions de cybercriminalité commises à l'étranger par des auteurs étrangers contre des victimes étrangères. Le Tribunal pénal fédéral a cependant rejeté cela sans se prononcer plus en avant sur l'application de cette convention, ratifiée par la Suisse. Les preuves réunies dans la procédure simplifiée ne pouvant désormais plus être utilisées, il se pose la question de savoir comment ce cas pilote pourra être poursuivi. Au vu des environ 450 cas de phishing encore pendants, il se peut qu'un problème systémique se pose par rapport aux ressources. La poursuite de ces délits commis à travers l'internet s'avère extrêmement difficile et laborieuse, ce qui amène à se demander si, dans ce domaine, la poursuite pénale peut encore atteindre son but. De plus, des questions de compétence restent encore ouvertes entre la Confédération et les cantons.

Au cours de l'année sous revue, une séance de travail (intercantonale) a eu lieu à laquelle était représentée notamment la Conférence des procureurs de Suisse. Il s'agissait de clarifier les compétences dans le domaine de la criminalité sur internet en Suisse et de s'accorder sur des questions de principe qui se posent dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité.

Des résultats concrets quant au traitement du cas pilote précité et des quelque 450 cas de phishing encore pendants sont attendus au cours de 2017. Divers projets relatifs à l'analyse et la poursuite de cas de cybercriminalité sont en cours. L'AS-MPC suivra l'évolution de cette situation de près.

3.8 Enquêtes relatives au cas Würenlingen

Les commissions de gestion des Chambres fédérales se sont adressées à l'AS-MPC au mois de février 2016. A titre d'introduction, elles se basaient sur des informations devenues publiques au sujet d'un prétendu accord secret conclu dans les années 1970 entre la Suisse et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), classée à l'époque comme organisation terroriste. Les reproches existant à l'égard des autorités de l'époque – à savoir la conclusion d'un accord moratoire entre le chef de l'époque du Département fédéral des affaires étrangères et l'OLP – étaient graves et devaient être traités sans délai et de manière exhaustive. Le Ministère public de la Confédération se serait en effet trouvé dominé par l'influence de la politique fédérale tant dans les années 1970 que lors de la procédure pénale reprise ultérieurement dans les années 1990, si bien qu'il n'y a pas eu mise en accusation et que la procédure a été classée. Les CdG ont demandé à l'AS-MPC d'examiner « dans quelle mesure le dossier existant relatif au crash aérien de Würenlingen permet de conclure à une prise d'influence par le Conseil fédéral ou par l'administration fédérale ».

Après avoir consulté le dossier d'instruction de l'époque relatif au crash aérien du 21 février 1970 à Würenlingen, l'AS-MPC a fourni son rapport aux CdG en avril 2016. Elle est arrivée à la conclusion que le dossier du Ministère public de la Confédération sur le crash aérien à Würenlingen ne contenait aucun indice relatif à une conduite de la procédure pénale non conforme à la loi. En particulier il ne s'y trouvait aucun élément permettant de conclure que des motifs inadéquats, notamment des directives expresses ou implicites de la part d'autorités politiques, auraient pu exercer, de quelque manière que ce soit, une influence sur le déroulement correct de la procédure pénale. Au contraire, le dossier montre que la thèse d'une prise d'influence inadmissible n'apparaît pas plausible.

Collaboration avec d'autres autorités

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 concernant le Ministère public de la Confédération. Soit l'AS-MPC répond à ces interventions directement, soit elle demande au Ministère public de la Confédération de préparer une réponse. La proposition du MPC fait ensuite l'objet d'une discussion et, le cas échéant, est modifiée, puis adoptée.

Au cours de l'année sous revue, l'autorité de surveillance a pris position sur deux interpellations. Les interventions sont reproduites avec les réponses de l'autorité de surveillance à l'annexe, ch. 2, p. 18 ss.

1.2 Commissions de gestion

La sous-commission Tribunaux/MPC de la Commission de gestion comptant plusieurs membres nouveaux, le Président de l'autorité de surveillance a informé les personnes présentes d'une manière générale sur l'organisation et les tâches de l'AS-MPC ainsi que sur les éléments principaux de la réorganisation du MPC. La discussion a porté en outre sur les enquêtes en cours relatives à un éventuel accord secret entre le Conseil fédéral et l'OLP (cf. ci-dessus, ch. 3.8, p. 14). A la suite de ces explications, les représentants de l'autorité de surveillance ont répondu aux questions des parlementaires.

1.3 Délégation des Commissions de gestion

Chaque année, l'autorité de surveillance est invitée par la DélCdG. Les entretiens portent sur les interfaces entre la surveillance parlementaire et la surveillance matérielle ainsi que la délimitation entre les tâches préventives de protection de l'Etat du SRC d'une part, et l'examen par le Ministère public de la Confédération des délits pour lesquels les actes préparatoires sont déjà punissables, d'autre part. Cette interface est délicate, au niveau de la stratégie, des moyens déployés et de la collaboration entre le SRC et le MPC. Lors de la séance du 28 juin 2016, en lien avec la nouvelle surveillance du SRC, il a également été question de la position de l'AS-MPC qui, en tant qu'autorité de surveillance élue directement par les Chambres fédérales réunies, est totalement indépendante. Les comparaisons internationales relatives à la collaboration et à la surveillance sur les services de renseignement s'avèrent difficiles, car les systèmes dans les différents pays sont très différents les uns des autres (cf. également ci-dessous, ch. 4, p. 16).

1.4 Commissions des finances

Le 20 avril 2016, une délégation de l'AS-MPC a participé à une séance commune des sous-commissions FK-S1 et FK-N1 des Commissions des finances et des présidents

des sous-commissions Tribunaux/MPC des commissions de gestion des Chambres fédérales.

Le 12 octobre 2016, une délégation de l'AS-MPC a présenté aux sous-commissions FK-S1 et FK-N1 de la FIKO le budget de l'AS-MPC pour 2017 (v. point 1.6). En marge de la présentation du budget 2017, l'AS-MPC a également répondu aux questions transversales posées par la FIKO.

1.5 Budget 2016

Le budget de l'AS-MPC pour l'année 2016 s'élevait à CHF 857'400.00 et était ainsi inférieur de 6 % par rapport au budget 2015. Cela est dû, d'une part, à des plans d'économie du Conseil fédéral que l'autorité de surveillance a spontanément repris. En même temps, les divers postes du budget qui, depuis la création de l'autorité, n'ont jamais été épuisés, ont été réduits. Les investissements activés dans le domaine des équipements de bureaux ont été intégralement amortis au 31 décembre 2015. Aucun investissement de remplacement n'étant prévu, les dépenses budgétées dans le domaine des amortissements ont également été réduites.

1.6 Budget 2017

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

Avec l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) au 1^{er} janvier 2016, la présentation du budget 2017 s'est modifiée considérablement. Le modèle de gestion met plus fortement l'accent sur les objectifs et les résultats lors du processus budgétaire et de planification. Le budget global de CHF 857'300.00 correspond, du point de vue de l'incidence sur le plan financier et de la répartition des coûts, pratiquement au budget 2016. Comme d'habitude, les coûts liés aux procureurs extraordinaires constituent une inconnue, étant précisé que l'on peut s'attendre à une évolution stable des charges de fonctionnement.

2 Tribunal pénal fédéral

Le Tribunal pénal fédéral est, d'une part, l'instance de recours contre les actes de procédure et les décisions du Ministère public de la Confédération. D'autre part, il statue en premier ressort sur les accusations soutenues par le Ministère public de la Confédération. Cette situation génère certains problèmes d'interfaces. Ceux-ci doivent être résolus directement par les personnes concernées sur la base des dispositions légales applicables et de la forme prévue à cet effet par la procédure

pénale fédérale. Elles sont dans une large mesure sous-traitées du champ d'influence de l'AS-MPC.

Alors que les ministères publics des cantons sont habilités à recourir contre les décisions des instances de recours cantonales par devant le Tribunal fédéral, cette possibilité est largement niée au Ministère public de la Confédération car, selon l'art. 79 LTF, le recours au Tribunal fédéral contre les décisions de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral n'est pas recevable, sauf si elles portent sur des mesures de contrainte.

3 Département fédéral de justice et police

Entretiens périodiques avec la cheffe du DFJP

Depuis 2011, des représentants de l'autorité de surveillance et du Ministère public de la Confédération se réunissent régulièrement avec la cheffe du DFJP, des représentants du Secrétariat général du DFJP, de l'Office fédéral de la justice ainsi que des représentants de fedpol et de la PJF. Lors de ces réunions, il a été discuté des projets de loi en cours revêtant une importance pour le MPC, des interfaces entre le MPC et fedpol, de la politique d'information en matière de procédures pénales ainsi que de questions de ressources. Vu qu'au cours des cinq dernières années, de nombreuses questions ont été éclaircies et solutionnées, le DFJP et l'AS-MPC ont décidé de prévoir désormais des réunions annuelles. La réunion a eu lieu le 24 mai 2016 et a permis de s'informer réciproquement ainsi que de remercier Pierre Cornu, responsable du projet de collaboration MPC-PJF pour l'avoir mené à bien avec succès.

4 Surveillance des services de renseignement

Echanges avec la Surveillance des services de renseignement

Comme l'an dernier, une discussion s'est tenue en automne 2016 entre le chef de la Surveillance des services de renseignement, un membre de l'Etat-major du DDPS et le groupe de travail institué par l'AS-MPC. Au vu de la mise en œuvre de la surveillance indépendante des services de renseignement instaurée par la révision de la Loi sur les services de renseignement, les explications réciproques relatives à l'organisation, au mode de travail ainsi qu'à la collaboration avec d'autres autorités, respectivement à leurs délimitations, furent au centre des conversations.

5 Contrôle fédéral des finances

Au cours de l'année sous revue, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a conduit un audit transversal de

l'administration fédérale concernant la saisie de valeurs patrimoniales tombant sous différentes compétences des autorités. Cela concerne notamment aussi le Ministère public de la Confédération. Dans ce contexte, il y a eu divers entretiens entre le CDF, d'une part, et le MPC et l'AS-MPC, d'autre part.

La question de savoir si le CDF a le droit, dans le cadre de son programme d'audit, de prendre connaissance de dossiers concrets de procédures a été interprétée de manière divergente. Le MPC et, avec lui également l'AS-MPC, estiment que la saisie d'objets et de valeurs patrimoniales dans le cadre d'une procédure pénale est réglée de manière définitive par le code de procédure pénale. Tant l'ordre de saisie que l'exécution de la saisie constituent des actes de procédure des autorités de poursuite pénale. Leur vérification est réservée aux tribunaux – notamment par la voie du recours en matière de procédure pénale. Comme le contrôle matériel des actes de procédure et des décisions est exclu de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale (art. 26 al. 4 LParl), la même limite de surveillance doit également s'appliquer au CDF lorsqu'il épaulé l'Assemblée générale dans sa surveillance de l'administration de la justice fédérale (art. 1 al. 1 lettre a LCF). Il résulte de la description légale des tâches de surveillance du CDF (art. 6 LCF) que les aspects matériels de l'activité officielle du MPC ne font pas partie du programme de surveillance du CDF. Les saisies ordonnées par le Ministère public de la Confédération ainsi que les actes de procédure accomplis dans ce contexte ne font pas partie de la « gestion financière » respectivement du « traitement des données financières » du MPC.

6 GRECO

Au printemps 2016, l'AS-MPC, comme le MPC et plusieurs autorités suisses, a participé à l'évaluation de la Suisse menée à Berne par le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption). Lors de cette évaluation, une délégation de l'AS-MPC a répondu aux questions des inspecteurs essentiellement centrées sur les modalités de fonctionnement de l'AS-MPC et ses tâches de surveillance du MPC. Le GRECO publiera le résultat de son évaluation.

Considérations à l'intention du législateur

Par une motion adoptée par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a été mandaté pour procéder à un examen de la praticabilité du code de procédure pénale actuel, puis pour proposer, d'ici fin 2018, les adaptations législatives nécessaires. Par la suite, l'Office fédéral de la justice a mis en œuvre un groupe de travail en vue de déterminer la praticabilité du CPP. Composé d'une trentaine de personnes, ce dernier, comprend, en plus de représentants de terrain (police, ministère public, avocats, tribunaux et système pénitentiaire), des académiciens. Tant le président de l'AB-BA qu'un membre du MPC ont eu l'occasion de faire part de leurs préoccupations relatives à d'éventuels points de révision du CPP.

Autorité de surveillance du Ministère public
de la Confédération
Niklaus Oberholzer, Juge fédéral
Président

Berne, le 1^{er} février 2017

Annexes

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

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 26.03.2012

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

2.1 16.3745 Interpellation Mazzone Lisa. Les moyens engagés sont-ils suffisants pour poursuivre les criminels de guerre en Suisse et assurer que justice soit faite?

Texte de l'interpellation du 28 septembre 2016

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

1. Est-ce que les quatre équivalents temps-plein prévus pour le Centre compétence pour le droit pénal international (CC V) sont opérationnels et, si ce n'est pas le cas, quand le seront-ils?
2. Prévoit-il de prendre des mesures pour limiter « le principe de perméabilité » afin de permettre au CC V de se consacrer pleinement à sa tâche?
3. Prévoit-il d'augmenter l'allocation en ressources humaines du CC V, à l'instar d'autres pays européens ?
4. Prévoit-il d'allouer au moins un membre de la police fédérale au CC V, nécessaire pour travailler sur les cas complexes ?
5. Dans le rapport de gestion du MPC, il est indiqué que des profils seront définis pour les travaux de documentation, de recherche et d'analyse. Quels sont ces profils et dans quel délai ces personnes seront-elles engagées ?

Cosignataires

De la Reussille Denis, Thorens Goumaz Adèle (2).

Développement

Un Centre de compétence pour le droit pénal international (CC V) a été créé en 2012 pour traduire en justice les auteurs de crimes internationaux présents en Suisse. Or, il semble que les ressources ne soient pas suffisantes pour qu'il mène à bien son travail.

Le CC V a été rattaché au centre de compétences contre le terrorisme peu après sa création. Il semblerait que, selon le « principe de perméabilité », le personnel du CC V ait été affecté en grande partie aux affaires de terrorisme. En outre, le CC V a été doté de quatre équivalents temps-plein pour réaliser ses tâches, mais

seule une personne s'y consacrait à temps-partiel à la fin 2015. Manquant de ressources, le CC V aurait renoncé à ouvrir des procédures à l'encontre de criminels internationaux dans au moins deux cas. Depuis février 2016, le CC V a été rattaché à l'Entraide judiciaire (CC RIZ).

Le Ministère public de la Confédération (MPC) attestait en mai 2014, dans sa réponse à l'interpellation 14.3283, que « la lutte contre l'impunité internationale [...] nécessite d'être menée de façon efficace, adéquate et coordonnée ». La Suisse prend pourtant du retard par rapport à d'autres pays européens : aux Pays-Bas par exemple, 62 employé(e)s se consacrent aux crimes internationaux.

Un rapport interne a évalué la situation du CC V après trois ans d'existence. Malheureusement, les informations à ce propos ne sont pas développées sur la seule page dont il est constitué. Cette interpellation vise donc à obtenir davantage d'informations.

Prise de position de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

1. Dans le cadre de la réorganisation intervenue au sein du Ministère public de la Confédération (MPC), le CC V (Centre de compétences Droit pénal international), compte tenu de la forte composante d'entraide judiciaire qui caractérise ses affaires, a été rattaché, depuis février 2016, au Centre de compétence Entraide judiciaire (CC RIZ) au sein de la division Entraide judiciaire, Droit pénal international (RV).

Pour le traitement des procédures dans le domaine du droit pénal international, sont à disposition un procureur spécialisé depuis 2011 dans le domaine du droit pénal international, une procureure qui dispose d'une expérience au sein de la Cour pénale internationale, un procureur qui dispose d'une expérience auprès de la Cour pénale internationale pour l'ex-Yougoslavie et une procureure assistante spécialisée dans le domaine du droit pénal international. En fonction de la charge des affaires, il est possible de recourir en outre au sein de la division RV à trois autres procureurs, respectivement procureurs, qui sont des spécialistes expérimentés du domaine de l'entraide judiciaire internationale et des directeurs de procédure aguerris, ainsi qu'à trois procureur(e)s assistant(e)s. Pour la gestion administrative des dossiers, il y a au sein du RV un pool de six greffiers/greffières.

Avec ces ressources, l'accomplissement ordinaire des tâches est également garanti dans le domaine du droit pénal international.

2. Le principe de la perméabilité est valable pour toutes les divisions du MPC. Il ne restreint pas la poursuite pénale dans le domaine du droit pénal international. Au contraire : s'il devait y avoir une augmentation du nombre des cas, d'autres directeurs de procédure

qui ne sont pas actifs dans le domaine du droit pénal international pourraient également être appelés à collaborer au profit de ces affaires. Le principe de perméabilité est un moyen d'engager de manière optimale les ressources à disposition, de tenir compte de la charge concrète des affaires dans une division et de permettre de compenser la charge des affaires entre les divers directeurs de procédure. Enfin, la perméabilité encourage également le transfert de connaissances au sein du MPC et le développement professionnel des directeurs de procédures.

3.-5. Le Procureur général de la Confédération est responsable, entre autres, de l'organisation et de l'administration du Ministère public de la Confédération (art. 9 de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération; RS 173.71). C'est donc à lui qu'incombe aussi la décision sur la composition concrète de la division RV et l'attribution des ressources en personnel qui en découle. C'est la tâche du Procureur général de la Confédération de faire la part entre les ressources constamment limitées du MPC et les vastes compétences qui lui incombent et qui vont bien au-delà du seul domaine du droit pénal international (compétences fédérales selon les art. 23 et 24 du Code de procédure pénale ; RS 312.0). Le besoin en ressources du MPC ne peut pas être calculé par comparaison avec les autorités d'autres pays parce que les compétences et les structures des autorités respectives sont différentes.

En regroupant les domaines du droit pénal international et de l'entraide judiciaire on a déjà pu obtenir un gain de synergies et, partant, une optimisation de l'utilisation des ressources. En se fondant sur les expériences faites depuis 2011 et après avoir mis en place la réorganisation interne, le MPC est actuellement en train d'élaborer un concept sur la poursuite et le développement du domaine du droit pénal international. La question de la prise en charge des tâches d'analyse et de documentation sera entre autres également traitée dans ce cadre. La mise à contribution non seulement des compétences d'enquête mais aussi d'analyse de la Police judiciaire fédérale (PJF) a déjà été discutée dans un sens positif avec la Direction de fedpol. Le MPC ne peut toutefois pas décider de manière autonome sur l'attribution des ressources de la PJF puisque la PJF n'est pas subordonnée administrativement au MPC mais appartient à fedpol.

2.2 16.3900 Interpellation Sommaruga Carlo. MPC. Toutes les exigences institutionnelles pour un bon fonctionnement du MPC sont-elles réunies?

Texte de l'interpellation du 30 septembre 2016

Dans deux affaires concernant le Ministère public de la Confédération (MPC) ayant récemment défrayé la chronique, soit celle concernant Dieter Behring et celle autour de l'ambassadeur Jacques Pitteloud, sont apparues des contradictions publiques sur le déroulement de faits internes au MPC entre la version du Procureur général de la Confédération (PGC), d'autres magistrats du MPC ou même des cadres du DFAE. Ces contradictions laissent supposer que des instructions, importantes et sensibles, au sein même du MPC, comme à l'extérieur, seraient données par oral et non par écrit.

A propos de la forme des instructions, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'était penché en 2000 sur les exigences institutionnelles concernant l'organisation des ministères publics et a publié une recommandation REC (2000)19 sur « le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ». Au chiffre 10, il est mentionné « Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. »

Je pose donc les questions suivantes à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) :

1. Chaque procureur du MPC est-il indépendant dans la conduite des procédures attribuées comme le prévoit par exemple le règlement fribourgeois du Ministère public ou est-il soumis aux instructions de conduite des procédures de ses supérieurs hiérarchiques?
2. Le MPC dispose-t-il d'une réglementation interne sur les instructions données par le PGC, ses deux suppléants et les procureurs à leurs subordonnés?
3. Si oui, cette réglementation est-elle publique ou simplement distribuée au personnel du MPC?
4. Si non, l'AS-MPC ne juge-t-elle judicieux que le MPC se dote d'une telle réglementation?
5. A l'ère de l'intranet, le l'AS-MPC n'estime-t-il pas que le MPC devrait adopter une directive sur l'obligation de la communication en la forme écrite des instructions hiérarchiques relatives à la conduite de procédures?
6. Si le MPC ne dispose pas de directive obligeant la communication des instructions par écrit, a-t-il adopté une directive sur la procédure à suivre en cas de désaccord d'un procureur sur des instructions orales d'un supérieur hiérarchique et sur les modalités de la demande du procureur subordonné d'une instruction écrite?

Cosignataires

Cesla Amarelle, Naef Martin, Ruiz Rebecca Ana, Wermuth Cédric (4).

Sans développement

Prise de position de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

1. Dans la loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71), le législateur a fixé pour le Ministère public de la Confédération (MPC) une structure de conduite hiérarchique. Comme le Procureur général de la Confédération a la responsabilité globale pour une poursuite pénale professionnelle et efficace, pour la mise en place et le fonctionnement d'une organisation rationnelle et pour une affectation efficace des moyens mis à sa disposition (art. 9 LOAP), il doit aussi avoir la possibilité d'avoir une influence sur tous les facteurs déterminants. Il doit par conséquent disposer d'un pouvoir très étendu de donner des instructions à tous ses collaborateurs (pouvoir de donner des instructions générales et dans des cas particuliers) et d'une large compétence en matière d'organisation (Message sur la Loi fédérale sur les autorités pénales de la Confédération, FF 2008 7371, p. 7396). Selon l'art. 13 LOAP, le procureur général peut aussi donner des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure ainsi qu'au soutien de l'accusation ou à la saisine de voies de recours. Les procureur(e)s fédéraux/fédérales en chef ont le même droit de donner des instructions à l'adresse des collaborateurs qui leur sont subordonnés, respectivement aux unités du MPC qui leur sont attribuées.

Les procureurs et procureures du MPC ne jouissent dès lors pas d'une complète indépendance dans la conduite des affaires qui leur sont attribuées. Ils mènent certes leur enquêtes de manière autonome et sous leur propre responsabilité. Mais dans l'intérêt de buts supérieurs tels que la garantie de qualité ou l'optimisation de l'efficacité, il peut et il doit être possible à leurs chefs hiérarchiques d'intervenir directement dans la conduite de la procédure par le biais d'instructions. Le processus mis en place et formalisé par le Procureur général à cet égard est ce que l'on appelle le controlling opératif.

2. Le Procureur général édicte ses Directives en se fondant directement sur l'art. 13 LOAP. Les Directives générales qui concernent tout le MPC se trouvent dans les Manuels du MPC (art. 17 du Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération; RS 173.712.22). Le controlling opératif qui est au premier plan pour les enquêtes en cours du MPC est réglé de manière

exhaustive dans un concept du même nom. Outre les responsabilités aux différents échelons du controlling, le pouvoir de donner des instructions déjà évoqué qui compète aux deux procureurs généraux suppléants ainsi qu'aux procureur(e)s en chef (chefs de division) y est également traité.

3. Le concept du controlling opératif est accessible à tous les collaborateurs dans l'Intranet. Il en va de même pour les Manuels du MPC. Comme il s'agit de réglementations purement internes, elles ne sont pas publiées.
4. L'adoption et la mise en place de réglementations internes au MPC relèvent de la compétence d'organisation du Procureur général. La réglementation mise en place dans le concept du controlling opératif a fait ses preuves au sein du MPC et est suffisante pour le moment.
- 5./6. Les Directives du Procureur général qui concernent l'ensemble des collaborateurs sont toujours édictées par écrit. De même, ses directives dans un cas particulier, sont en général émises par écrit. Ce n'est que dans des cas urgents ou en accord avec le/la directeur/directrice de la procédure concerné(e) que le procureur général rend une directive opérative par oral.

Par ailleurs, le contrôle des cas particuliers et les mesures prises dans ce cadre sont documentés. C'est ainsi que le concept du controlling opératif prévoit que les procédures qui font l'objet d'un controlling, de même que les enseignements et décisions les plus importants doivent être portés sur une liste. Cette documentation sert entre autres de rapport écrit au procureur général. Par ailleurs, elle est adressée à l'AS-MPC au début et au milieu de chaque année, notamment pour lui permettre de préparer ses inspections annuelles.

En cas de désaccord sur une mesure de controlling, respectivement sur une instruction dans une procédure particulière, le procureur / la procureure concerné(e) peut conformément au concept sur le controlling et moyennant le respect de la voie hiérarchique (via les chefs de division et les procureurs généraux suppléants) s'adresser au procureur général. Dans la hiérarchie du MPC, ce dernier constitue en effet le dernier échelon de recours.

Abréviations

AF	Assemblée fédérale
AFF	Analyse financière forensique
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
B	Budget
CC ECI	Centre de compétences Entraide judiciaire
CC EF	Centre de compétence Economie et Finance
CDF	Contrôle fédéral des finances
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
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion
DélFin	Délégation des finances
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EMO PG	Etat-major opérationnel du procureur général
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
LCF	Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le contrôle des finances) du 28 juin 1967 (RS 614.0)
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 du 14 mars 1958 (Loi sur la responsabilité; RS 170.32)
LSCPT	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication du 6 octobre 2000 (RS 780.1)
MPC	Ministère public de la Confédération
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
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
PJF	Police judiciaire fédérale
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SLA	Service Level Agreement
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral (Bellinzone)
ZAG	Traitement centralisé des communications de soupçon de blanchiment d'argent
ZEB	Traitement centralisé du courrier entrant / des entrées

