



Autorité de surveillance
du Ministère public de la Confédération

2017

RAPPORT D'ACTIVITÉ

Sommaire

Avant-propos	5
Généralités	6
1 Bases légales, tâches	6
2 Composition de l'autorité de surveillance	6
L'activité de l'AS-MPC 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	10
3 Questions particulières	11
Collaboration avec d'autres autorités	13
1 Assemblée fédérale	13
2 Tribunal pénal fédéral	14
3 Département fédéral de justice et police (DFJP)	14
4 Surveillance des Services de renseignement (AS-Rens)	15
Considérations à l'attention du législateur	15
Annexes	16
Abréviations	22

Avant-propos

Les changements sociétaux ne s'arrêtent ni devant le Ministère public de la Confédération (MPC) ni devant son autorité de surveillance. Le MPC se voit de plus en plus confronté à de nouveaux phénomènes et formes de criminalité. La poursuite pénale ne se focalise plus guère sur des auteurs individuels faisant l'objet d'accusations plus ou moins structurées. Les domaines d'infractions que le MPC suisse est appelé à traiter se caractérisent par des procédés basés sur la répartition des tâches, par des réseaux hermétiques agissant de manière clandestine et par un important potentiel de dommages. La poursuite pénale du terrorisme international, du crime organisé, de la criminalité économique et de la cybercriminalité requiert de nouvelles stratégies et méthodes de travail. Dans ce contexte, le traitement pénal du génocide et des crimes contre l'humanité révèle tout particulièrement les limites d'une législation nationale pénale et de procédure. La prévention policière et la répression effectuée par le ministère public se recoupant toujours davantage, de nombreux éléments doivent désormais être repensés et éprouvés à nouveau. Il s'agit enfin, tant pour le MPC que pour son autorité de surveillance, de faire face aux défis informatiques dans le cyberspace au moyen d'un dispositif de lutte propre qui doit être perfectionné en permanence.

Ceci constitue également un défi pour l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC). Elle est en mesure, sans problèmes, de faire face au courant normal des choses. En revanche, cette autorité, organisée selon le principe de milice, se heurte rapidement à ses limites lorsqu'il s'agit de reprendre minutieusement des procédures du passé, d'évaluer l'efficacité de nouvelles stratégies, voire d'exercer une influence formatrice sur le développement de nouveaux instruments en matière de lutte contre la criminalité. Dans cette mesure, il sied de ne pas exagérer les attentes politiques à l'égard de l'AS-MPC qui ne dispose que de modestes ressources en comparaison avec d'autres autorités de surveillance de la Confédération. Cependant, c'est notamment dans le but de répondre aux exigences grandissantes que l'AS-MPC s'efforce d'évoluer progressivement par la collaboration et l'échange avec ses partenaires.

Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit que selon la volonté du législateur, c'est auprès du Procureur général de la Confédération que réside la responsabilité principale d'une poursuite pénale adéquate et efficace, de la mise en œuvre et de l'exploitation d'une organisation appropriée ainsi que de l'utilisation efficace des moyens financiers et matériels. Dans ce cadre, l'autorité de surveillance vérifie en premier lieu la manière dont il s'acquitte de cette responsabilité de direction et elle s'impose une certaine réserve lorsqu'il s'agit de l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Dans la mesure où le MPC, en tant que Ministère public de la Confédération, agit dans l'application de la loi, il est indépendant – comme cela est précisé à l'art. 4 CPP – et tenu par le respect du droit. C'est de sa propre compétence, libre de toute influence extérieure et uniquement dans les voies qui lui sont dictées par le droit qu'il veille à la mise en œuvre du droit de répression de l'Etat. Ainsi, ici, à savoir dans le domaine de l'application du droit dans un cas d'espèce, l'autorité de surveillance n'a pas à intervenir. L'art. 29 de la Loi sur l'organisation des autorités pénales lui interdit expressément de donner 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 aux voies de recours.

Le MPC conduit ses procédures dans un environnement hautement politisé. Elles touchent souvent des intérêts nationaux et internationaux. Il s'ensuit que ses décisions rencontrent une forte résonance dans le public. Pour cette raison, il s'avère indispensable de renforcer l'indépendance du MPC et de le protéger de toute prise d'influence inadmissible. En le dissociant de l'administration fédérale et par la création d'une autorité de surveillance indépendante, le législateur a donné un signal fort. A l'avenir également, l'AS-MPC vouera une attention particulière à la garantie de cette indépendance.

Le président de l'autorité de surveillance
Niklaus Oberholzer, Juge fédéral

1 Bases légales, tâches

L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a été constituée 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 directement à la surveillance de l'Assemblée fédérale, indépendamment du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des tribunaux.

Les tâches et compétences de l'autorité de surveillance sont déterminées aux art. 29–31 LOAP. Il sied de souligner que l'AS-MPC ne revêt pas le caractère d'une instance de recours contre les décisions du Ministère public de la Confédération (MPC). Elle ne peut pas lui donner, dans un cas d'espèce, des 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). En revanche, elle possède la compétence d'édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches (art. 29 al. 2 LOAP). De plus, l'AS-MPC désigne un procureur extraordinaire¹ ou un membre du MPC en cas de poursuite pénale en raison d'infractions en rapport avec l'activité officielle d'un procureur fédéral en chef ou d'un procureur fédéral.

2 Composition de l'autorité de surveillance

Les membres de l'autorité de surveillance sont élus par l'Assemblée fédérale pour une durée de quatre ans. La période de fonction actuelle se terminera le 31.12.2018. En application de l'art. 23 al. 2 LOAP, l'autorité compte sept membres qui exercent leur activité à titre accessoire, conformément à l'art. 3 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. L'autorité 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.

En 2017, l'AS-MPC était 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 (jusqu'au 30.9.2017)
- M. Giorgio Bomio, juge au Tribunal pénal fédéral, Bellinzone (jusqu'au 31.10.2017)
- Me Tamara Erez, avocate, Lugano (depuis le 1.10.2017)
- M. Rolf Grädel, ancien procureur général du canton de Berne
- Me Veronica Hälg-Büchi, avocate, St-Gall
- M. Stefan Heimgartner, juge au Tribunal pénal fédéral, Bellinzone (élu le 13.12.2017)
- M. Niklaus Oberholzer, juge fédéral, Lausanne
- M. Hanspeter Uster, chef de projet dans le domaine de la justice et de la police, Baar

M. Giorgio Bomio a été élu en sa qualité de juge pénal fédéral par l'Assemblée fédérale pour la première fois pour la période de fonction 2011–2014 avec effet au 1.1.2011; au cours des années 2013 à 2016, il a occupé la fonction de vice-président de l'AS-MPC. A sa propre demande, M. Bomio a démissionné de sa fonction de membre de l'AS-MPC avec effet au 31.10.2017. Le 13.12.2017, l'Assemblée fédérale a élu M. Stefan Heimgartner, également juge pénal fédéral, pour le reste de la période de fonction.

Me François A. Bernath a été élu le 24.9.2014 en sa qualité d'avocat la période de fonction 2015–2018. Il a quitté l'AS-MPC le 30.9.2017. Me Tamara Erez, avocate, a été élue par l'Assemblée fédérale comme nouveau membre de l'autorité de surveillance pour le reste de la période de fonction.

¹ Dans le souci d'une meilleure lisibilité, le rapport d'activité 2017 n'emploie que la forme masculine, étant précisé que celle-ci inclut la forme féminine.

L'activité de l'AS-MPC en général

1 Organisation et infrastructure de l'autorité de surveillance

1.1 Organisation

L'autorité de surveillance se constitue elle-même (art. 27 al. 1 LOAP). Le président et le vice-président sont élus pour une durée de deux ans. Ils peuvent être reconduits en 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, respectivement vice-présidente en fonction sont M. Niklaus Oberholzer, juge fédéral et Mme Isabelle Augsburg-Bucheli, doyenne de l'Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE).

1.2 Secrétariat / infrastructure

L'autorité de surveillance dispose d'un secrétariat permanent constituant l'administration de l'autorité de surveillance. Il lui fournit un soutien technique et administratif (art. 10 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 31.12.2017, le secrétariat comprenait un secrétaire juriste ainsi qu'une assistante, soit l'équivalent de 160 % de poste.

En dehors des réunions, le secrétariat est en contact permanent avec le président de l'AS-MPC, avec les membres, avec le MPC surveillé ainsi qu'avec diverses instances de l'administration fédérale et les services du parlement. Au cours de l'année sous revue, un «Single Point of Contact» (SPOC) a été défini au sein du MPC avec l'adjointe du Procureur général de la Confédération et de la direction pour répondre aux questions organisationnelles ou administratives de l'AS-MPC.

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) où se trouvent les locaux du secrétariat.

En vertu de l'art. 10 al. 3 de ladite ordonnance, l'autorité de surveillance organise le secrétariat librement. De plus, elle peut obtenir contre paiement des prestations administratives et logistiques auprès d'autres unités de la Confédération. Les modalités sont à fixer dans le cadre de conventions de prestations. Pour des prestations en matière d'infrastructure, de finances et de ressources humaines, l'autorité a ainsi conclu des conventions de prestations avec le Secrétariat général du DFF, avec l'OFCL, avec l'OFIT ainsi qu'avec le Centre de services en matière de finances du DFF. La convention avec le Secrétariat général du DFF, datant de 2013, doit être actualisée et révisée en 2018. En raison de son indépendance, l'AS-MPC ne peut par principe pas obtenir de prestations de la part du MPC qu'elle surveille.

1.3 Sécurité

Au vu de la sensibilité des données traitées et des acteurs puissants agissant dans le cyberspace, le sujet de la sécurité occupe une place primordiale pour l'AS-MPC. Dans son rapport d'activité 2016, l'AS-MPC a indiqué vouloir entreprendre des efforts accrus dans le domaine de la sécurité. Or, en tant qu'autorité de surveillance indépendante de petite taille, située à l'extérieur de l'administration fédérale, elle dépend de la coopération avec d'autres instances fédérales pour concrétiser son élan visant à améliorer constamment son niveau général de sécurité, notamment en matière d'analyse des menaces. Dans ce contexte, au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a été soutenue en particulier par le Secrétariat général du DFF, par Fedpol et – dans le sens d'une première analyse et d'un échange de «best practice» – par le MPC. Ainsi, plusieurs mesures ont pu être mises en œuvre ou le seront en 2018. En particulier, l'AS-MPC s'efforcera d'obtenir à l'avenir du Secrétariat général du DFF des prestations dans le domaine de la sécurité informatique sur une base permanente. Ceci fera partie de la révision susmentionnée de la convention de prestations en 2018.

En raison de problématiques similaires, l'AS-MPC voit également un potentiel d'amélioration continue de sa sécurité dans les échanges et la collaboration avec d'autres organes de surveillance, notamment l'autorité indépendante de surveillance des activités du Service de renseignement (AS-Rens) ou la haute surveillance parlementaire (CDG/DélCDG). En conséquence, l'AS-MPC vise une coopération plus approfondie dans ce domaine.

2 Fonctionnement

2.1 Séances internes / avec le Ministère public de la Confédération

Au cours de l'année 2017, l'autorité de surveillance a tenu, en règle générale, une séance par mois. En principe, les discussions internes de l'AS-MPC ont été suivies de réunions de surveillance avec la direction du MPC. A cette occasion, le MPC s'est expliqué sur des problématiques actuelles ainsi que des évolutions. En même temps, les réunions de surveillance ont permis de poser des questions complémentaires au MPC ou de le rendre attentif à des problématiques identifiées par l'AS-MPC.

Selon l'art. 9 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, l'AS-MPC peut envoyer une délégation comprenant trois membres au moins en vue de procéder à des inspections auprès du MPC. Au cours de l'année sous revue, plusieurs délégations de l'autorité ont procédé à des enquêtes dans divers départements du MPC dans le cadre de l'inspection transversale 2017. En outre,

L'AS-MPC a décidé de procéder à deux inspections extraordinaires (affaire D.M., ainsi que catégorie de délits du droit pénal international; cf. ci-dessous, chapitre activité de surveillance). Des délégations de l'AS-MPC ont également participé à des discussions avec le MPC, avec diverses commissions parlementaires, avec le DFJP et l'AS-Rens (cf. chapitre Collaboration avec d'autres autorités).

2.2 Système de personnes de référence

Selon l'art. 9 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, l'AS-MPC peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres l'instruction de procédures et la préparation de décisions. Sur le plan interne, pendant l'année sous revue, l'AS-MPC s'est organisée en conséquence en vertu de l'art. 3 al. 1 et 2 de son règlement sous la forme du système de personnes de référence suivant:

Domaine	Personnes de référence
Budget Ministère public de la Confédération	Veronica Hälg-Büchi, Giorgio Bomio
Commissions financières	Niklaus Oberholzer, Giorgio Bomio
Délégation de gestion	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Hanspeter Uster
Commissions de gestion	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Rolf Grädel
Echanges avec l'AS-Rens	Niklaus Oberholzer, Isabelle Augsburgers-Bucheli, Hanspeter Uster
Personnel Ministère public de la Confédération	Hanspeter Uster
Frais Procureur général de la Confédération	Veronica Hälg-Büchi, Giorgio Bomio
Rapport d'activité, contrôle traduction	Isabelle Augsburgers-Bucheli, Giorgio Bomio
Réunions DFJP – MPC – AS-MPC	Niklaus Oberholzer, Rolf Grädel

2.3 Compétences de surveillance

Conformément à l'art. 29 LOAP, l'autorité de surveillance peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. Elle en surveille le respect. 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. 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 (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. Hormis l'établissement de directives, l'AS-MPC peut, en vertu de l'art. 30 al. 3 LOAP, formuler des recommandations à l'égard du MPC.

Se fondant sur une analyse des bases juridiques et des travaux préparatoires, l'autorité de surveillance a élaboré divers principes relatifs à la surveillance générale des activités de poursuite pénale du MPC (cf. annexe 1).

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).

Chaque année, elle publie un rapport d'activité à cette fin. Conformément à l'art. 30 al. 3 LOAP, les renseignements dont elle a eu connaissance dans le cadre de son accès aux dossiers de procédure du MPC, ne peuvent être utilisés, pour établir ses rapports, que sous une forme générale et anonyme.

Aux fins d'informer, l'AS-MPC gère également un site Internet (<http://www.ab-ba.ch>). Ses pages énoncent notamment la composition de l'autorité, les profils sommaires de ses membres, les bases légales, le rapport d'activité ainsi que les communiqués de presse de l'AS-MPC.

Au cours de l'année 2017, l'AS-MPC a publié des communiqués à l'occasion de la publication de son rapport d'activité 2016 (5.4.2017) ainsi que sur l'état de ses enquêtes dans l'affaire D.M. (17.5.2017).

Activité de surveillance

1 Surveillance courante du Ministère public de la Confédération

1.1 Reporting

Durant la période sous revue, le MPC a remis à l'autorité de surveillance deux reportings de cas semestriels pour la période du 1.7.2016 au 31.12.2016 et du 1.1.2017 au 30.6.2017. Bien que l'AS-MPC ne contrôle pas les procédures en cours dans le cas concret en lieu et place des instances judiciaires, elle a procédé de manière autonome à un choix de cas contenus dans les reportings pour effectuer son examen des aspects systémiques de l'activité du MPC.

1.2 Séances de surveillance

En 2017, l'AS-MPC a tenu dix séances de surveillance ordinaires et deux séances extraordinaires. Une séance a eu lieu *extra muros* dans les locaux du Tribunal pénal fédéral à Bellinzzone. En règle générale, les membres de l'autorité de surveillance y ont participé ainsi que – dans une partie dédiée – le Procureur général de la Confédération, ses suppléants, le secrétaire général et, suivant les besoins, le conseiller juridique du Procureur général ainsi que le chef de l'information.

En vertu de l'art. 8 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, l'autorité peut valablement délibérer lorsque la majorité de ses membres sont présents lors de ses séances qui ne sont pas publiques. Elle prend ses décisions à la majorité des membres votants. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. A titre complémentaire, le Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération dispose à son art. 2 al. 3 qu'en cas d'urgence, les décisions peuvent être prises par voie de circulation ou par voie électronique. Au cours de l'année sous revue, cela s'est produit à diverses reprises, notamment dans le cadre des clarifications relatives à l'affaire D.M.

En vertu de l'art. 9 al. 2 LOAP, le Procureur général de la Confédération 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. Dans le cadre de ses séances, l'autorité de surveillance a suivi 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 qui, contrairement à une direction de département, n'est pas positionnée au sommet d'une hiérarchie administrative, il n'appartient pas à l'AS-MPC de prendre position par rapport aux décisions individuelles du Procureur général.

Concrètement, au cours de l'année sous revue et dans le cadre de ses séances, l'autorité de surveillance

s'est notamment penchée de manière plus approfondie sur des questions organisationnelles et méthodologiques, sur les résultats intermédiaires des inspections transversales 2017, sur les éclaircissements dans l'affaire D.M. à l'attention de la DélCDG, sur la catégorie de délits Droit pénal international, sur le controlling des cas du MPC et sur le projet «Joining Forces». La question relative à la délimitation des domaines respectifs de compétence du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de l'AS-MPC requiert encore d'être clarifiée.

Lors des réunions, le MPC a soumis à l'AS-MPC des problématiques de nature systémique ainsi que des cas d'actualité. Vu l'obligation de rapporter de l'autorité de surveillance à l'égard de la haute surveillance parlementaire, des demandes des médias ainsi que de sa propre activité d'inspection, l'obtention de renseignements sur des procédures en cours semble adéquate. En revanche, conformément à sa mission et dans la mesure où il lui est interdit, dans un cas concret, de donner 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 aux voies de recours (art. 29 al. 2 LOAP), l'autorité se borne, lors de ses séances avec le MPC, au traitement de problématiques systémiques. En 2017, à titre d'exemple, une telle question systémique a porté sur les relations avec les collaborateurs ayant quitté le MPC, en particulier avec ceux qui, à la suite de leur départ, déploient des activités professionnelles dans des champs thématiques similaires. A ce sujet, l'AS-MPC a recommandé au MPC de définir, par voie réglementaire, les droits et obligations devant être observés et de conclure des conventions individuelles avec les collaborateurs sortants. L'AS-MPC a traité encore un autre élément systémique en 2017, soit la conclusion de conventions par le MPC. D'une manière générale, l'AS-MPC adopte une position critique à l'égard de la création de Soft Law nouveau.

Chargé de l'activité opérationnelle et comptant plus de 220 collaborateurs, le MPC dispose d'une avance en matière d'information par rapport à l'AS-MPC, organisée selon le principe de milice et dotée de ressources modestes en comparaison avec d'autres organes de surveillance de la Confédération. C'est ainsi que jusqu'à présent c'est le MPC qui a surtout proposé les points à traiter lors des séances de surveillance. En 2018, dans le but de limiter encore davantage le risque d'une approbation implicite, les sujets mis à l'agenda feront, si besoin, l'objet d'un suivi systématique. De plus, l'AS-MPC formulera désormais par écrit, à l'attention du Procureur général de la Confédération, les décisions prises à la suite des séances de surveillance avec le MPC.

1.3 Dénonciations à l'AS-MPC

Au cours de l'année sous revue, 17 citoyens ont adressé des dénonciations à l'autorité de surveillance. Ces

derniers sont souvent impliqués dans des procédures pendantes devant le MPC ou le Tribunal pénal fédéral (respectivement devant d'autres autorités). 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, dans la mesure où certains sujets abordés dépassent le cadre du cas concret (p. ex. la prescription de procédures), ils peuvent faire l'objet de discussions dans le cadre des séances de surveillance ou lors des inspections. Le cas échéant, les dénonciations sont également transmises au MPC compétent qui doit ensuite examiner si elles doivent être reçues comme des plaintes.

En 2017 également, un grand nombre de dénonciations, parfois répétées quotidiennement bien que déjà traitées matériellement auparavant ont été adressées à l'AS-MPC par voie électronique. En cas de répétition, l'AS-MPC rend attentifs les expéditeurs – dont certains agissent de manière quérulente –, en leur adressant une seule lettre, au fait qu'elle ne répondra plus à de nouvelles dénonciations dans la même affaire.

2 Inspections

2.1 Inspection transversale 2017

Dans le cadre de ses inspections annuelles ordinaires, l'AS-MPC a procédé, entre le 28.8.2017 et le 10.10.2017 à huit inspections d'une demi-journée chacune. Elle a interrogé les collaborateurs de la division Criminalité économique WiKri (31.8. et 6.8.) à Berne, des antennes de Zurich (28.8), de Lausanne (1.9.) et de Lugano (10.10.), des divisions Protection de l'Etat, Organisations criminelles, Terrorisme STK (30.8. et 7.9.), ainsi de la division Entraide judiciaire, Droit pénal international RV (27.9.). Les inspections ont été effectuées par une délégation de trois membres de l'AS-MPC (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) et ont fait l'objet d'un procès-verbal.

Sur le plan méthodologique, l'AS-MPC a choisi une nouvelle approche d'inspection dans la mesure où le membre de l'AS-MPC chargé de la préparation de l'inspection a proposé un catalogue de questions standardisé qui – indépendamment de la composition personnelle de la délégation de trois membres – assurerait la comparabilité des résultats de l'enquête à travers toutes les divisions. En règle générale, ce ne sont pas seulement les procureurs en charge de la direction de la procédure qui ont été interrogés, mais systématiquement tous les collaborateurs impliqués dans le cas choisi.

Au préalable, l'AS-MPC a choisi du reporting semestriel du MPC du 1.1.2017 au 30.6.2017 une à deux procédures individuelles ou groupes de procédures pour

chaque inspection. Ces procédures ont servi de base pour la discussion avec les collaborateurs. L'objectif de ces discussions ne résidait pas pour l'autorité de surveillance dans le contenu des procédures retenues ou – en lieu et place de la surveillance de service exercée par le Procureur général de la Confédération – dans l'appréciation des prestations des divers collaborateurs. C'est l'examen des aspects généraux de la conduite de la procédure par le MPC qui était au centre de l'attention. Par une inspection transversale, l'AS-MPC souhaitait surtout obtenir, à travers tous les niveaux de collaborateurs, une image actuelle des divisions du MPC, un aperçu du mode de fonctionnement du système dans son ensemble, ainsi qu'identifier d'éventuels risques systémiques. L'aperçu global ainsi obtenu permettra à l'AS-MPC, au cours de l'année 2018 et au-delà, de procéder à des inspections ciblées, basées sur les risques, de certains domaines du MPC et, le cas échéant, de formuler des recommandations.

Dans le cadre des cas retenus, l'AS-MPC a examiné, au moyen de l'inspection transversale 2017, le processus du traitement centralisé des entrées, la définition des stratégies, le controlling des procédures, les outils utilisés par le MPC pour le traitement des données pertinentes ainsi que les aspects de la collaboration entre les divisions du MPC et d'autres autorités. Comme elle l'a annoncé dans son rapport d'activité 2016, l'AS-MPC a mis un accent particulier sur la répartition des rôles personnels à travers tous les niveaux, du procureur dirigeant la procédure jusqu'au greffier.

A l'heure de l'impression du présent rapport, le rapport d'inspection définitif n'est pas encore disponible. Cependant, l'AS-MPC a constaté que le développement d'outils informatiques relatifs à l'analyse des données revêt une importance primordiale, ceci tout particulièrement pour la conduite de procédures dans le domaine de la criminalité économique. Le rôle de l'assistance de procédure s'est en outre avéré être d'une grande importance pour la conduite des cas. Ce n'est qu'avec un dossier bien géré qu'une procédure pénale peut être conduite avec succès.

Sur le plan organisationnel, en revanche, c'est le modèle des responsables catégories de délits, conçu principalement en fonction de la division Wikri, qui est controversé au sein du MPC. De plus, il manque une instance indépendante pour la gestion de conflits personnels. Lors des entretiens, les collaborateurs ont souligné à plusieurs reprises à l'égard de l'AS-MPC que le rapport quantitatif des collaborateurs opérationnels était en déséquilibre par rapport au nombre de collaborateurs occupant des postes d'état-major.

Dans l'ensemble, l'AS-MPC a constaté que les processus opérationnels au sein du MPC sont en principe bien rodés. De plus, en général, les collaborateurs sont motivés et font preuve d'un degré élevé d'initiative propre.

Les constatations faites au cours de l'inspection transversale 2017 ont eu une conséquence directe sur l'inspection extraordinaire de l'AS-MPC dans la catégorie de délits Droit pénal international (cf. ci-dessous, point 2.3). De plus, l'AS-MPC contrôlera le secrétariat général du MPC au moyen d'une inspection au cours de l'année 2018.

2.2 Enquêtes de l'AS-MPC dans l'affaire D.M.

Le 24.5.2017, la Délégation des Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale a décidé d'examiner l'affaire dite d'espionnage entourant le cas D.M. dans le cadre d'une inspection. Auparavant déjà, le 17.5.2017, l'AS-MPC lui a fourni un rapport intermédiaire sur ses enquêtes provisoires auprès du MPC en rapport avec l'affaire D.M. Le 21.6.2017, une discussion commune a eu lieu entre la DélCDG et l'AS-MPC. A cette occasion, il a été décidé que la DélCDG coordonnerait les enquêtes ultérieures et établirait un rapport final comprenant toutes les autorités et instances impliquées.

Dans le cadre de ses enquêtes et de son mandat légal, l'AS-MPC s'est concentrée sur des opérations qui présentaient un rapport de connexité avec le MPC. La Police judiciaire fédérale (PJF) et le Service de renseignement de la Confédération (SRC) ne font pas partie du champ de surveillance légal de l'AS-MPC. En conséquence, le rapport final de 5.2.2018 de l'AS-MPC concernant l'affaire D.M. à l'attention de la DélCDG était basé exclusivement sur les dossiers consultés auprès du MPC ainsi que sur les renseignements récoltés par l'AS-MPC. Il appartenait ensuite à la DélCDG de comparer le rapport final de l'AS-MPC avec les résultats des enquêtes effectuées auprès d'autres autorités et de procéder, sur cette base, à une appréciation des faits tenant compte de tous les aspects.

Dans son rapport final, l'AS-MPC a retenu que

1. le MPC n'entretenait pas de contacts avec D.M. et n'avait jamais mandaté ce dernier pour procéder à des enquêtes;
2. le MPC a eu connaissance des noms des trois fonctionnaires des autorités fiscales allemandes, impliqués dans l'achat du CD de données bancaires au mois de février 2010, sur la base de ses propres enquêtes, respectivement de celles de la PJF, avant que cette dernière ne se soit adressée au SRC afin de compléter les renseignements personnels;
3. jusqu'à l'audition de D.M. en février 2015, le MPC ignorait que dans le contexte du complément des renseignements personnels initié par la PJF, le SRC avait confié à D.M. un mandat y relatif;
4. l'enregistrement des déclarations de D.M. sur sa collaboration avec le SRC a eu lieu conformément aux principes reconnus de la procédure pénale;
5. enfin, qu'au vu des dispositions applicables du Code de procédure pénale ainsi que de la doctrine et de

la jurisprudence y relative, l'octroi de l'accès au dossier aux co-prévenus de D.M. ne saurait être critiqué.

2.3 Inspection catégorie de délits Droit pénal international

En date du 29.9.2017, trois interpellations relatives à la catégorie de délits Droit pénal international ont été adressées à l'AS-MPC (17.3951, 17.3890, 17.3933; cf. annexe 2). Lors de sa séance du 30.10.2017, se fondant sur l'art. 30 al. 1 LOAP, l'AS-MPC a décidé de procéder à une inspection extraordinaire de la catégorie de délits Droit pénal international du MPC afin de répondre aux aspects systémiques des questions soulevées par les interpellants. De plus, une réponse devait être donnée simultanément aux trois interpellations parlementaires.

Par la suite, une délégation de l'AS-MPC a interrogé des collaborateurs de la division Entraide judiciaire et Droit pénal international (RV), a sollicité divers documents de la part du MPC et s'est vu informée par la direction du MPC dans le cadre des séances d'inspection. Dans ce contexte, il sied de noter que l'appréciation d'affaires en cours est l'affaire des instances judiciaires et se situe en-dehors du champ de surveillance de l'AS-MPC. De même, il n'appartient pas non plus à l'AS-MPC d'examiner des actes de procédure spécifiques du MPC à l'attention du parlement et en lieu et place des tribunaux. En revanche, l'AS-MPC peut fournir aux organes parlementaires des informations relatives à l'allocation efficace des ressources ou en lien à un besoin de révision législative. En fin de compte cependant, la priorisation de la catégorie de délits Droit pénal international – et ainsi son financement – constitue une question de priorisation stratégique du Procureur général de la Confédération.

Lors de l'impression du présent rapport, les résultats de l'inspection n'étaient pas encore disponibles. L'AS-MPC en fournira un résumé dans son rapport d'activité 2018.

3 Questions particulières

3.1 Procédures disciplinaires

Selon l'art. 31 al. 1 LOAP, l'autorité de surveillance soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) la proposition de destitution du procureur général et des procureurs généraux suppléants. En vertu de l'al. 2 de cette disposition, elle peut infliger un avertissement ou un blâme aux membres du Ministère public de la Confédération élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou ordonner une réduction de leur salaire.

Au cours de l'année sous revue, une plainte disciplinaire au sens de l'art. 31 al. 2 LOAP a été déposée contre le Procureur général Lauber. Il est résulté de l'examen de cette dénonciation qu'elle ne contenait pas d'indices

d'un comportement relevant du droit disciplinaire en lien avec une violation du devoir de fonction. En conséquence, l'AS-MPC n'est pas entrée en matière sur la dénonciation.

3.2 Nomination de procureurs extraordinaires

Lorsqu'une poursuite pénale pour infractions en rapport avec l'activité officielle est dirigée contre des membres du MPC, l'art. 67 LOAP confère à l'AS-MPC la décision de désigner un membre du MPC ou de nommer un procureur extraordinaire pour la direction de la procédure.

Au cours de l'année sous revue, l'autorité de surveillance a nommé quatre procureurs extraordinaires, dont aucun n'était membre du MPC. Quatre procédures au total ont pu être clôturées, quatre sont encore en cours. Les procureurs extraordinaires rapportent à l'AS-MPC tous les six mois sur leur activité, étant précisé qu'ils sont seuls compétents pour la direction de la procédure.

3.3 Autorisation pour la poursuite pénale

Les compétences en matière de décisions sur cette autorisation sont réglées comme suit:

- concernant les membres du MPC élus par l'Assemblée fédérale (Procureur général et procureurs suppléants): la Commission de l'immunité du Conseil national et la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (art. 14 al. 1 LRCE; RS 170.32);
- concernant les procureurs fédéraux ainsi que le reste du personnel: le Procureur général (Art. 15 al. 1 lettre d LRCE). Si l'autorisation est donnée, l'autorité de surveillance désigne un membre du Ministère public de la Confédération ou nomme un procureur extraordinaire pour la direction de la procédure pénale (art. 67 al. 1 LOAP). En cas de refus de l'autorisation, elle examine si l'affaire commande la nomination d'un procureur extraordinaire qui, le cas échéant, exercera la légitimation pour recourir;
- concernant les infractions politiques: le Conseil fédéral (art. 66 LOAP).

Vu que selon un arrêt du Tribunal pénal fédéral, le MPC ne peut liquider une plainte pénale contre des collaborateurs du MPC par une décision de non entrée en matière, la pratique suivante a été développée: le MPC transmet directement à l'autorité de surveillance toute plainte qui lui parvient à l'encontre de ses collaborateurs. Comme indiqué ci-dessus, l'AS-MPC nomme un procureur extraordinaire qui, le cas échéant, rend une décision de non entrée en matière ou qui sollicite l'autorisation de poursuite pénale et conduit ensuite la procédure.

3.4 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 al. 2 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants du 1^{er} octobre 2010; RS 173.712.23). Aucun cas d'application ne s'est présenté au cours de l'année sous revue.

Collaboration avec d'autres autorités

1 Assemblée fédérale

1.1 Interventions parlementaires

En vertu de l'art. 118 al. 4^{bis} LParl (RS 170.10), les interventions parlementaires sont dirigées à l'AS-MPC lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC ou de son autorité de surveillance. Le dépôt de motions est exclu. C'est ainsi que les interventions parlementaires concernant le MPC sont transmises directement à l'AS-MPC par les services parlementaires. Celle-ci répond à ces interventions soit directement, soit demande au MPC de préparer une réponse. La proposition du MPC fait ensuite l'objet d'une discussion et est adoptée, le cas échéant après modification.

En sa qualité d'organe institué par le parlement, l'autorité de surveillance ne répond qu'à l'égard de l'Assemblée fédérale. De son côté, cette dernière exerce la haute surveillance notamment sur l'AS-MPC et sur le MPC, conformément à l'art. 26 Lparl. Il est vrai que selon l'art. 118 al. 4^{bis} LParl, comme indiqué ci-dessus, des postulats, interpellations ou questions peuvent être adressés à l'AS-MPC lorsqu'ils se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC ou de son autorité de surveillance. Dans ce contexte, il sied cependant de garder à l'esprit que la haute surveillance parlementaire sur les organes de justice indépendants ne comprend pas le pouvoir d'annuler ou de modifier des décisions; le contrôle sur le fond des décisions est exclu (art. 26 al. 4 LParl).

Au cours de l'année sous revue, des interpellations et questions parlementaires se sont multipliées par lesquelles certains membres de l'assemblée ont demandé des renseignements liés à des procédures concrètes du MPC, voire ont exigé du MPC l'ouverture d'une procédure concrète contre des personnes ou entreprises citées nommément. L'AS-MPC observe cette évolution avec une certaine préoccupation, car cette manière de procéder comporte le risque de mettre en danger l'indépendance du MPC et d'exposer ce dernier à la prise d'influence pour des motivations politiques. C'est la raison pour laquelle l'AS-MPC tient à rappeler que dans son rapport du 28.6.2002, la CDG-CE a pris position de manière détaillée sur les principes de la haute surveillance parlementaire dans le domaine des organes de justice indépendants (FF 2002, 7077 ss). L'art. 7 Lparl qui règle le droit à l'information des députés individuels se réfère expressément uniquement aux renseignements de la part du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. En revanche, cette disposition n'est pas applicable aux demandes de renseignements à l'égard des tribunaux fédéraux et du MPC, respectivement de son autorité de surveillance (VON WYSS, dans: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N° 19 ad art. 7 LParl), car les relations entre l'Assemblée générale et l'AS-MPC

sont régies par l'art. 162 LParl. En conséquence, ce sont exclusivement les droits à l'information des commissions qui sont déterminants pour les demandes de renseignements à l'égard de l'AS-MPC.

Au cours de l'année sous revue, huit interventions parlementaires, dont trois interpellations, ont été adressées à l'AS-MPC (cf. annexe 2).

1.2 Commissions de gestion

Au cours de l'année sous revue, la CDG a entendu l'AS-MPC à deux reprises. Lors de l'audition par-devant les deux CDG le 18.5.2017, il a été discuté de la manière de procéder aux enquêtes de l'autorité de surveillance dans l'affaire D.M. L'audition devant la sous-commission Tribunaux/MPC du 4.4.2017 a eu pour objet les questions d'immunité soulevées en raison de plaintes pénales dirigées contre le Procureur général ou contre ses deux suppléants également désignés par l'Assemblée fédérale. De plus, il a été discuté des nouvelles tâches du MPC nécessitant un profil adapté: de plus en plus souvent, le MPC doit intervenir dans des structures qui constituent un risque potentiel pour la société, comme p. ex. lors de procédures complexes de criminalité économique, de certaines procédures en lien avec des djihadistes ou des bouleversements politiques au Proche Orient. Il ne s'agit là plus de délits individuels classiques, mais de l'examen de phénomènes représentant une menace qui nécessitent une collaboration avec d'autres autorités telles que le Service de renseignement, qui requièrent une vision globale et qui ne peuvent pas toujours être résolues par des moyens du droit pénal ou de la procédure pénale.

C'est dans une certaine contradiction par rapport à la complexité grandissante des tâches du MPC que l'AS-MPC a été créée par le législateur à l'extérieur de la structure départementale de la Confédération en tant qu'autorité de milice «sui generis» par rapport à son organisation. De par sa nature, ses capacités d'enquêter dans le domaine de la surveillance sont dès lors limitées. De plus, il n'existe que peu de dispositions légales définissant les tâches de l'AS-MPC. Cela a pour conséquence que l'AS-MPC doit avancer pas à pas, en échangeant avec la haute surveillance parlementaire, pour réaliser ses tâches et poursuivre son perfectionnement.

1.3 Délégation des Commissions de gestion

Chaque année, l'AS-MPC est invitée par la DélCDG à une audition ordinaire. En règle générale, les entretiens portent sur les interfaces entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance matérielle dans le domaine des infractions contre la protection de l'Etat ainsi que sur la délimitation entre les tâches préventives de protection de l'Etat du SRC d'une part, et la poursuite pénale de délits tels que les actes préparatoires punissables d'autre part. La DélCDG est informée directement

par le MPC, pratiquement en temps réel et même avant l'AS-MPC, de nouvelles procédures pénales ouvertes selon les art. 272 ss CPP (services de renseignements interdits).

En outre, des représentants de l'AS-MPC ont été entendus par la DélCDG à plusieurs reprises dans le contexte de l'enquête de surveillance dans l'affaire d'espionnage D.M. Durant l'année sous revue, ces auditions ont dès lors constitué le sujet dominant des échanges avec la DélCDG.

1.4 Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

A l'initiative de l'AS-MPC, son président a été entendu par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats le 25.4.2017. L'audition avait pour objet l'éventuelle suppression de la disposition d'incompatibilité de l'art. 24 al. 2 LOAP selon laquelle les membres avocats de l'AS-MPC ne peuvent pas représenter une partie devant les autorités pénales de la Confédération.

1.5 Commissions des finances

En vertu de l'art. 31 al. 4 LOAP, l'AS-MPC soumet au Conseil fédéral, à l'attention de l'Assemblée fédérale, tant le projet de son propre budget que celui relatif au MPC. De même, elle défend les projets de budget et les comptes devant l'Assemblée fédérale (art. 142 al. 3 et art. 162 al. 5 LParl).

Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a été entendue à deux reprises devant chacune des commissions des finances, du Conseil des Etats d'une part, du Conseil national d'autre part.

1.6 Budget 2017

L'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) a pu être mise en œuvre avec succès par l'AS-MPC en ce qui concerne le processus budgétaire et l'application du budget. Dans le budget pour l'année 2017, il avait été demandé un montant de CHF 857 400.00. Le budget global approuvé pour l'année 2017 s'est élevé à CHF 840 200.00. Par décision du Conseil fédéral du 16.12.2016, certains postes du budget ont été coupés. Bien que l'AS-MPC se situe en-dehors de l'administration fédérale et n'est dès lors pas soumise au Conseil fédéral du point de vue du droit relatif à l'organisation de l'Etat, elle a assumé ces coupes de son plein gré.

Pendant l'exercice 2017, les dépenses globales de l'autorité de surveillance, s'élevant à environ CHF 634 000.00, correspondent à un taux d'utilisation de 75.5 %.

1.7 Budget 2018

Les moyens sollicités dans le processus de planification 2018 (budget global) pour l'AS-MPC s'élèvent à CHF 825 700.00 au total. Ils ont été acceptés par l'Assemblée

fédérale sans modification. L'écart par rapport au budget 2016 (17 000.00) s'explique par l'actualisation de la planification des coûts de personnel sur la base des valeurs indicatives fournies par l'Office fédéral du personnel OFPER (CHF 29 000.00) ainsi que par les moyens supplémentaires sollicités pour les autres frais et services à concurrence de CHF 12 000.00. L'établissement du budget se fonde sur des estimations et sur les chiffres des années antérieures. Dans l'ensemble, l'on peut s'attendre à une évolution stable des charges de fonctionnement. Des frais supplémentaires extraordinaires pourront être compensés dans le cadre du budget global approuvé, sans devoir effectuer de nouvelles requêtes.

2 Tribunal pénal fédéral

Echanges avec le Tribunal pénal fédéral

Le Tribunal pénal fédéral est, d'une part, l'instance de recours contre les actes de procédure et les décisions du MPC. D'autre part, il statue en première instance sur les accusations soutenues par le MPC. Cette situation génère certains problèmes d'interfaces. Ceux-ci doivent être résolus directement par les intéressés sur la base des dispositions légales applicables et en la forme prévue à cet effet par la procédure pénale; ils sont dans une large mesure soustraits à la sphère d'influence de l'AS-MPC.

L'AS-MPC et la Commission administrative du Tribunal pénal fédéral se sont rencontrés le 30.10.2017 dans les locaux du Tribunal pénal fédéral à Bellinzone. A cette occasion, il a été discuté d'aspects généraux des actes d'accusation du MPC, de la représentation de l'accusation ainsi que des recours du MPC contre les arrêts du Tribunal pénal fédéral. De plus, la Commission administrative a donné à l'AS-MPC des informations sur la nouvelle cour d'appel du Tribunal pénal fédéral ainsi que sur sa position relative au dépôt électronique des dossiers.

3 Département fédéral de justice et police (DFJP)

Entretiens avec le DFJP

Depuis 2011, des représentants de l'autorité de surveillance et du MPC se réunissent régulièrement avec la cheffe du DFJP, le secrétaire général du DFJP, le directeur de l'Office fédéral de la justice, la directrice Fedpol et le chef de la PJF. Depuis 2015, ces réunions ont lieu annuellement. Lors de réunions passées, il a été discuté de sujets d'interfaces, de projets de loi en cours revêtant une importance pour le MPC ou encore de questions de ressources. Au cours de l'année sous revue, la réunion périodique a eu lieu le 27.6.2017. Les entretiens

ont porté notamment sur le projet «Joining Forces», sur les enquêtes de surveillance dans l'affaire D.M., sur l'état de la mise en œuvre de la Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1) ainsi que sur la révision du CPP et l'harmonisation pénale.

4 Surveillance des services de renseignement (AS-Rens)

Echanges avec l'AS-Rens

Au cours des années passées déjà, l'AS-MPC a eu des échanges annuels avec la Surveillance des renseignements interne au DDPS. Avec l'adoption de la Loi fédérale sur le renseignement, entrée en vigueur le 1.9.2017, il a été créé la nouvelle autorité de surveillance indépendante des services de renseignement (AS-Rens). Il s'agissait dès lors de poursuivre les échanges avec la nouvelle autorité.

Le 23.11.2017, une délégation de l'AS-MPC s'est entretenue avec le directeur de l'AS-Rens et un directeur d'inspections. Les échanges ont eu pour objet notamment la structure de l'AS-Rens, le fonctionnement de l'AS-MPC, les processus de support TIC, les questions de sécurité ainsi que les interfaces réciproques et la collaboration avec d'autres organes de surveillance. C'est surtout dans les domaines de la sécurité et de l'infrastructure que tant l'AS-MPC que l'AS-Rens ont ensuite identifié des potentiels de synergie. L'examen de leur mise en œuvre commune est prévu pour l'année 2018.

La Loi sur la responsabilité de la Confédération (LRCF) prévoit la nécessité d'une autorisation pour la poursuite pénale contre des membres d'autorités et de fonctionnaires pour des crimes ou délits en rapport avec leur activité ou leur situation officielle. Ce sont les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale qui décident de l'octroi de l'autorisation pour les membres d'autorités ou des fonctionnaires élus par l'Assemblée fédérale (art. 14 al. 1 LRCF). Le Procureur général de la Confédération est lui-même compétent pour octroyer cette autorisation pour le personnel qu'il a nommé (art. 15 al. 1 lit. d LRCF).

En règle générale, la décision d'autorisation est précédée d'une enquête préliminaire. Il s'agit, d'une part, de prendre, le cas échéant, les mesures conservatoires qui ne souffrent aucun retard (cf. également art. 303 al. 2 CPP). D'autre part, cela doit permettre de créer une base de décision afin de ne pas ouvrir une procédure pénale au cas où les soupçons ne sont pas corroborés ou, dans le cas contraire, d'obtenir la décision de la part de l'autorité appelée à donner l'autorisation. En cas de plaintes pénales contre les membres d'autorités et les fonctionnaires de la Confédération, ces enquêtes préliminaires sont généralement conduites par le MPC.

Sous le titre «Infractions commises par des membres du Ministère public de la Confédération», l'art. 67 al. 1 LOAP prévoit que l'AS-MPC désigne un membre du MPC ou nomme un procureur extraordinaire pour conduire la procédure lorsque la poursuite pénale est dirigée contre un procureur en chef ou un procureur fédéral en rapport avec son activité. La loi ne comprend dès lors pas les membres du MPC élus par l'Assemblée fédérale (le Procureur général de la Confédération ainsi que les procureurs généraux suppléants; cf. art. 20 al. 1 LOAP) ainsi que le reste du personnel du MPC. L'AS-MPC suggère de combler cette lacune et de lui attribuer la tâche de désigner, dans tous les cas, un membre du MPC ou de nommer un procureur extraordinaire lorsqu'une plainte pénale est dirigée contre un membre ou un collaborateur du MPC.

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

Berne, le 1^{er} février 2018

Annexes

- 1 Principes de l'AS-MPC pour la surveillance de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération
- 2 Interventions parlementaires à l'attention de l'AS-MPC

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 26.3.2012

2 Interventions parlementaires à l'attention de l'AS-MPC

2.1 17.5013. Question Rutz Gregor du 27.2.2017. Affaire Ousman Sonko. Quelle suite?

- Pourquoi le Ministère public de la Confédération a-t-il repoussé l'affaire Ousmane Sonko pendant des mois et n'a-t-il ouvert une enquête qu'en février suite à la plainte déposée par une ONG?
- Quelles sont les prochaines démarches prévues: expulsion et rapatriement vers la Gambie ou transfert devant la Cour pénale internationale à La Haye?
- N'est-il pas choquant que, selon l'OFJ, une extradition soit exclue faute de justice indépendante, alors que Sonko en sa qualité de ministre est précisément coresponsable de cette situation?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) du 6.3.2017:

Le 29 novembre 2016, le Ministère public de la Confédération a été informé par l'Office fédéral de la police (Fedpol) de ce que l'ancien ministre de l'intérieur gambien avait formé une demande d'asile en Suisse en date du 10 novembre 2016. Le lendemain, la section Entraide judiciaire et Droit pénal international du Ministère public de la Confédération a émis un ordre d'enquête préliminaire à Fedpol. De plus, il a été procédé à plusieurs vérifications, notamment en échange avec des partenaires internationaux, y compris la Cour pénale internationale. Des questions de droit portant sur la compétence ont été examinées, ne serait-ce qu'à la lumière de la compétence fédérale pour des délits correspondants du droit pénal international qui n'existe que depuis 2011. Il résultait de ces premières vérifications qu'à l'époque, il n'existait pas de motif d'arrestation, même sous l'angle du principe de la proportionnalité.

Le 25 janvier 2017, l'organisation non gouvernementale Trial International a déposé une plainte auprès du Ministère public du canton de Berne pour des infractions relevant de la compétence cantonale (lésions corporelles graves, voies de fait, mise en danger de la vie et de l'intégrité corporelle d'autrui, injures, menaces, contrainte, privation de liberté, abus de fonction).

Le lendemain, le Ministère public du canton de Berne a ouvert une procédure pénale, notamment pour crimes contre l'humanité. Le tribunal des mesures de contrainte compétent a admis la requête de mise en détention du Ministère public du canton de Berne et, le 28 janvier 2017, a ordonné la détention préventive jusqu'au 25 avril 2017.

Pour des considérations de principe (notamment au vu de sa compétence, depuis 2011, en matière de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre ainsi qu'en raison de son expertise dans ce domaine d'infractions) et suivant une demande de reprise de compétence de la part du Ministère public du canton de Berne, le Ministère public de la Confédération s'est déclaré disposé à reprendre la procédure pénale et à la réunir en compétence fédérale. La reprise de la procédure a eu lieu le 3 février 2017, après coordination préalable entre le Procureur général de la Confédération et le Procureur général du canton de Berne.

Le Ministère public de la Confédération est en train de procéder à de plus amples actes de procédure, notamment dans le but de déterminer si le soupçon de crimes contre l'humanité au sens de l'art. 264a du Code pénal peut être corroboré. En vertu de l'art. 264m CP, le Ministère public de la Confédération est tenu à la poursuite pénale dans ce champ d'infractions lorsque l'auteur présumé se trouve en Suisse, même lorsque l'infraction a été commise à l'étranger et que ni l'auteur, ni la victime de l'infraction ne sont de nationalité suisse. La poursuite pénale suisse est soumise à la réserve que l'auteur présumé n'est pas extradé à un autre état ou remis à un tribunal pénal international.

La compétence relative à une éventuelle procédure d'extradition ou de transfèrement appartient exclusivement à l'Office fédéral de la justice.

2.2 17.5044. Question Romano Marco du 28.2.2017. Procureur général Michael Lauber. Collaboration constructive entre les institutions plutôt que simple recherche de la notoriété?

Le 21 février 2017, le procureur général de la Confédération Michael Lauber a tenu une conférence au Tessin qui a eu un grand retentissement médiatique. Monsieur Lauber a rappelé urbi et orbi la nécessité, que personne ne conteste, de disposer d'un arsenal législatif plus complet pour combattre le crime organisé.

- Le Procureur général a-t-il formellement présenté des requêtes, ou plutôt des propositions législatives concrètes, afin d'améliorer le dispositif à disposition du Ministère public de la Confédération?
- Des révisions spécifiques sont-elles prévues ou ne s'agit-il que d'un sujet de conférence?

Prise de position de l'autorité de surveillance du MPC du 6.3.2017:

Le Procureur général de la Confédération œuvre pour une amélioration des bases légales en vue de la poursuite pénale des organisations criminelles. C'est ainsi qu'il a dirigé un groupe de travail mis en œuvre par la Commission de droit pénal de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, composé de praticiens de la poursuite pénale. Durant l'année 2016, ce groupe a élaboré des propositions concrètes pour une adaptation de la norme pénale relative aux organisations criminelles (Art. 260^{ter} du Code pénal) ainsi qu'une nouvelle norme pénale concernant le terrorisme. Hormis le Ministère public de la Confédération, le groupe de travail comportait des représentants des cantons du Tessin, de Berne, Zurich et Genève ainsi que du Tribunal pénal fédéral. Les solutions proposées par le groupe de travail ont eu le soutien de la direction de la CCDJP et ont été présentées par cette dernière à la cheffe du Département fédéral de justice et police en septembre 2016.

Les propositions de la CCDJP sont en rapport avec plusieurs interventions parlementaires. Ainsi, par la motion 15.3008, le Conseil fédéral a été chargé de compléter les éléments constitutifs de la qualité de membre d'une organisation criminelle par des éléments constitutifs supplémentaires afin de faciliter de cette manière l'exécution de procédures pénales correspondantes. La motion reprend la préoccupation de l'initiative parlementaire 14.401 qui exige que l'art. 260^{ter} soit modifié de manière à rendre possible une poursuite pénale plus efficace du crime organisé. A son tour, l'initiative parlementaire 15.407 propose la création d'une norme pénale générale sur le terrorisme.

L'intervenant se réfère à l'événement du 21 février 2017, organisé par le Département de l'intérieur, de la justice et de la police du canton de Tessin, sur le sujet «Le crime organisé en Suisse». Cet événement s'est adressé aux représentants des autorités, aux avocats, notaires, économistes, fiduciaires et citoyens intéressés. En sa qualité d'invité à cet événement, le Procureur général a parlé de ses expériences dans la pratique de poursuite pénale et des efforts précités visant à améliorer la poursuite des organisations criminelles sur le plan législatif.

2.3 17.5296. Question Sommaruga Carlo du 7.6.2017. Tzipi Livni. A quand une ouverture d'une procédure pour crime de guerre?

Les procureurs de divers pays européens ont ouvert des enquêtes pénales pour crime de guerre contre l'ancienne ministre israélienne Tzipi Livni, vu sa responsabilité au sein du cabinet restreint de sécurité qui a pris les décisions et endossé les bombardements de Tsahal

contre la population civile. Elle risque une arrestation dans ces pays.

- Le Ministère public de la Confédération agit-il?
- Collabore-t-il avec les autres pays européens ou laisse-t-il la Suisse devenir un lieu de villégiature pour les criminels de guerre?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) du 12.6.2017:

Dans le domaine du droit pénal international, des procédures ne peuvent en principe être ouvertes que si la personne concernée «se trouve en Suisse» (art. 264m du Code pénal). Tel n'est actuellement pas le cas de Madame Livni. Le Ministère public de la Confédération accorde l'entraide judiciaire internationale en matière pénale pour les infractions qui ressortissent à la juridiction fédérale et, partant, également dans le domaine du droit pénal international (art. 23 al. 1 let. g du Code de procédure pénale). Dans le présent contexte, une plainte pénale a été déposée auprès du Ministère public de la Confédération, et elle est actuellement traitée.

2.4 17.5529. Question Wermuth Cédric du 29.11.2017. Glencore. Une enquête pénale en Suisse seulement sous pression de l'étranger?

Les Paradise Papers ont clairement montré l'existence d'importants indices de corruption d'agents publics au Congo par un intermédiaire travaillant pour Glencore.

Le Ministère public de la Confédération estime-t-il, comme dans d'autres dossiers – comme par exemple dans le dossier FIFA – qu'il est préférable de ne pas bouger et de n'agir que quand des procédures seront ouvertes à l'étranger et l'entraide de la Suisse sollicitée?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) du 4.12.2017:

Le Ministère public de la Confédération a pris connaissance des comptes-rendus publiés par la presse au sujet de ce qu'on désigne les Paradise Papers. Il examine régulièrement les informations disponibles dans ce contexte. Comme prévu par le Code de procédure pénale (CPP), le Ministère public de la Confédération ouvre par principe une instruction lorsqu'il arrive à la conclusion, sur la base des informations à sa disposition, dont les sources peuvent être diverses, qu'il existe des soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise (cf. art. 309 CPP).

2.5 17.5540. Question Sommaruga Carlo du 29.11.2017. Panama Papers. Ouverture d'une enquête pénale contre Glencore par le Ministère public de la Confédération

Le Ministère public de la Confédération a récemment fait preuve d'un zèle qu'on ne lui connaissait pas en annonçant publiquement la mise en accusation d'un ressortissant qatari dans le dossier FIFA, apparemment avant que l'intéressé ne soit lui-même informé.

- Le Ministère public de la Confédération agira-t-il avec autant de transparence pour l'ouverture d'une enquête concernant l'évident cas de corruption publique de Glencore au Congo?
- Au contraire, ne communiquera-t-il que si de puissants ministères publics étrangers le font avant lui?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4.12.2017:

Le Ministère public de la Confédération a pris connaissance de la couverture médiatique dans ce contexte et examine régulièrement les informations disponibles. Comme cela est prévu par le Code de procédure pénale (CPP), le Ministère public de la Confédération ouvre une instruction lorsqu'il arrive à la conclusion, sur la base des informations à disposition, dont les sources peuvent être diverses, qu'il existe des soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise (cf. art. 309 CPP). Le Ministère public de la Confédération informe par principe le public selon les prescriptions du Code de procédure pénale, à savoir concrètement en vertu de l'article 74 CPP. Dans ce cadre, il examine et décide au cas par cas si et, le cas échéant, dans quelle mesure il convient d'informer le public de l'ouverture d'une procédure.

2.6 17.3890. Interpellation Sommaruga Carlo du 29.9.2017. Le Ministère public de la Confédération est-il indépendant ou sous influence politique?

Une procédure est en cours devant le Ministère public de la Confédération contre M. Rifaat Al-Assad, l'ancien numéro deux du régime syrien, pour des crimes de guerre massifs commis dans les années 1980. Ses hommes seraient notamment accusés d'avoir participé au massacre de Hama, qui aurait fait entre 10 000 et 40 000 victimes. Ce massacre est resté dans les mémoires et marque un tournant dans l'utilisation de la violence par le régime syrien, qui perdure aujourd'hui. Selon les avocats des victimes et l'association TRIAL International, la procédure serait au point mort. Ceux-ci s'interrogeraient même quant à l'indépendance du MPC dans ce dossier (RTS, TJ du 25.9.2017). Dans le cadre d'un précédent recours fait devant le Tribunal pénal fédéral dans cette même affaire, le MPC avait

affirmé qu'il «appartient également à la direction de la procédure de délimiter les composantes politiques passées ou actuelles de la présente procédure pénale. (...)» (BB.2015.96)

Je demande à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération de répondre aux questions suivantes:

1. Qu'entend le MPC par l'analyse de «composantes politiques» d'une procédure?
2. Existe-t-il une base légale qui permette au MPC de décider du sort d'une procédure en fonction de sa sensibilité politique présumée de l'affaire?
3. Y a-t-il des contacts entre le DFAE et le MPC au sujet des procédures de droit pénal international?
4. Si oui, de quelle nature sont-ils?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) du 6.2.2018

1.–2. L'interpellant se réfère à un arrêt de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral du 25 février 2016 (BB.2015.96). Cet arrêt judiciaire traitait spécifiquement de la décision prise par le Ministère public de la Confédération (MPC) dans la procédure pénale en question, visant à imposer à la plaignante une obligation de garder le secret au sens de l'art. 73 al. 2 du Code de procédure pénale. La brève citation reprise dans la question de l'interpellant ressort de la réponse du MPC au recours, dont un extrait a été reproduit dans l'arrêt sur recours précité (considérant 3.2). Au stade de la procédure de l'époque, le MPC tenait notamment à déterminer l'objet de l'investigation des événements fort anciens et de les délimiter des composantes politiques. Le MPC est conscient de ce que de telles procédures se situent souvent dans un contexte politisé. Or, c'est exclusivement l'ordre juridique applicable qui est déterminant pour la conduite de la procédure, respectivement pour les décisions du MPC.

Il sied de préciser deux points en l'espèce: Premièrement, l'art. 7 de la Loi sur le Parlement (LParl) qui régit les droits à l'information de chaque député ne se rapporte qu'aux renseignements de la part du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale. En revanche, cette disposition n'est pas applicable aux renseignements à l'égard des tribunaux suisses ainsi que du Ministère public de la Confédération, respectivement de l'Autorité de surveillance du MPC) (von Wyss, dans: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N° 19 ad art. 7 LParl); car la haute surveillance parlementaire est exercée par les Commissions de gestion, et les relations entre l'Assemblée générale et les tribunaux suisses ou l'AS-MPC sont régies par l'art. 162 LParl). Il s'ensuit que ce sont exclusivement les droits à l'information des commissions – et non

ceux de chaque député individuel – qui sont déterminants par rapport aux demandes de renseignements à l'égard des tribunaux suisses ou de l'AS-MPC.

Deuxièmement, il sied de souligner que selon l'art. 26 al. 4 LParl, le contrôle du fond des décisions judiciaires et des décisions du MPC ne fait pas l'objet de la (haute) surveillance par l'assemblée fédérale. Cette disposition a pour but, notamment, de protéger les tribunaux suisses et le MPC de toute prise d'influence politique sur leur processus de décision.

3.–4. Fondé sur les bases légales applicables, le MPC collabore avec diverses autres autorités, dont le DFAE. Dans ce contexte, la Direction du droit international public, son Comité interdépartemental du droit international humanitaire, la Direction pour le développement et la coopération (DDC), la Division Sécurité humaine de la Direction politique (DSH), les représentations permanentes de la Suisse auprès de l'ONU et d'autres organisations internationales ainsi que les ambassades suisses dans les pays déterminants se situent au premier plan.

2.7 17.3933. Interpellation Mazzone Lisa du 29.9.2017. Le Ministère public de la Confédération a-t-il vraiment la volonté d'agir dans les procédures concernant les crimes internationaux?

La presse a révélé l'existence d'une procédure pénale pour crimes de guerre contre Rifaat al-Assad, l'oncle du Président syrien Bachar Al-Assad. Cette procédure a été ouverte il y a près de quatre ans par le MPC. Aux dires des avocats, qui ont même déposé un recours pour déni de justice auprès du Tribunal pénal fédéral, rien ou presque n'aurait été accompli en terme d'actes d'instruction dans ce dossier. Le prévenu n'aurait été entendu qu'une seule fois, en 2015, sur l'ordre du Tribunal pénal fédéral, donc contre la volonté du MPC. Aucune confrontation n'aurait été organisée avec les parties plaignantes, et les preuves, notamment une liste de témoins, n'auraient pas été administrées. Dans le même temps, en France, en Espagne et en Angleterre, les biens de Rifaat Al-Assad ont été successivement saisis, et il est poursuivi en France pour recel de détournement de fonds publics et blanchiment.

Dans sa réponse aux questions du *Matin Dimanche* et de la *Sonntagszeitung*, le MPC a invoqué «la complexité et le temps extrêmement long des procédures». Je charge l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération de répondre aux questions suivantes:

1. Pourquoi le MPC n'a-t-il pas procédé à pratiquement aucun acte d'instruction dans le cadre de cette procédure?
2. Pourquoi n'a-t-il pas administré les preuves présentées par les parties?

3. Pourquoi n'a-t-il pas organisé aucune confrontation avec les victimes?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) du 6.2.2018:

1.–3. Cette interpellation concerne une procédure pénale en cours auprès du Ministère public de la Confédération (MPC). Dans cette procédure, un recours a été déposé par-devant le Tribunal pénal fédéral par le représentant d'une des victimes. Ce recours porte sur les sujets soulevés dans l'interpellation. Le MPC se déterminera à leur sujet dans le cadre de la procédure de recours à l'attention du Tribunal. Le contrôle sur le fond des décisions respectivement de la direction de la procédure par le MPC dans des cas particuliers est réservé aux tribunaux compétents et ne fait pas l'objet de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale (art. 26 al. 4 de la Loi sur le parlement).

2.8 17.3951. Interpellation Markwalder Christa du 29.9.2017. Le Ministère public de la Confédération a-t-il vraiment volonté de lutter contre les crimes internationaux?

Le Ministère public de la Confédération (MPC) a admis avoir ouvert une instruction pénale contre M. Rifaat Al-Assad en 2013 pour crimes de guerre, sur la base du principe de compétence universelle, qui oblige la Suisse à poursuivre les suspects de crimes internationaux présents sur son sol.

Le Conseil fédéral rappelle régulièrement que la lutte contre l'impunité est une préoccupation importante dans sa politique extérieure et judiciaire. Le MPC avait notamment affirmé à l'occasion d'un interview à La Liberté en 2012: «Nous avons depuis le 1^{er} Janvier 2011 une base légale qui dit clairement que nous sommes compétents pour lutter contre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, qui sont tous imprescriptibles. Cela nous oblige à poursuivre les suspects se trouvant sur territoire suisse, même s'ils ne font qu'y passer.»

Dans ses réponses aux interpellations 11.4168, 14.3283, 15.3362 et 16.3745, l'Autorité de surveillance du MPC n'a eu de cesse d'affirmer que les moyens mis à dispositions du MPC en matière de crimes internationaux étaient suffisants. Dans son rapport de gestion 2016, le MPC a également affirmé que «Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie 2016–2019, il a notamment été décidé que le domaine de délits Droit pénal international avait une importance stratégique.»

Or, à ce jour, depuis la création du Centre de compétence en question (CCV puis RV), aucune procédure de crimes internationaux n'a encore été portée en jugement devant le Tribunal fédéral.

La Suède, par exemple, qui s'est doté d'une unité de 8 procureurs à plein temps sur les affaires de droit pénal international, a déjà mené à leurs termes une dizaine de procédures de ce type.

Questions:

1. A la lumière des récents développements, l'Autorité de surveillance confirme-t-elle que des moyens suffisants sont alloués à la poursuite des suspects de crimes de guerre?
2. Comment explique-t-elle les critiques constantes des associations, des avocats des parties civiles et les révélations de la presse à ce sujet?
3. Quel temps du RV est-il alloué, en pourcentage, aux affaires de crimes internationaux, par rapport aux affaires d'entraide?
4. Une autonomisation du CCV est-il enfin à l'ordre du jour afin de que ces affaires puissent être menées avec le temps, la spécialisation et les ressources nécessaires?

Prise de position de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) du 6.2.2018:

1. A titre préliminaire, il sied de préciser que l'art. 7 de la Loi sur le parlement (LParl) qui régit les droits à l'information de chaque député ne se rapporte qu'aux renseignements de la part du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale. En revanche, cette disposition n'est pas applicable aux demandes de renseignements à l'égard des tribunaux suisses ainsi que du MPC, respectivement de l'AS-MPC (von Wyss, dans: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N° 19 ad art. 7 LParl), car les relations entre l'assemblée générale et l'AS-MPC sont régis par l'art. 162 LParl). Il s'ensuit que ce sont exclusivement les droits à l'information des commissions qui s'appliquent aux demandes de renseignements à l'égard de l'AS-MPC. Deuxièmement, il sied de souligner que selon l'art. 26 al. 4 LParl, le contrôle du fond des décisions judiciaires et des décisions du MPC ne fait pas l'objet de la (haute) surveillance par l'assemblée fédérale. Cette disposition a pour but, notamment, de protéger les tribunaux suisses et le MPC de toute prise d'influence politique sur leur processus de décision. Par la mise en application du Statut de Rome, la poursuite du génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre a été attribuée au MPC. Le domaine droit international pénal a été introduit en 2012; depuis 2016, ce domaine a été rattaché à la section Entraide judiciaire et Droit pénal international (RV). La section RV est composée de 18.5 postes à temps complet: six procureurs fédéraux, cinq procureurs fédéraux assistants, 1.5 stagiaires et cinq assistants de procédure. Parmi ces personnes, trois

procureurs et une procureure assistante sont particulièrement spécialisés dans le domaine du droit pénal international.

Depuis 2011, plus de 40 cas ont été soumis au MPC. La plupart des procédures ont été liquidées par des non-lieux ou des classements; à ce jour, aucune mise en accusation n'a encore été adressée au Tribunal pénal fédéral. Les possibilités de la poursuite pénale sont limitées et dépendent étroitement de la volonté de coopération des états impliqués. Les lieux du crime se situent toujours à l'étranger; plusieurs pays, régions et cultures sont concernés; de même les victimes ou les témoins résident à l'étranger. Les infractions concernées sont imprescriptibles si bien qu'il faut parfois examiner des événements qui se sont produits il y a fort longtemps. La question relative à la compatibilité de déclarations recueillies à titre privé ou faites à l'étranger avec le droit de procédure suisse et, partant, celle de leur recevabilité dans une procédure pénale suisse s'avère particulièrement complexe.

Le MPC se dédie de manière intense aux exigences particulières que revêt le domaine du droit pénal international. Depuis mai 2017, il a mis en place une analyse stratégique du champ d'infractions du droit pénal international et en janvier 2018, il a mis en vigueur son règlement sur l'organisation interne de la section RV. Le processus est loin d'être achevé, car dans une première phase, il s'agit de faire l'inventaire de la situation actuelle, de définir l'évolution souhaitée et, enfin, de développer les mesures nécessaires en vue de la mise en œuvre du concept. De son côté, l'AS-MPC a soumis la section RV du MPC à une inspection spéciale. Les travaux correspondants sont encore en cours à ce jour. Les résultats définitifs en seront résumés dans le rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC.

A l'heure actuelle, l'AS-MPC considère toujours que les moyens mis en œuvre par le MPC dans le domaine du droit pénal international sont suffisants pour permettre un traitement adéquat des tâches. Dans la mesure cependant où le MPC doit également traiter d'autres champs d'infractions (comme p.ex. dans le domaine du terrorisme, de la protection de l'Etat ou de la criminalité économique), la question de savoir combien de ressources doivent être dédiées aux divers domaines constitue en fin de compte une question de fixation des priorités stratégiques par le Procureur général de la Confédération.

Compte tenu des différences relatives aux systèmes juridiques et à l'organisation des autorités, des comparaisons entre divers pays ne sont possibles que dans une mesure limitée.

2. De par la nature des choses, les divers protagonistes de la procédure ont parfois une appréciation diver-

gente de la marche de la procédure. Si au cours d'une procédure pendante, des critiques sont exprimées par la voie de recours, le MPC prend position à l'égard du tribunal compétent. Pour le surplus, il n'y a pas de raison de prendre position, en dehors des voies de droit prévues par la loi, au sujet des réclamations des personnes directement concernées ou au sujet aux communications des médias qui s'y rapportent.

- 3.-4. Comme elle l'a indiqué dans son rapport activité 2016, le MPC s'est réorganisé également dans les domaines Entraide judiciaire et droit pénal international avec effet au 1^{er} février 2016 et a créé la section RV. Suivant les besoins et la charge de travail, les collaborateurs de cette section sont affectés aux deux domaines (cf. la prise de position de l'AS-MPC relative à l'interpellation 16.3745), étant précisé que dans le droit pénal international, des procureurs fédéraux particulièrement spécialisés sont mis en œuvre essentiellement dans ce domaine d'infractions.

Abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
AS-Rens	Autorité de surveillance des Services de renseignement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDG	Commission 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)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
DéFin	Délégation des finances
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
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)
LRens	Loi fédérale sur le renseignement du 25 septembre 2015 (RS 121)
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
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral

