



Autorité de surveillance  
du Ministère public de la Confédération

# 2011

## RAPPORT D'ACTIVITÉ

## Sommaire

<b>Généralités</b>	<b>4</b>
1 Bases légales, tâches	4
2 Composition et élection	4
<b>Activités en général</b>	<b>5</b>
1 Structure et organisation de l'AS-MPC	5
2 Fonctionnement	5
3 Information du public	6
<b>Activité de surveillance</b>	<b>8</b>
1 Procédures de surveillance pendantes reprises	8
2 Surveillance du Ministère public de la Confédération	8
3 Procureurs fédéraux extraordinaires	14
4 Questions diverses	14
5 Conséquences de la non-réélection de l'ancien procureur général de la Confédération	15
<b>Collaboration avec d'autres autorités</b>	<b>16</b>
1 Assemblée fédérale	16
2 DFJP	18
3 TPF	21
<b>Constatations particulières</b>	<b>22</b>
1 Influence du CD et du DFJP sur la poursuite pénale	22
2 Indications à l'intention du législateur	22
<b>Annexe</b>	<b>24</b>

### 1 Bases légales, tâches

L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> 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 (RS 173.71), sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1<sup>er</sup> octobre 2010 concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24) et sur le règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4 novembre 2010 (RS 173.712.243). La nouvelle réglementation de la surveillance est entrée en vigueur en même temps que le nouveau code de procédure pénale suisse.

Les tâches et les compétences de l'AS-MPC sont définies aux art. 29 à 31 LOAP. Il convient de préciser que l'AS-MPC n'est pas une instance de recours contre des décisions du Ministère public de la Confédération (MPC) et qu'elle ne peut donner à ce dernier d'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 (art. 29, al. 2, LOAP). Elle peut cependant édicter des directives de portée générale sur la manière dont le Ministère public de la Confédération doit s'acquitter de ses tâches.

### 2 Composition et élection

Selon l'art. 23 LOAP, l'autorité de surveillance compte sept membres, dont un juge du Tribunal fédéral et un juge du Tribunal pénal fédéral. Deux membres doivent être des avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats. Les trois autres membres sont des spécialistes qui n'appartiennent pas à un tribunal fédéral et qui ne sont pas inscrits dans un registre cantonal des avocats. Le 29 septembre 2010, l'Assemblée fédérale a élu en qualité de membres de l'AS-MPC, pour quatre ans:

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

L'AS-MPC se constitue elle-même.

### 1 Structure et organisation de l'AS-MPC

#### 1.1 Travaux préparatoires effectués avant fin 2010

Les membres se sont réunis le 4 octobre 2010 pour une première séance «constitutive». Monsieur Hansjörg Seiler, juge du Tribunal fédéral, a été nommé président pour les deux premières années de la période de fonction. Monsieur Thierry Béguin a été nommé vice président. Les membres de l'AS-MPC ont été assermentés lors de cette séance. La secrétaire-juriste a été nommée le 25 novembre 2011. L'AS-MPC a en outre adopté, par le biais d'une décision prise par voie de circulation, le règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4 novembre 2010 (RS 173.712.243).

#### 1.2 Travaux préalables de l'organisation de projet; nomination du secrétariat; infrastructure

Le MPC a effectué, conjointement avec le Centre de services finances et avec l'Administration fédérale des finances, dans le cadre d'un sous-projet du projet MPC 2011, les premiers préparatifs en vue de la mise en place de la structure de base de l'AS-MPC. En novembre, le sous projet AS-MPC a été transmis au président désigné de l'AS-MPC. Dans le cadre de ce projet, il s'agissait de préparer le budget 2011 de l'AS-MPC et en particulier de prendre les dispositions nécessaires pour que cette dernière puisse agir en qualité d'autorité dans le domaine administratif.

#### 1.3 Début de l'activité au 1<sup>er</sup> janvier 2011; structure de l'AS-MPC

Le secrétariat se trouve au centre de Berne, dans un immeuble appartenant à la Confédération. Deux locaux à usage de bureau, une salle de réunion et un local d'archivage sont à disposition. Le Service fédéral de sécurité a conseillé l'AS-MPC en ce qui concerne les dispositifs de sécurité.

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

En sa qualité d'autorité, l'AS-MPC est indépendante de l'administration fédérale, des tribunaux et du Parlement. Dans le cadre du projet MPC 2011, cette indépendance a été étendue au niveau organisationnel et administratif. En d'autres termes, l'AS-MPC n'a pas été rattachée administrativement à une autre autorité fédérale (par ex. aux Services du Parlement). Le statut d'autorité entièrement indépendante sans rattachement

administratif à une autre autorité fédérale se traduit par une certaine «surorganisation». Durant la première année d'activité, le temps passé à effectuer des travaux d'ordre administratif et organisationnel a représenté plus de 50 % du temps consacré à l'exécution des tâches dévolues au Secrétariat de l'AS-MPC. Les expériences qui seront faites ces deux prochaines années montreront si la part élevée des prestations en question était due à la mise en place de l'AS-MPC ou si elle reste constante et à un niveau élevé, et elles permettront d'identifier les avantages et les inconvénients liés à l'indépendance administrative et organisationnelle.

### 2 Fonctionnement

#### 2.1 Séances internes ou avec le MPC

L'AS-MPC tient des séances de surveillance avec le MPC, ainsi que des séances internes, le même jour. Si nécessaire, l'AS-MPC communique par voie électronique entre les séances.

#### 2.2 Personnes de référence

En vertu de l'art. 3, al. 1 et 2 du règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4 novembre 2010, l'AS-MPC a instauré un système de personnes de référence. Il y a une personne de référence pour un thème permanent (questions budgétaires), ainsi que des personnes de référence pour des questions particulières (par ex. une procédure) ou pour la direction de projets.

#### 2.3 Adoption du concept de surveillance

L'AS-MPC a élaboré un concept de surveillance, dans lequel elle a défini les buts de l'activité de surveillance, les tâches de surveillance, leur étendue et leurs limites, la collaboration avec d'autres autorités, ainsi que son organisation interne. Le concept de surveillance est un document interne de l'AS-MPC, elle l'a mis à disposition des CdG et du MPC. Une version abrégée de ce concept se trouve sur le site Internet de l'AS-MPC. Les axes principaux de l'activité de l'AS MPC sont les suivants:

– L'AS-MPC ne peut pas donner d'instructions au MPC dans des cas concrets. Elle peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. C'est pourquoi elle ne se mêle pas des cas concrets. Elle ne les ignore cependant pas, car un grand nombre de cas d'espèces où la problématique est toujours la même peuvent révéler un «défaut du système» nécessitant son intervention. Les prestations du MPC en sa qualité d'autorité de poursuite pénale ne peuvent en outre pas être évaluées autrement qu'en fonction de la conduite des procédures concrètes, car cela est le produit de son travail.

- L'AS-MPC ne se mêle pas de l'activité des tribunaux. Ce sont ces derniers qui décident des mesures de contrainte, des accusations, etc.
- L'AS-MPC n'est pas un «Superministère public» agissant à la place du procureur général de la Confédération.
- Elle intervient en cas de défauts du système et est à disposition du procureur général de la Confédération en qualité d'interlocuteur.

### 3 Information du public

#### 3.1 Site Internet

La possibilité d'une présence sur Internet, dans la page d'accueil des Services du Parlement, a été accordée à l'AS-MPC au début de son activité. L'AS-MPC dispose maintenant de son propre site Internet (<http://www.ab-ba.ch>), qui peut si nécessaire être complété. Il est prévu de publier une version condensée du rapport d'activité sur ce site.

#### 3.2 Communiqués de presse

L'AS-MPC a publié quatre communiqués de presse durant l'exercice. Deux étaient consacrés à des suspensions de procédure menées par deux procureurs extraordinaires. En été, un communiqué de presse a informé le public que la direction du MPC était assurée. Un communiqué publié par l'AS-MPC en automne concernait l'accord conclu avec le procureur général de la Confédération Beyeler au sujet des conséquences de la résiliation de ses rapports de service.

#### 3.3 Interviews

L'AS-MPC a décidé qu'en principe seul le président fournissait des informations aux médias. En 2011, il a accordé diverses interviews et répondu à de nombreuses questions des médias.

#### 3.4 Questions du public

Durant l'exercice, il n'y a pas eu de questions du public relatives à l'activité de surveillance de l'AS-MPC. En revanche, il y a eu diverses dénonciations contre le MPC (voir à ce sujet page 13, ch. 2.8)

#### 3.5 Récusation

Dans un cas, un membre de l'AS-MPC s'est récusé pour l'inspection d'une division du MPC (art. 28 LOAP). Dans un autre cas, un membre de l'AS-MPC a annoncé qu'il se récusait pour la discussion d'une procédure.



## 1 Procédures de surveillance pendantes reprises

### 1.1 Gestion des dossiers du MPC dans une procédure

L'AS-MPC a repris du DFJP une procédure de surveillance pendante contre le MPC, concernant l'examen de reproches relatifs à la gestion des dossiers dans le cas Tinner. Selon ces reproches, des dossiers – ou en tout cas des copies de dossiers qui auraient du être détruits conformément à la décision du Conseil fédéral – ont été réintégrés à la procédure par le MPC. L'AS-MPC a désigné deux membres comme personnes de référence pour cette procédure. Ces derniers ont consulté les dossiers et fait un compte-rendu à l'AS-MPC. Ils n'ont pas constaté d'indices selon lesquels les reproches formulés à l'égard du MPC dans cette procédure seraient fondés. L'AS MPC a clos la procédure de surveillance durant l'exercice et informé le DFJP des résultats.

### 1.2 Enquêtes préliminaires

Dans de nombreux cas, la PJF effectue des enquêtes préliminaires approfondies de longue durée. Il s'est révélé que de telles enquêtes doivent être suivies par des juristes et non être confiées simplement à la police. Selon l'ancien droit, le MPC suivait informellement ces enquêtes. En d'autres termes, les enquêtes préliminaires n'étaient pas effectuées par un procureur fédéral, mais seulement parrainées par celui-ci. Dans son rapport d'inspection pour l'année 2010, le Tribunal pénal fédéral (TPF) a mentionné que, lors des inspections concentrées sur un petit nombre d'équipes, douze procédures d'enquêtes préliminaires de longue durée ont encore été constatées. Le nouveau CPP ne prévoit cependant plus de telles enquêtes préliminaires. L'AS-MPC a discuté de cette question avec le MPC et depuis lors ce dernier ne suit plus d'enquêtes préliminaires. La PJF veillera elle-même à ce que ses enquêtes préliminaires soient suivies par un juriste. Cette réglementation s'applique également aux enquêtes préliminaires qui étaient encore pendantes au MPC en 2011.

### 1.3 Règlementation des frais des procureurs extraordinaires

Par lettre du 16 mai 2011, les CdG ont informé l'AS-MPC que le TPF avait déjà mentionné dans son rapport de gestion 2009 que de nombreuses procédures classées par des procureurs extraordinaires ne respectaient pas, sous l'angle des frais, les directives établies ainsi que les prescriptions légales. Dans son rapport de gestion 2010, le TPF constate que dans le cas de deux autres procédures suspendues les dispositions pertinentes et le règlement sur les frais n'ont pas été respectés. L'AS-MPC a discuté de ces cas avec le MPC. Il ne sera pas revenu sur ces deux cas, car ils sont entrés en force. A l'avenir, les procureurs extraordinaires seront informés par le biais du contrat ou d'une notice que les frais doivent être présentés conformément au règlement du TPF.

## 2 Surveillance du Ministère public de la Confédération

### 2.1 Assermentations

En 2011, Monsieur Michael Lauber, procureur général de la Confédération nouvellement élu, Monsieur Ruedi Montanari, procureur général suppléant et Madame Maria-Antonella Bina, procureure générale suppléante, ont prêté serment ou fait la promesse solennelle devant l'AS-MPC.

### 2.2 Directives

Le 31 août 2011, l'AS-MPC a, conformément à l'art. 29, al. 2, LOAP, édicté des directives à l'intention du MPC, concernant la remise des rapports à l'AS-MPC. Le TPF avait déjà édicté des directives semblables à l'intention du MPC. Selon les nouvelles directives, ce dernier doit remettre à l'AS-MPC des rapports semestriels et un rapport annuel plus détaillé. Les rapports semestriels contiennent des informations concernant les procédures pendantes, les procédures terminées et les rapports spécifiques qui permettent à l'AS-MPC de prendre connaissance de la façon dont le MPC conduit les procédures. Les directives ont été conçues en veillant à ce que l'élaboration des rapports destinés à l'AS-MPC n'entraîne pas un travail excessif pour le MPC. Une solution a été trouvée conjointement avec ce dernier. Ainsi, les rapports pourront dans une large mesure être établis à l'aide des instruments utilisés par le MPC pour le contrôle de gestion interne. L'AS-MPC a estimé que d'autres directives ou mesures de surveillance n'étaient pas nécessaires.

### 2.3 Rapports

Durant l'exercice, le MPC a remis à l'AS-MPC deux rapports semestriels pour les périodes du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2010 et du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2011. Ces deux rapports ont encore été établis conformément aux directives du TPF, que l'AS-MPC a reprises provisoirement jusqu'à l'édiction de ses propres directives.

### 2.4 Séances de surveillance

En 2011, l'AS-MPC a tenu 11 séances de surveillance avec le MPC (dont une séance extraordinaire à l'occasion de la non-réélection du procureur général de la Confédération). Les membres de l'AS-MPC, le procureur général de la Confédération, son suppléant et sa suppléante, ainsi que le chef d'état-major du MPC ont régulièrement participé à ces séances. Monsieur Michael Lauber, le procureur général de la Confédération désigné, a assisté aux deux dernières séances, en tant qu'invité. Lors des séances, l'AS-MPC a discuté avec le MPC de questions actuelles, de thèmes prioritaires et de questions d'organisation. En 2011, les discussions ont porté sur les thèmes prioritaires suivants:

- Unité de doctrine au sein du MPC
- Délégation aux cantons
- Principes régissant la mise en accusation, concertations et principe d'opportunité
- Collaboration entre le MPC et les cantons

Selon l'art. 29, al. 2, LOAP, l'autorité de surveillance ne peut pas, dans un cas d'espèce, donner d'instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours. L'AS-MPC respecte l'indépendance du MPC. Lors des séances de surveillance, elle est informée régulièrement par le procureur général de la Confédération au sujet des procédures ;

- qui peuvent avoir une certaine portée politique,
- qui touchent particulièrement les relations entre la Suisse et l'étranger,
- susceptibles d'intéresser particulièrement les médias,
- pour lesquelles le MPC a le cas échéant besoin de l'appui de l'AS-MPC
- ou qui présentent un intérêt particulier pour d'autres raisons.

### 2.5 Inspections

#### 2.5.1 Procédure

Durant la première année d'activité, les inspections avaient pour but principal de prendre connaissance, au moyen d'un tour d'horizon, du travail effectué par le MPC. Les membres de l'AS MPC souhaitaient se procurer les éléments leur permettant d'apprécier l'activité du MPC dans son ensemble. C'est pourquoi ils ont procédé, entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 2 novembre 2011, à des inspections de toutes les unités opérationnelles et non-opérationnelles du MPC: Direction (y compris EMO PG et EM GR), Services (Recours, Service juridique, Monitoring), CCEF, CC ECI, Protection de l'Etat et délits spéciaux, Berne Terrorisme, Criminalité économique, Antenne de Lausanne, Antenne de Lugano et Antenne de Zurich.

Contrairement au TPF, l'AS-MPC n'a pas procédé à des inspections de procureurs, car la surveillance de ces derniers est maintenant en premier lieu du ressort du procureur général de la Confédération en vertu de la nouvelle LOAP.

Les inspections effectuées en 2011 ont concerné principalement la durée des procédures, la fixation des priorités en matière de lutte contre la criminalité et les besoins du MPC en ressources de la Police judiciaire fédérale. Etant donné que le procureur général de la Confédération n'a pas été réélu en juin 2011, les premières inspections auxquelles a procédé l'AS-MPC se sont déroulées dans un contexte quelque peu différent de celui qui prévaudra ces prochaines années.

Chaque inspection a été effectuée par une équipe de trois membres de l'AS-MPC. Les unités faisant l'objet d'une inspection ont préalablement fourni à l'AS-MPC une documentation sur leur organisation et sur leur activité, ainsi que des rapports spécifiques actualisés. Toutes les documentations ont été remises dans les délais. Dans certains rapports de cas spécifiques, les indications requises pour le calcul de la prescription et le nombre des prévenus manquaient. Pour le surplus, les documents fournis étaient satisfaisants. Un procès-verbal de chaque inspection a été établi. Les collaborateurs du MPC qui ont été interrogés ont eu la possibilité de prendre position au sujet des procès-verbaux, après un contrôle des faits. Toutes les remarques formulées ont pu être prises en compte. Toutes les inspections se sont déroulées dans un climat agréable et détendu.

L'AS-MPC a rédigé un rapport final sur les inspections. Contrairement à ce qui se pratique pour de nombreux rapports d'inspection usuels, l'AS-MPC ne s'est pas limitée dans son rapport aux éléments statistiques. Elle a opté volontairement pour une approche axée sur le contenu, notamment parce que le MPC fournira les éléments statistiques dans le rapport ad hoc et que le traitement statistique s'effectuera dans ce contexte.



Le procureur général de la Confédération a eu la possibilité de prendre position au sujet du rapport final. Il est apparu qu'il avait d'autres attentes vis-à-vis du rapport d'inspection de l'AS-MPC. Le MPC souhaitait un rapport contenant une évaluation de son organisation et de l'activité des procédures (le cas échéant avec des recommandations pour l'avenir). Le MPC étant parfois l'objet de sévères critiques, ce souhait est compréhensible, mais il n'est pas compatible avec les objectifs de l'AS-MPC. Se fondant sur les inspections, l'AS-MPC a fait certaines constatations qui ne constituent cependant pas une appréciation définitive de l'organisation, des processus opérationnels et de la qualité de la conduite des procédures, mais un état des lieux provisoire des domaines auxquels l'AS-MPC devra à l'avenir accorder une attention particulière (à ce sujet, voir en particulier page 12, ch. 2.5.2.5).

## 2.5.2 Résultats

### 2.5.2.1 Organisation

Selon les constatations de l'équipe d'inspection, le mode d'organisation du MPC permet de travailler de manière appropriée:

- Le MPC a bien préparé et géré la séparation sur le plan organisationnel d'avec l'administration fédérale. Des mesures supplémentaires sont nécessaires dans un petit nombre de domaines (par ex. informatique ou personnel). Le MPC a reconnu qu'il convenait d'agir et il a pris des mesures pour combler les lacunes identifiées.
- Le MPC a maîtrisé l'intégration de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) sur le plan organisationnel. Les tensions qui régnaient entre des collaborateurs du MPC et de l'OJI n'ont pas entièrement disparu après l'intégration de l'OJI dans le MPC.
- Le MPC a reconnu à temps le défi posé par l'introduction du nouveau CPP et pris des mesures pour bien préparer les collaborateurs à la modification du droit. Il convient de mentionner en particulier:
  - > Les cours de formation proposés à tous les niveaux (conduite des procédures, appui juridique pour la conduite des procédures et établissement des procès-verbaux).
  - > La mise à disposition de manuels pour l'application du nouveau droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011. En 2011, le MPC s'est efforcé d'identifier les «points faibles» du passage au nouveau droit et de les corriger. Les manuels du MPC ont ainsi été revus régulièrement.
- Les unités opérationnelles peuvent définir de manière autonome leur organisation interne et opter pour des équipes fixes ou pour des équipes ad hoc chargées du traitement de cas. L'avantage de cette solution est de permettre aux unités de choisir la forme d'organisation la mieux adaptée à la nature des cas dont elles s'occupent.

- Au sein des divisions opérationnelles et du MPC, les processus sont définis de manière telle que des décisions importantes peuvent en principe être contrôlées dans le cadre des procédures conduites (au moyen de divers contrôles effectués par les chefs de divisions et par le procureur général de la Confédération).
- La présence d'antennes à Lausanne, Lugano et Zurich représente un défi pour la direction du MPC. La communication entre les antennes et la centrale s'effectue entre autres par vidéoconférence et elle fonctionne généralement bien. Toutefois, on a parfois l'impression que les antennes sont peu associées à la direction du MPC et à la répartition des cas et que les contacts avec Berne peuvent être difficiles.
- La suppression de la troisième équipe de l'Antenne de Lugano a manifestement généré des difficultés structurelles. Les changements intervenus au niveau du personnel de l'Antenne de Lausanne ont causé un travail notable.
- Compte tenu des résultats des inspections effectuées en 2011, l'AS-MPC examinera en profondeur, lors des futures inspections, certaines questions organisationnelles (par ex. le bien fondé d'une division Terrorisme, des antennes, de l'organisation de l'EM GR et de l'EMO PG ou de la structure et de la répartition des ressources du CCEF).

### 2.5.2.2 Conduite des procédures Généralités

- Les collaborateurs du MPC semblent motivés pour leur activité en général et pour la conduite des procédures.
- L'infrastructure nécessaire pour l'exécution des tâches existe.
- Les informations souvent négatives diffusées par les médias représentent une gêne pour les collaborateurs du MPC accomplissant des tâches opérationnelles.
- Les investigations se poursuivent dans le cas d'un assez grand nombre de procédures pendantes, bien que le classement de celles-ci soit prévu.
- En vertu du nouveau CPP, le MPC conduit des procédures qui sont closes par la procédure de l'ordonnance pénale, qui étaient auparavant déléguées aux cantons. Cela génère parfois un travail supplémentaire considérable.
- Le nouveau CPP et la LOAP accordent expressément au procureur général de la Confédération la compétence de donner dans un cas d'espèce des instructions aux procureurs, aussi en ce qui concerne le contenu. Le procureur général de la Confédération fait usage de cette possibilité, ce qui n'est pas apprécié de la même manière par tous les procureurs.

#### Conduite de procédures complexes

- La conduite de procédures complexes impliquant beaucoup de parties (notamment pluralité des parties civiles) selon le nouveau CPP représente un défi. Le CPP se révèle moins approprié pour la conduite de telles procédures.
- Il existe, avant tout en matière de procédures vastes et complexes, un risque de perte du savoir-faire en cas de départ du collaborateur en charge du dossier.

#### Durée des procédures

- Il est approprié de mieux centrer les procédures sur l'essentiel pour optimiser l'utilisation des ressources. Il faudrait qu'une stratégie d'investigation claire soit définie dès le début et que le supérieur hiérarchique suive attentivement la procédure, afin d'éviter que des procédures ne se prolongent pendant des années occasionnant un travail considérable alors qu'elles ont peu de chances d'aboutir. Les procédures vastes et complexes doivent faire l'objet d'une planification.
- Certaines procédures sont plus longues que d'autres. Cela avant tout dans les procédures qui fondent la compétence de la Confédération sur la base de l'art. 24 CPP. Cette situation est également due au fait qu'il faut souvent attendre longtemps les résultats des investigations de la PJF.
- La durée des procédures d'entraide est également un facteur notable de retard.
- Il conviendra d'examiner de plus près la durée des procédures et l'application des mesures de contrainte.

#### 2.5.2.3 Fixation des priorités en matière de lutte contre la criminalité

- Dans les limites des règles de compétence prévues par la loi, d'une part, et des priorités en matière de lutte contre la criminalité, d'autre part, fixées conjointement avec la fedpol, il s'agit de définir d'autres priorités. La Direction du MPC devrait participer davantage à la définition de ces priorités.
- Dans le cas d'un assez grand nombre de procédures ouvertes, un classement et une confiscation sont prévisibles. En l'occurrence, la priorité en matière de lutte contre la criminalité semble être la confiscation de fonds en Suisse.
- Si le MPC devait s'occuper davantage de droit pénal économique, il y aurait lieu de s'assurer que les ressources quantitatives et qualitatives sont suffisantes.

#### 2.5.2.4 Constatations particulières

- La conservation des dossiers et des pièces à conviction est manifestement placée sous la responsabilité des procureurs conduisant les procédures, elle semble parfois manquer de clarté. Il s'agit là d'un facteur de risque, étant donné l'absence de vue d'ensemble sur les documents, comme dans le cas de la procédure Tinner.
- Il est nécessaire que le MPC clarifie divers aspects organisationnels de la collaboration avec le Tribunal pénal fédéral (TPF). Des critiques portant sur le contenu et le côté matériel de décisions ou des compétences du TPF sont parfois formulées. Quelques procureurs se sentent désavantagés par rapport aux prévenus devant le TPF. Ils doivent intervenir seuls face à toute une task force d'études d'avocats, sans disposer d'un appui suffisant.
- Les relations avec les tribunaux des mesures de contrainte paraissent bonnes.
- La communication vers l'extérieur est du ressort de la Direction et du Service de presse. De nombreux collaborateurs ont l'impression que le travail médiatique du MPC est trop réactif ou défensif et que les informations fournies au sujet des résultats obtenus par le MPC sont insuffisantes.

#### 2.5.2.5 Suite des travaux

L'AS-MPC a constaté qu'un examen approfondi des procédures et de la conduite des procédures du MPC n'était pas possible dans le cadre des inspections. Pour cette raison, elle a décidé en octobre 2011 de lancer un projet d'analyse des procédures, afin d'examiner en profondeur la conduite des procédures du MPC, en dehors de l'activité d'inspection. L'AS-MPC ne pouvant pas donner d'instructions au MPC dans des cas concrets et ne se mêlant par conséquent pas des procédures pendantes du MPC, des procédures closes seront analysées dans le cadre du projet.

En 2012, afin de disposer de suffisamment de temps pour procéder à un examen complémentaire des questions soulevées à l'occasion des inspections, celles-ci seront effectuées plus tôt.

En 2012, l'AS-MPC participera au règlement de diverses questions organisationnelles entre le MPC et le TPF.

#### 2.6 Organisation du MPC

La position et la fonction de la seconde procureure générale suppléante ont donné lieu à des discussions en rapport avec l'organisation du MPC. L'art. 10, al. 1, LOAP prévoit que le procureur général a deux substituts. Le 16 mars 2011, l'Assemblée fédérale a élu Madame Maria-Antonella Bino au poste de procureure générale suppléante. L'art. 3 du règlement du 22 novembre 2010 sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.22) distingue entre un premier et un second procureur général suppléant. Le premier procureur général suppléant assume, à plein temps, la suppléance intégrale du procureur général pour ce qui est de la direction du MPC. La seconde procureure générale suppléante assume la suppléance intégrale du procureur général et celle du premier procureur général suppléant en leur absence. Elle dirige également l'Antenne de Lausanne. L'art. 10 LOAP ne prévoyant pas une telle hiérarchisation, la réglementation définie à l'art. 3 du règlement a également fait l'objet de quelques discussions au sein des CdG. La hiérarchisation vise en premier lieu à préciser dans quel ordre les deux procureurs suppléants interviennent. Du point de vue de l'AS-MPC, il est essentiel que le second procureur général suppléant assume également intégralement la suppléance pour ce qui est de la direction, afin de garantir une exécution adéquate des tâches de suppléance. Le procureur général de la Confédération a garanti à l'AS-MPC que tel était bien le cas. Dans le cadre de son activité générale de surveillance, l'AS-MPC veille au respect de cette garantie. Pour la réglementation, le procureur général de la Confédération jouit par ailleurs de l'autonomie d'organisation.

#### 2.7 Passation des pouvoirs entre l'ancien et le nouveau procureur général de la Confédération

La passation des pouvoirs entre l'ancien et le nouveau procureur général de la Confédération a été préparée durant la période sous revue et elle aura lieu au cours des premières semaines suivant l'entrée en fonction du nouveau procureur général.

#### 2.8 Dénonciations

Durant la période sous revue, dix dénonciations ont été adressées par des citoyens à l'AS-MPC. Six de celles-ci peuvent être considérées comme des dénonciations proprement dites. L'AS-MPC a traité toutes ces dénonciations.

Lors d'une dénonciation concernant deux procédures pendantes, des informations générales ont été fournies sur la conduite des procédures par le MPC. La plupart des dénonciations émanaient de personnes ayant qualité de partie dans une procédure conduite par le MPC. Les auteurs de deux dénonciations ont critiqué la lenteur excessive de la procédure et ont invité l'AS-MPC à intervenir auprès du MPC pour accélérer la procédure. Compte tenu de la subsidiarité de la dénonciation par rapport aux voies de recours ordinaires, l'AS-MPC a transmis celles-ci au TPF, afin qu'il examine si elles pouvaient être considérées comme des recours pour déni de justice. Dans l'un de ces deux cas, le TPF a ouvert une procédure de recours. Quant à l'autre dénonciation, elle a été retirée.

Dans deux autres dénonciations il était demandé à l'AS-MPC qu'elle donne au MPC des instructions concrètes ou générales dans une procédure. L'AS-MPC n'est pas intervenue dans le sens voulu par les dénonciateurs, elle a toutefois examiné les deux dénonciations et en a discuté avec le MPC lors des séances de surveillance.

Deux autres dénonciations avaient trait aux relations entre le MPC et la presse. Elles ont également été examinées et discutées avec le MPC.

## 2.9 Procédures disciplinaires

Durant l'exercice, l'AS-MPC n'a pas du prendre de mesures au sens de l'art. 31, al. 1 et 2, LOAP (proposition de destitution, mesures disciplinaires).

## 2.10 Rapport d'activité du Ministère public de la Confédération

Nous renvoyons au rapport d'activité séparé établi par le MPC.

## 3 Procureurs fédéraux extraordinaires

### 3.1 Contrats repris du DFJP

A la fin de 2010, quatre procureurs fédéraux extraordinaires engagés par le Conseil fédéral étaient en fonction. L'AS-MPC a repris les mandats correspondants, mais a conclu de nouveaux contrats avec les procureurs fédéraux extraordinaires.

### 3.2 Procédures closes et procédures pendantes

Trois des quatre procédures pendantes ont été closes durant l'exercice. Deux cas ont été clos par une ordonnance de non-entrée en matière au sens de l'art. 310, al. 1, let. a, CPP. Une ordonnance de non-entrée en matière a fait l'objet d'un recours qui a été rejeté par le TPF. Dans le cas d'une procédure, le procureur fédéral extraordinaire a rendu une ordonnance pénale, contre laquelle le prévenu a recouru. Le procureur fédéral extraordinaire a maintenu l'ordonnance pénale et transmis le dossier au TPF. La Cour des affaires pénales du TPF a libéré le prévenu du reproche de publication de débats officiels secrets et lui a alloué une indemnité. Le jugement est entré en force. Le quatrième cas est pendant. Le procureur général de la Confédération a refusé l'autorisation pour ouvrir une poursuite pénale (art. 15, al. 1, let. d, loi sur la responsabilité). La décision n'est pas encore entrée en force.

### 3.3 Nomination de nouveaux procureurs extraordinaires

Durant l'exercice, l'AS-MPC n'a pas nommé de procureur extraordinaire. Une plainte pénale contre une procureure fédérale a été déposée dans le cadre d'une procédure. Dans ce cas, le procureur général de la Confédération a refusé l'autorisation pour ouvrir la poursuite pénale. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 15, al. 5, LRFC). Le Tribunal administratif fédéral statue définitivement, car le recours devant le Tribunal fédéral est irrecevable (art. 83, let. e, LTF).

## 4 Questions diverses

### 4.1 Règlement de la procédure en cas de plaintes pénales contre des collaborateurs du MPC

Selon l'art. 67, al. 1, LOAP, l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération désigne un membre du Ministère public de la Confédération ou nomme un procureur extraordinaire pour la conduite de la procédure en cas de poursuite pénale contre un procureur en chef ou un procureur en raison d'une infraction en rapport avec son activité. Dans un tel cas, une autorisation du procureur général de la Confédération au sens de l'art. 15, al. 1, let. d, de la loi sur la responsabilité est en outre requise pour ouvrir la poursuite pénale. L'AS-MPC a décidé de ne désigner un procureur extraordinaire ou un membre du MPC que lorsque l'autorisation pour ouvrir la poursuite pénale a été délivrée.

### 4.2 Thème prioritaire durées des procédures

La durée des procédures constitue une préoccupation principale de l'activité de l'AS-MPC; ce thème a fait l'objet d'intenses discussions lors des inspections. En 2011, l'AS-MPC a en outre effectué divers travaux préparatoires sur ce thème (par ex. l'analyse de 40 jugements du domaine cantonal ou la présentation chronologique des étapes de procédures devant le Tribunal fédéral). Un concept a par ailleurs été élaboré pour le projet «Analyse des procédures». Les durées des procédures feront l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de ce projet qui débutera en 2012.

### 4.3 Contacts du MPC avec l'étranger

La question des contacts du MPC avec l'étranger a été abordés à l'occasion des séances de surveillance et des inspections, notamment sous l'angle de l'entraide judiciaire, de la pratique en matière de voyages de service, des procédures sensibles pour la politique extérieure, ainsi que sous l'aspect général des «relations entre le MPC et l'étranger».

Il a généralement été constaté que le MPC espère, dans le cas des procédures d'entraide judiciaire, améliorer et accélérer l'entraide grâce à des contacts personnels établis lors de voyages de service dans les pays concernés. Cette formule pose un problème en ce sens que les contacts noués entre personnes sont perdus lorsque l'une d'entre elles change de poste. Le MPC ne dispose pas de concept de rechange.

### 4.4 Mesures de contrainte et durées de détention

L'admissibilité de mesures de contrainte est décidée par les tribunaux des mesures de contrainte et n'est en principe pas de la compétence de l'AS-MPC. Cette dernière n'interviendrait par exemple que si des décisions des tribunaux des mesures de contrainte montraient, en ce qui concerne le MPC, des défauts nécessitant son intervention. Cela découle du principe selon lequel l'AS-MPC ne peut pas donner d'instructions au MPC dans des cas d'espèce concrets.

La question des compétences linguistiques des tribunaux des mesures de contrainte a été discutée régulièrement lors des séances de surveillance.

### 4.5 Procureurs n'ayant pas la nationalité suisse

Trois collaborateurs du MPC n'ayant pas la nationalité suisse étaient déjà procureurs généraux suppléants avant l'entrée en vigueur du nouveau droit. Ils avaient été nommés par le Conseil fédéral, conformément à l'ancien droit. Le procureur général de la Confédération entendait promouvoir ces trois personnes à la fonction de procureur fédéral. Selon le nouveau droit, seul le procureur général et ses deux suppléants doivent être de nationalité suisse (art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, LOAP). Une motion en cours d'examen par le Parlement exige que les positions de cadres de la Confédération dans le domaine de la justice soient exclusivement attribuées à des personnes de nationalité suisse (motion 10.3966 / Doris Fiala). C'est pourquoi le procureur général de la Confédération a suspendu ces promotions afin d'empêcher que le Parlement soit mis devant le fait accompli. Cette manière de procéder a été convenue avec l'AS-MPC. Par la suite, une des personnes concernées a quitté le MPC. Une deuxième personne a été naturalisée et sa promotion lui a été accordée.

## 5 Conséquences de la non-réélection de l'ancien procureur général de la Confédération

Le 15 juin 2011, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a décidé de ne pas réélire Erwin Beyeler, procureur général de la Confédération, pour la législature 2012–2015. L'AS-MPC a ensuite examiné si la direction du MPC était garantie. Cet examen a montré qu'elle le serait jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau procureur général de la Confédération nommé et qu'il n'était pas nécessaire que l'AS MPC prenne des mesures. Il convient de relever qu'Erwin Beyeler était très motivé pour exercer sa fonction jusqu'à la fin de 2011, pour continuer de travailler avec ses collaborateurs en vue d'atteindre les objectifs fixés pour 2011 et pour transmettre personnellement à son successeur un MPC en bon état. A cet égard, l'AS-MPC lui doit des remerciements.

Lors des inspections, d'assez nombreux collaborateurs du MPC ont signalé que l'intervalle relativement long entre la non réélection du procureur général de la Confédération en fonction et l'élection de son successeur constituait un certain désagrément pour le personnel.

Suite à sa non réélection par l'Assemblée fédérale, Erwin Beyeler a, en raison de la prochaine résiliation de ses rapports de service, fait valoir des prétentions à l'égard de la Confédération. Une procédure correspondante, qui était pendante devant le Tribunal administratif fédéral, a été suspendue afin que les parties aient la possibilité de trouver une solution amiable. L'AS-MPC et Erwin Beyeler ont conclu un accord amiable qui a été approuvé par la Délégation des finances des Chambres fédérales (voir le communiqué de presse du 28 septembre 2011 «Procureur général de la Confédération: conséquences de la non élection», en annexe). Ensuite, une interpellation parlementaire concernant les négociations sur un accord amiable et son contenu a été déposée (à ce sujet, voir l'interpellation Mörgele en annexe et page 16, ch.1.3).

Le procureur général de la Confédération a toujours fait preuve de motivation et coopéré avec l'AS MPC, malgré la procédure pendante.

### 1 Assemblée fédérale

#### 1.1 Discussions avec les CdG et la DélCdG concernant l'exercice de l'activité de surveillance

Une discussion entre les CdG et l'AS-MPC a eu lieu au printemps. L'AS-MPC fait chaque année rapport à l'Assemblée fédérale sur son activité et rédige des rapports supplémentaires en cas d'événements particuliers (art. 29, al. 1, LOAP). Durant la période sous revue, aucun rapport supplémentaire n'a été rédigé à l'intention des CdG. L'AS-MPC envoie les communiqués de presse aux CdG un jour avant publication, par courriel.

Les CdG traitent directement avec le Ministère public de la Confédération, conformément à l'art. 153, al. 1, LParl, en relation avec l'art. 162 LParl, mais informent l'AS-MPC au sujet de tels contacts. L'AS-MPC a également été informée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national, lorsque celle-ci avait mis le MPC sous écoute au moyen de chevaux de Troie, à des fins de surveillance.

La DélCdG surveille l'activité dans le domaine de la sécurité de l'Etat et du renseignement (art. 53 LParl) et à ce titre également une partie de l'activité du MPC. Une réunion a lieu chaque année entre la DélCdG et l'AS-MPC. En vue de cette réunion, l'AS-MPC rédige à l'intention de la DélCdG un rapport consacré aux constatations importantes pour cette dernière (notamment celles concernant la sécurité de l'Etat et les interfaces entre le renseignement et les autorités de poursuite pénale). La DélCdG informe l'AS-MPC au sujet des réunions qu'elle a avec le MPC.

#### 1.2 Audition de la CJ concernant la réélection du procureur général de la Confédération

La Commission judiciaire (CJ) de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a procédé à une audition de l'AS-MPC, portant sur la réélection du procureur général de la Confédération en fonction, de son suppléant et de sa suppléante.

En ce qui concerne l'élection du nouveau procureur général de la Confédération, la presse a mentionné que celui-ci n'avait pas été l'objet d'un contrôle de sécurité. Le nouveau procureur a déclaré qu'il était disposé à se soumettre à un tel contrôle et il a fait une démarche à ce sujet auprès de l'AS-MPC. La Commission judiciaire a décidé de discuter à nouveau de la question d'un contrôle de sécurité pour les personnes élues par l'Assemblée fédérale et a demandé à l'AS MPC de prendre position sur cette question.

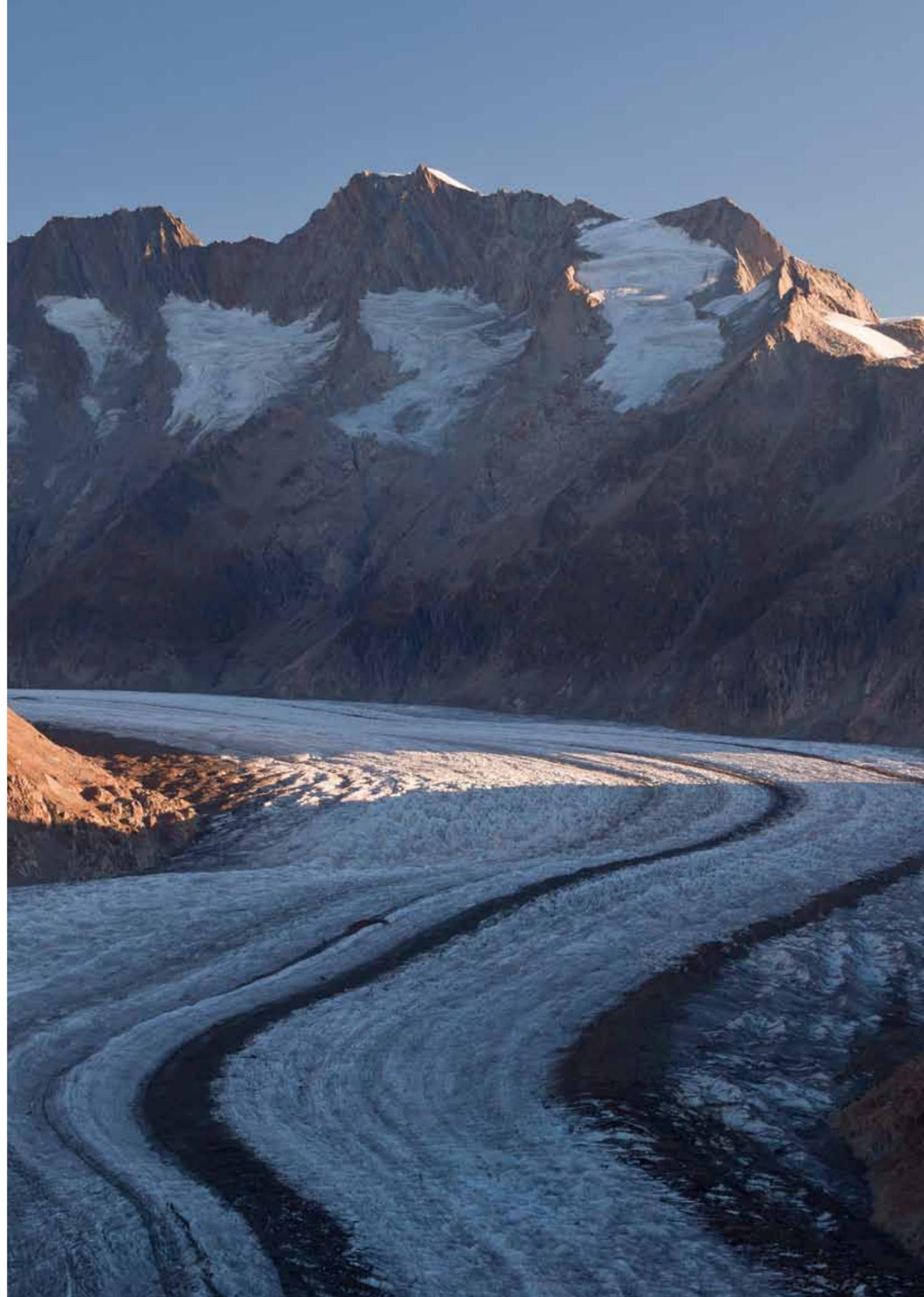
#### 1.3 Prises de position sur des interventions parlementaires (motion Jositsch; interpellation Mörgeli)

Le Conseil fédéral n'a plus la compétence de répondre aux interventions parlementaires qui concernent le MPC depuis que ce dernier n'est plus rattaché au DFJP. Il a été convenu avec les Services du Parlement que les initiatives parlementaires concernant le MPC devaient être adressées à l'AS-MPC jusqu'à ce que l'art. 118 de la loi sur le Parlement soit complété. L'AS-MPC transmet ces initiatives au MPC pour réponse. En 2011, l'AS-MPC a pris position sur le projet de réponse de l'OFJ à la motion Jositsch et a rédigé une réponse à l'interpellation Mörgeli (voir annexe, page 25).

#### 1.4 Budget et CdF

L'autorité de surveillance soumet au Conseil fédéral, à l'intention de l'Assemblée fédérale, son projet de budget et ses comptes ainsi que le projet de budget et les comptes du Ministère public de la Confédération (art. 31, al. 4, LOAP). Elle défend les projets de budget et les comptes du Ministère public de la Confédération, ainsi que ses propres projets de budget et ses comptes devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3 et art. 162, al. 5, LParl). Cette procédure a été appliquée pour le budget 2012. Pour les comptes 2010, l'ancien modèle a encore été utilisé. Des questions supplémentaires concernant le budget 2012 du MPC ont été posées au sein des commissions des finances et des commissions de gestion des deux Chambres. Le MPC a donné une réponse satisfaisante à ces commissions.

L'AS-MPC a commencé son activité le 1<sup>er</sup> janvier 2011, en se fondant sur la LOAP. Le budget de 869 000 francs était prévu pour 2011. Ce montant n'a été utilisé qu'à raison de 48 % (418 000 francs), d'où un solde d'environ 452 000 francs. Cette situation s'explique en partie par le fait que l'AS-MPC est en cours de mise en place. Les besoins en personnel et les catégories de personnel requises ne sont pas encore connus définitivement. Le Secrétariat de l'AS-MPC compte une juriste travaillant à 80 %, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, et un secrétaire administratif travaillant à 40 %, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2011. C'est pourquoi le crédit de personnel n'a pas été entièrement utilisé. En outre, l'AS-MPC n'a pas confié de mandats de conseil à des externes en 2011. Dans les autres charges d'exploitation, un crédit de 100 000 francs était prévu pour les coûts des procureurs extraordinaires. Ce crédit qui était précédemment inscrit au budget du DFJP a été transféré dans le budget de l'AS-MPC. Aucun nouveau procureur fédéral extraordinaire n'a été désigné en 2011. Seules se poursuivent les quatre procédures pour lesquelles le procureur fédéral extraordinaire avait encore été mandaté par le Conseil fédéral, conformément à l'ancien droit (page 14, ch. 3), de sorte que les coûts ont été relativement faibles durant l'exercice.



Les membres de l'AS-MPC exercent leur activité à titre accessoire. Les indemnités journalières et le remboursement des frais sont fixés conformément à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 mars 2007 concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral. Compte tenu de cette ordonnance, les membres touchent des indemnités journalières pour la participation à des séances et à des inspections, mais pas pour les travaux d'une autre nature accomplis pour l'AS-MPC (par ex. étude de dossiers, préparation d'exposés, etc.).

Selon les constatations faites durant le premier exercice, les membres de l'AS-MPC devront probablement consacrer aux séances plus de jours que prévu initialement et il faudra avoir la possibilité de tenir des séances supplémentaires en cas de situations particulières. Le montant inscrit au budget 2012 pour les indemnités journalières a été augmenté de 31 000 francs par rapport à celui qui figurait au budget 2011, afin de doter l'AS-MPC de la souplesse nécessaire.

## 2 DFJP

### 2.1 Interfaces

Des interfaces existent entre l'activité de surveillance de l'AS-MPC et l'activité d'autres autorités. Il s'agit principalement de la jurisprudence du TPF, de la compétence du DFJP, en particulier en ce qui concerne la fedpol, de l'activité du DDPS en matière de protection de l'Etat et de l'activité des cantons dans le cadre de la poursuite pénale. Durant la période sous revue, les interfaces avec le TPF et avec le DFJP étaient au premier plan. Pour l'année prochaine, un projet de collaboration avec les cantons et diverses discussions avec le TPF sont prévues.

### 2.2 Entretiens périodiques avec la cheffe du DFJP

Il a été convenu avec la cheffe du DFJP de tenir deux réunions par année, afin de procéder à la coordination au niveau stratégique et à des échanges généraux sur les interfaces. Deux réunions ont eu lieu en 2011. Elles se sont soldées par des résultats constructifs. La coordination de la politique d'information (voir ch. 2.4 plus bas) et des demandes de ressources (voir ch. 2.3 plus bas) a été convenue.

### 2.3 Ressources

Les ressources de la police ont une importance primordiale pour l'activité du MPC. La Police judiciaire fédérale (PJF) est une division principale de l'Office fédéral de la police, qui est rattaché au DFJP. Il a été convenu avec la cheffe du DFJP que ce dernier demande l'avis de l'AS-MPC pour l'évaluation des demandes de personnel de la PJF. L'AS-MPC peut proposer au DFJP d'augmenter les ressources de la PJF. Elle n'a pas fait de telles propositions en 2011.

Par sa lettre du 1<sup>er</sup> juillet 2011, la CdG-N a chargé le DFJP et l'AS-MPC de créer des indicateurs pour évaluer les demandes de ressources:

«Non sans surprise, la CdG-N a dû constater que, jusqu'à ce jour, les services concernés ne sont pas parvenus à énoncer clairement les besoins effectifs des autorités de poursuite pénale, ni en totalité, ni en proportion de leur poids respectif. (...)

Conclusions: La CdG-N constate que les autorités de poursuite pénale de la Confédération parviennent à remplir les tâches qui leur incombent avec les moyens qui leur sont affectés; elle ne voit cependant pas sur quelle base repose cette analyse. La commission est d'avis que l'on ne saurait accepter que les services concernés ne soient pas en mesure de quantifier, ne serait-ce que globalement, les ressources dont ces organes ont besoin pour accomplir leurs tâches (relevant

des compétences obligatoires de la Confédération). La CdG-N ne saurait se satisfaire de l'argument selon lequel plus de moyens permettent d'accomplir un plus grand nombre de tâches (ou de les accomplir plus rapidement).

La CdG-N s'attend du Conseil fédéral et de l'autorité de surveillance du MPC qu'ils veillent à la création d'indicateurs opportuns qui, le cas échéant, permettront d'évaluer sérieusement les demandes de postes supplémentaires pour les autorités de poursuite pénale.»

Le 10 octobre 2011, l'AS-MPC a décidé de mettre en œuvre ce mandat de la CdG-N dans le cadre d'un projet. Le MPC participera à la mise au point des indicateurs. L'AS-MPC conviendra avec le DFJP de la manière dont elle procède. La coordination en la matière entre l'AS-MPC et le DFJP est à l'ordre du jour de leur réunion semestrielle prévue pour le début de 2012.

### 2.4 Concept d'information commun

Afin de coordonner la politique d'information des autorités de poursuite pénale de la Confédération, le DFJP, l'AS-MPC et le MPC ont défini une procédure commune dont ils ont consigné les principes dans un document. L'Office fédéral de la police a été associé à la préparation de ce document. Selon le principe central du concept, la compétence en matière de politique d'information est régie par la règle de la maîtrise de la procédure. La PJF est compétente avant que l'enquête pénale ne soit ouverte, puis, lorsque celle-ci est ouverte formellement, la compétence passe au MPC. Chaque autorité applique ses propres directives concernant l'information. Si nécessaire, les deux autorités coordonnent leur politique d'information. Exceptionnellement, à savoir si le MPC ou la PJF sont attaqués en tant que tout, les autorités de surveillance concernées se chargent de l'information du public.

Il est par ailleurs prévu que le MPC informe le Conseil fédéral, qui est l'autorité suprême de la Confédération, des procédures ayant des implications politiques. Le MPC informe la Direction du DFJP. Le DFJP décide au sujet de l'information du Conseil fédéral in corpore. Le MPC informe l'AS-MPC et la direction de la fedpol simultanément et dans la même mesure.

### 2.5 Collaboration entre le MPC et la fedpol

La collaboration entre le MPC et la fedpol est bonne. Les deux autorités discutent directement des questions qui se posent. Les deux autorités de surveillance n'ont pas du intervenir en 2011.

### 2.6 Priorités en matière de lutte contre la criminalité

La stratégie de lutte contre la criminalité pour la période 2007 à 2011 doit être revue. Il était prévu à l'origine que le Conseil fédéral adopte la nouvelle stratégie en 2011. La stratégie a été préparée conjointement par la fedpol et le MPC. Compte tenu des développements actuels, l'adoption a été reportée de trois mois environ, afin que le nouveau procureur général de la Confédération puisse participer à l'élaboration du projet définitif. L'AS-MPC aura la possibilité de prendre position au sujet du projet.

La compétence d'adopter la stratégie de lutte contre la criminalité a été discutée à l'occasion des réunions semestrielles avec le DFJP. Il en est ressorti que la lutte contre la criminalité est un domaine de la police et constitue par conséquent clairement une tâche d'exécution. La poursuite pénale est en revanche une tâche du MPC. La compétence de ce dernier est définie dans le code de procédure pénale (art. 23 s. CPP). Dans le cadre des compétences obligatoires de la Confédération, le MPC dispose d'une faible marge de manœuvre pour fixer des priorités en matière de lutte contre la criminalité. A cet égard, il est moins soumis que la police à la stratégie de lutte contre la criminalité.

Cela étant, il semble judicieux que la fixation des priorités en matière de lutte contre la criminalité soit approuvée par l'exécutif, c'est-à-dire par le Conseil fédéral, et que seule la PJF soit obligée de la respecter. Il est donc judicieux que l'AS-MPC soit consultée lors de l'élaboration de la stratégie de lutte contre la criminalité, mais ne doive pas approuver cette stratégie.



### 3 TPF

#### 3.1 Généralités

Un important principe de l'activité de surveillance veut que l'AS-MPC ne se mêle ni formellement ni matériellement de la compétence des tribunaux. En d'autres termes, l'AS-MPC examine, dans le cadre de son activité de surveillance, si une question donnée doit être tranchée par un tribunal. Dans ce cas, elle se déclare incompétente. Il convient de relever que la délimitation de la compétence des tribunaux est un aspect majeur de l'activité pratique de surveillance. Les discussions à ce sujet sont assez fréquentes au sein de l'AS-MPC (concernant la réserve relative aux défauts du système, voir page 5, ch. 2.3). L'AS-MPC ne fait des exceptions que si elle constate par hasard, dans le cadre de son activité de surveillance, que le procureur général de la Confédération a commis une erreur manifeste sur un point. En l'occurrence, l'AS-MPC signale l'erreur au MPC et en reste là. Dans tous les cas de ce genre, le MPC a jusqu'ici pris en compte sans difficulté cette indication et corrigé l'erreur (procédure en cas de récusation de membres du tribunal selon le nouveau CPP, indemnité des personnes appelées à donner des renseignements selon le nouveau CPP).

#### 3.2 Reprise de dossiers

Jusqu'ici, l'AS-MPC n'a pas du reprendre de dossiers du TPF. Toutes les procédures de surveillance en suspens ont été closes. Le TPF transmet les dossiers aux Archives fédérales. S'il fallait contre toute attente accéder à ces dossiers archivés, cela serait en principe possible.

#### 3.4 Administration d'objets séquestrés durant une procédure judiciaire

Les modalités pratiques de l'administration des objets et valeurs patrimoniales séquestrés, à partir du moment de la mise en accusation, sont l'objet de divergences entre le MPC et le TPF. Concrètement, il s'agit de l'interprétation de l'art. 327, al. 1, let. d, CPP. Un groupe de travail chargé d'étudier cette question sera mis sur pied au début de 2012. Il sera dirigé par le vice-président du TPF et comprendra des représentants du TPF, de l'AS-MPC, du MPC, de l'Administration fédérale des finances et de l'OFJ.

#### 3.5 Collaboration entre le MPC et le TPF

La collaboration entre le MPC et le TPF est parfois problématique. Des problèmes se posent en ce qui concerne la qualité juridique de certaines décisions du TPF et des questions d'organisation. Le MPC et le TPF se réunissent régulièrement pour discuter de questions générales (par ex. délais et forme de la transmission des dossiers). Le MPC souhaite en premier lieu que ces questions soient réglées de manière uniforme pour tout le TPF afin de pouvoir instruire ses collaborateurs en conséquence. Il a été jusqu'ici impossible de satisfaire ce souhait, car ces questions sont de la compétence des collègues des juges concernés.

#### 3.6 Critiques à l'égard du TPF dans les médias

Dans le communiqué de presse du 27 octobre 2011 sur la renonciation à recourir contre le jugement dans le cas Holenweger, le MPC a véhémentement critiqué le jugement du TPF. En février 2011, l'AS-MPC avait déjà indiqué clairement au MPC qu'elle s'attendait à ce qu'il s'abstienne de formuler des critiques par le biais des médias à l'égard d'autres autorités, notamment du TPF. Le MPC a partagé ce constat. Lors de la séance de surveillance de novembre 2011, qui a été la première séance tenue après la publication du communiqué de presse consacré au cas Holenweger, l'AS-MPC est intervenue auprès du procureur général de la Confédération en précisant qu'elle ne tolérerait en aucun cas que le MPC émette par le biais des médias de nouvelles critiques à l'égard d'autres autorités.

## Constatations particulières

### 1 Influence du CD et du DFJP sur la poursuite pénale (rapport entre art. 302 CP et art. 66 LOAP)

L'échange semestriel d'informations avec le DFJP a permis de constater que le pouvoir exécutif n'avait jusqu'ici pas exercé d'influence en vertu de l'art. 66 LOAP sur des procédures pénales pendantes et que l'indépendance institutionnelle du MPC était respectée. La nécessité d'obtenir une autorisation pour la poursuite des infractions politiques ne pose pas de problème.

### 2. Indications à l'intention du législateur

#### 2.1 Enseignements tirés de l'application du CPP

Il est encore trop tôt pour prendre définitivement position au sujet de la nécessité d'une révision.

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

La question d'un éventuel droit à une indemnité du procureur général de la Confédération en cas de non-réélection devrait être réglée par le législateur.

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

Berne, le 16 janvier 2012

Annexe  
Communiqué de presse du 28 septembre 2011  
«Procureur général de la Confédération: conséquences de  
la non-élection»  
Interpellation Mörgeli



### Communiqué de presse (Berne, 28 septembre 2011)

#### Procureur général de la Confédération: conséquences de la non-élection

L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et Erwin Beyeler, procureur général de la Confédération non réélu en été 2011, ont conclu un règlement amiable portant sur les conséquences en droit du travail de la non-élection de M. Beyeler. Si aucune nouvelle possibilité raisonnable de maintien dans un emploi à la Confédération ne peut être proposée à M. Beyeler, ce dernier percevra une indemnité de départ s'élevant à la moitié de son salaire annuel.

L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle a des compétences d'employeur envers le procureur général de la Confédération, dans la mesure où ces dernières n'ont pas été conférées à l'Assemblée fédérale ou à ses organes.

Conformément à la loi sur le personnel de la Confédération, à laquelle était soumis le procureur général de la Confédération jusqu'à fin 2010, tout employé de la Confédération a droit à une indemnité en cas de refus d'une réélection ou de résiliation des rapports de travail par l'employeur, en l'absence de motif de résiliation prévu par la loi. Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le procureur général de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale et n'est plus soumis à la loi sur le personnel de la Confédération. M. Erwin Beyeler a cependant fait valoir son droit aux prétentions prévues dans la loi sur le personnel de la Confédération, arguant du fait qu'elle s'appliquait à son cas à titre transitoire. Eu égard au manque de clarté relatif de la situation juridique et afin d'éviter un litige qui risquerait de s'éterniser, l'autorité de surveillance et le procureur général sont convenus d'une solution de compromis et ont accepté un règlement amiable.

Quoi qu'il en soit, M. Beyeler restera au service du Ministère public de la Confédération jusqu'à fin février 2012, mais à une autre fonction, ce qui lui permettra de prendre une retraite anticipée dès 60 ans révolus, en percevant une rente de vieillesse de deuxième pilier réduite. Conformément à l'art. 37, al. 1 du règlement de prévoyance pour les personnes employées et les bénéficiaires de rentes de la Caisse de prévoyance de la Confédération, la personne assurée peut prendre une retraite anticipée au plus tôt le 1<sup>er</sup> du mois qui suit son 60<sup>e</sup> anniversaire. En principe, le Ministère public de la Confédération est seul compétent pour l'engagement de son personnel. Il peut également engager un ancien procureur général à une autre fonction. Vu l'importance du cas présent, l'autorité de surveillance a approuvé cet engagement.

La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a approuvé l'accord que l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération a conclu avec Erwin Beyeler, après que ce dernier n'a pas été reconduit dans sa fonction de procureur général de la Confédération. La DélFin, qui est chargée par les Chambres fédérales d'exercer la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération (art. 26, al. 2, de la loi sur le Parlement), peut en effet – dans les limites fixées à l'art. 79, al. 3 et 7, de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) – approuver des indemnités de départ. Par ailleurs, la DélFin a invité la Commission judiciaire à prendre le plus rapidement possible les dispositions qui s'imposent afin de clarifier la situation juridique lorsqu'un juge ou un procureur général de la Confédération doit quitter ses fonctions en raison de sa non-réélection par l'Assemblée fédérale.

Contact | questions:

Prof. Hansjörg Seiler, docteur en droit,  
juge fédéral, président de l'autorité de  
surveillance du Ministère public de la Confédération  
Téléphone 031 324 25 33

### Conseil national

11.3815

#### Interpellation Mörgeli

#### Prolongation du mandat d'Erwin Beyeler à des fins d'optimisation de la retraite

#### Texte de l'interpellation du 22 septembre 2011

##### Texte déposé

Selon la Weltwoche du 22 septembre 2011, il est prévu de prolonger jusqu'en février 2012 au moyen d'un contrat spécial le mandat du procureur général de la Confédération Erwin Beyeler, mandat qui arrive pourtant à échéance à la fin décembre 2011 puisque l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies ne l'a pas réélu. L'objectif serait que la Confédération emploie M. Beyeler jusqu'à ses 60 ans afin d'augmenter considérablement la rente à laquelle il aurait droit. Je prie dès lors le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

- 1 Est-il vrai que le procureur général de la Confédération Erwin Beyeler a demandé à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération de continuer à être employé au-delà de la date fixée par le Parlement pour son retrait?
- 2 Est-il vrai que M. Beyeler a exigé de l'autorité de surveillance la confidentialité la plus stricte sur son stratagème?
- 3 Le code de procédure pénale suisse autorise-t-il l'autorité de surveillance à prendre de telles décisions relatives au personnel?
- 4 Est-il vrai que l'autorité de surveillance a chargé le secrétaire général du DFJP de trouver un nouveau poste pour M. Beyeler?
- 5 Sur quelles bases légales se fonde le maintien en emploi d'un procureur général non réélu au moyen d'un «engagement» ou d'un «contrat de travail»?

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

- 1 La date de départ prévue par la loi ou, le cas échéant, la date de départ résultant de la non-élection se rapporte à l'activité de M. Beyeler en sa qualité de procureur général. M. Beyeler n'a pas demandé son maintien en emploi à titre de procureur général. Il a toutefois souhaité rester au service de la Confédération à une autre fonction pour une durée de deux mois, ce qui lui permettrait de prendre sa retraite anticipée dès 60 ans révolus en percevant une rente de vieillesse réduite.
- 2 Non. La procédure habituelle veut que les négociations relatives aux conséquences de la dissolution des rapports de service ne soient pas rendues publiques. M. Beyeler a cependant accepté que le public est informé du résultat de ces négociations.
- 3 L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération n'est pas habilitée à engager le personnel du Ministère public de la Confédération. En principe, le Ministère public de la Confédération est seul compétent pour l'engagement de son personnel. Seuls le procureur général de la Confédération et ses suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale (art.20, al. 1 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération; LOAP). Le Ministère public de la Confédération peut également engager un ancien procureur général à une autre fonction. Vu l'importance du cas présent, l'autorité de surveillance a approuvé l'engagement de l'ancien procureur général à une autre fonction pour une durée de deux mois.
- 4 Lors de l'un de ses entretiens réguliers avec le DFJP, l'autorité de surveillance du Ministère de la Confédération a informé le DFJP que M. Beyeler était intéressé par un poste au sein de l'Administration fédérale. Le DFJP en a pris connaissance et son secrétaire général s'est déclaré prêt à communiquer cette information aux services du DFJP et aux autres départements.
- 5 L'engagement de M. Beyeler à une autre fonction se fonde sur l'art. 22, al.2, 2e phrase, de la LOAP.

## Impressum

© L'autorité de surveillance du Ministère public  
de la Confédération  
Postfach 5221 | 3001 Bern  
T 031 324 25 29 oder 031 324 25 33

Conception  
Design Daniel Dreier SGD, Maya Arber

