



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft  
Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération  
Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione  
Autoridad da surveglianza da la procura publica federala

31 décembre 2021

---

## **Rapport d'activité de l'AS-MPC 2021**

Rapport adressé à l'Assemblée fédérale  
conformément à l'art. 29 de la Loi fédérale sur  
l'organisation des autorités pénales de la  
Confédération

---

## Résumé

*En 2021, les deux procureurs généraux suppléants, Ruedi Montanari et Jacques Rayroud, ont dirigé le Ministère public de la Confédération (MPC) ad interim. L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) était en contact étroit avec les procureurs généraux suppléants. Durant l'exercice sous revue, les deux suppléants sont parvenus en douceur, à stabiliser davantage le MPC. Le 25 octobre 2021, l'AS-MPC a assermenté le nouveau procureur général, Dr. Stefan Blättler, élu le 29 septembre 2021 par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).*

*Au cours de séances de surveillance régulières durant l'année sous revue, l'AS-MPC a traité divers sujets d'importance systémique, conjointement avec le MPC. À l'automne 2021, l'AS-MPC a ouvert une inspection sur la collaboration entre le MPC et les ministères publics cantonaux dans le domaine de délits terrorisme. Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a également commencé à inspecter la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC entre 2016 et 2020. Les deux rapports d'inspection devraient être disponibles au second semestre 2022. Dans le cadre de la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset et des reproches adressés au MPC, l'AS-MPC a vérifié le rôle de ce dernier, à la demande des Commissions de gestion.*

*Le 30 avril 2021, le procureur général extraordinaire, Dr. Stefan Keller, a été récusé par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Il a quitté ses fonctions fin mai 2021. L'AS-MPC a épaulé la Commission judiciaire dans sa recherche laborieuse d'un successeur. Le 15 décembre 2021, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu Hans Maurer et Dr. Ulrich Weder nouveaux procureurs généraux extraordinaires.*

*Le 22 juin 2021, les Commissions de gestion ont adopté leur rapport final sur la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance et ont formulé 18 constatations. Elles ont proposé aux Commissions des affaires juridiques d'entamer une révision des bases légales en partant du modèle de surveillance « statu quo plus ». Par la suite, les Commissions des affaires juridiques ont chargé le Conseil fédéral de présenter une réforme des bases légales du MPC et de l'AS-MPC. Cette dernière salue le processus de réforme législative engagé.*

*Après dix ans de pratique, l'AS-MPC a soumis son règlement d'organisation à une révision totale. La version révisée est entrée en vigueur le 15 avril 2021. L'AS-MPC a par ailleurs édicté un règlement concernant les frais et les indemnités de ses membres, lequel est entré en vigueur le 22 novembre 2021.*

*Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a de nouveau nommé un grand nombre de procureur-e-s extraordinaires. La recherche de spécialistes intéressés s'avère de plus en plus laborieuse.*

*Dr. h. c. Hanspeter Uster a quitté ses fonctions de président et membre de l'AS-MPC fin 2021. L'AS-MPC le remercie pour son engagement sans faille et lui adresse ses meilleurs vœux pour l'avenir. L'AS-MPC a élu la juge fédérale Dr. iur. Alexia Heine nouvelle présidente et le Professeur Dr. iur. Marc Thommen nouveau vice-président.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Nature, mandat et tâches</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Surveillance du Ministère public de la Confédération</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Séances de surveillance</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Inspections</b>	<b>6</b>
2.2.1	Inspection du système de Coaching et de Controlling au sein du MPC	6
2.2.2	Inspection sur la collaboration entre le MPC et les ministères publics cantonaux dans le domaine de délits terrorisme	6
2.2.3	Inspection relative à la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC	6
<b>2.3</b>	<b>Situation de coronavirus au sein du MPC</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Recommandations et directives</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Collaboration avec l'Assemblée fédérale</b>	<b>7</b>
<b>4.1</b>	<b>Commissions de gestion</b>	<b>7</b>
4.1.1	Auditions	7
4.1.2	Vérification du rôle du MPC dans la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset	8
4.1.3	Rapport final des CdG concernant la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance	8
<b>4.2</b>	<b>Commission judiciaire</b>	<b>12</b>
<b>4.3</b>	<b>Commissions des finances</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Règlement d'organisation de l'AS-MPC</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Règlement concernant les frais et les indemnités de l'AS-MPC</b>	<b>14</b>
	<b>Annexe 1 : Organisation de l'AS-MPC</b>	<b>15</b>
	<b>Bases légales et compétences de l'AS-MPC</b>	<b>15</b>
	<b>Membres de l'AS-MPC</b>	<b>15</b>
	<b>Secrétariat</b>	<b>16</b>
	<b>Annexe 2 : Dénonciations à l'AS-MPC</b>	<b>17</b>
	<b>Nomination de procureur-e-s extraordinaires</b>	<b>17</b>
	<b>Annexe 3 : Finances</b>	<b>18</b>
	<b>Budget 2021</b>	<b>18</b>
	<b>Budget 2022</b>	<b>18</b>
	<b>Annexe 4 : Information du public</b>	<b>19</b>
	<b>Annexe 5 : Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC</b>	<b>20</b>
	<b>Abréviations</b>	<b>26</b>

# 1 Nature, mandat et tâches

L'AS-MPC est une autorité spécifique, qui n'entre pas dans la structure organisationnelle départementale de l'administration fédérale ni dans celle des Services du Parlement. Du point de vue de l'organisation de l'État, elle est directement soumise à l'Assemblée fédérale et à sa surveillance, indépendamment du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des tribunaux.

L'AS-MPC a le mandat de surveiller les aspects systémiques de l'activité du MPC, étant précisé que, conformément à sa nature d'autorité de surveillance indépendante, elle définit, en principe de manière autonome et dans le respect du cadre légal, les activités du MPC devant être considérées comme systémiques.

Dans l'exercice de son activité de surveillance, l'AS-MPC accomplit différentes tâches, à savoir : l'examen de la légalité, de la régularité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience économique des actions du MPC. Elle veille aussi à l'indépendance du MPC et soutient ce dernier dans ses efforts en vue de revêtir la qualité d'autorité de poursuite pénale efficiente. De plus, l'AS-MPC effectue les autres tâches qui lui sont confiées par la loi.

## 2 Surveillance du Ministère public de la Confédération

### 2.1 Séances de surveillance

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a tenu une séance de surveillance par mois. En dehors des séances, les membres de l'AS-MPC ont traité diverses affaires par voie de circulation. Après que Dr. Stefan Keller a quitté ses fonctions de procureur général extraordinaire, la Commission judiciaire a demandé à l'AS-MPC de l'aider à trouver des candidat-e-s pouvant lui succéder. En mai 2021, l'AS-MPC a débattu à ce sujet lors d'une séance de surveillance extraordinaire.

En juin 2021, elle a effectué une retraite d'une journée. À cette occasion, l'AS-MPC a notamment élaboré une matrice présentant les principaux risques du MPC en matière de surveillance. Cette matrice doit lui permettre de mener ses futures inspections de sorte que les risques identifiés au sein du MPC puissent être réduits de manière ciblée.

L'AS-MPC a convié à ses séances de surveillance les deux procureurs généraux suppléants, Ruedi Montanari et Jacques Rayroud, en lieu et place du procureur général Michael Lauber, qui a démissionné fin août 2020. Afin d'accompagner et d'épauler les deux procureurs généraux suppléants dans le cadre de leur direction ad interim du MPC, l'AS-MPC a organisé des séances mensuelles en leur présence au cours du premier semestre 2021.

Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a notamment traité avec eux les sujets suivants, principalement de nature systémique, présentés ci-dessous par ordre chronologique :

- Rapport d'activité 2020 du MPC ;
- Les objectifs annuels du MPC en 2021 ;
- La présentation du « V-Board » ;
- La nouvelle version du règlement d'organisation du MPC ;
- L'interpellation du conseiller national Benjamin Roduit ;

- Les conclusions de l'audit du CDF « JOINING FORCES » ;
- L'organigramme actuel du MPC ;
- La planification successorale pour les suppléances des cadres ;
- L'état actuel du projet « UNAVOCE » et les stratégies des domaines de délits ;
- L'aperçu des affaires dont la prescription est imminente (problématiques, mesures) ;
- L'aperçu des frais du procureur général, des procureurs généraux suppléants et des collaborateurs du MPC pour l'année 2020 ;
- L'aperçu de l'état actuel des projets du MPC, en particulier « JOINING FORCES » ;
- Les comptes du MPC 2020/le budget du MPC 2022 ;
- Le nombre actualisé d'affaires par domaine de délits ;
- Les pronostics des dépôts des actes d'accusation du MPC ;
- L'enquête réalisée au sein du MPC au sujet du service de communication ;
- Les échanges du MPC avec le Tribunal pénal fédéral ;
- La coopération du MPC avec les cantons/CPS/état actuel du Cyberboard ;
- Le domaine de l'exécution des jugements ;
- Les sites du MPC ;
- La division Entraide judiciaire, terrorisme, droit pénal international et cybercriminalité (RTVC) ;
- L'aperçu des mesures de contrainte secrètes et de leurs coûts ;
- Le complexe d'enquêtes sur le football mondial : état des lieux et leçons tirées ;
- L'aperçu des règlements et des directives du MPC, y compris les prochaines révisions ;
- Les résultats de l'enquête 2020 auprès du personnel ;
- La division Protection de l'État et organisations criminelles (SK) ;
- La division WiKri ;
- La gestion des risques du MPC ;
- Le rôle du MPC dans la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset.

Lors des séances, l'AS-MPC a traité les points supplémentaires suivants avec les deux procureurs généraux suppléants :

- La direction du MPC ;
- Le rapport du MPC relatif aux commissions et autres comparutions / Les échanges systémiques du MPC avec d'autres autorités / Les interventions médiatiques de l'ancien procureur général ;
- Les projets législatifs actuels ;
- Les cas de portée systémique relatifs au personnel ;
- Les jugements actuels de portée systémique ;
- Les risques actuels pour la réputation et l'activité du MPC ;
- Les mesures liées au COVID-19.

Lors de la séance du 25 octobre 2021, l'AS-MPC a assermenté le nouveau procureur général, Dr. Stefan Blättler, élu le 29 septembre 2021 par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)<sup>1</sup>.

## **2.2 Inspections**

### **2.2.1 Inspection du système de Coaching et de Controlling au sein du MPC**

L'AS-MPC va soumettre son projet de rapport d'inspection au MPC, afin que ce dernier se prononce à ce sujet. L'adoption du rapport d'inspection est prévue au premier trimestre 2022<sup>2</sup>.

### **2.2.2 Inspection sur la collaboration entre le MPC et les ministères publics cantonaux dans le domaine de délits terrorisme**

En octobre 2021, l'AS-MPC a ouvert une inspection sur la collaboration entre le MPC et les cantons dans le domaine de délits terrorisme. L'AS-MPC prévoit d'adopter le rapport d'inspection à l'automne 2022.

### **2.2.3 Inspection relative à la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC**

Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a mené une autre grande inspection, à savoir l'examen de la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC. L'inspection vise à analyser les dossiers de l'ensemble des décisions de non-entrée en matière et de classement rendues par le MPC entre 2016 et 2020. Pour ce faire, des hypothèses élaborées en amont sont comparées aux paramètres des dossiers et aux versions intégrales des décisions.

L'AS-MPC a présenté le concept d'inspection aux Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E lors de l'audition du 31 mars 2021. Au moment de l'adoption du présent rapport d'activité, les travaux liés à l'inspection étaient toujours en cours. Le rapport d'inspection est attendu par l'AS-MPC pour le deuxième semestre 2022.

## **2.3 Situation de coronavirus au sein du MPC**

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC s'est régulièrement enquis des mesures prises par le MPC pour protéger ses collaborateurs et poursuivre ses activités pendant la crise persistante liée au COVID-19.

Le MPC a créé la Task Force « Corona » afin de gérer la situation provoquée par la pandémie. La Task Force a pour mission d'assurer le fonctionnement opérationnel du MPC et de réduire autant que possible l'impact sur l'efficacité de l'organisation. Au cours de l'année sous revue, le MPC a été en mesure de surmonter la crise du COVID-19 sans que ses activités en pâtissent de manière significative.

---

<sup>1</sup> Art. 3, 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

<sup>2</sup> Pour de plus amples explications concernant l'inspection, cf. Rapport d'activité de l'AS-MPC 2020, p. 10.

### **3 Recommandations et directives**

L'AS-MPC est tenue de respecter le principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution fédérale (art. 5, al. 2, Cst.). Ce dernier régit en effet toutes les activités étatiques. Par ailleurs, l'AS-MPC est tenue de sauvegarder l'indépendance du MPC.

Dans le cadre de son mandat légal et si cela s'avère nécessaire, l'AS-MPC formule des recommandations généralement assorties d'un délai de mise en œuvre à l'intention du procureur général. Si ce dernier ne met pas en œuvre les recommandations dans le délai imparti, l'AS-MPC en examine les raisons et lui adresse, le cas échéant, des directives à caractère contraignant et annule les recommandations. Aucune voie de recours n'est ainsi ouverte à l'encontre des recommandations ou des directives émises par l'AS-MPC.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a renoncé à formuler des directives à l'égard du MPC. En 2021, elle a émis trois recommandations à l'intention de ce dernier.

Pour l'année à venir, l'AS-MPC prévoit de réviser intégralement la directive 1\_2011 portant sur la rédaction des rapports du MPC adressés à l'AS-MPC. Par ailleurs, la directive AS-MPC\_01\_2020 du 26 mai 2020 sur le déroulement des séances de surveillance de l'AS-MPC et la directive AS-MPC\_02\_2020 du 2 juin 2020 sur les auditions dans le cadre d'inspections doivent être révisées.

### **4 Collaboration avec l'Assemblée fédérale**

Conformément à sa nature d'autorité de surveillance indépendante, l'AS-MPC fait uniquement rapport de son activité à l'Assemblée fédérale (cf. art. 29, al. 1 LOAP). Selon l'art. 26 LParl, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur l'AS-MPC et le MPC.

Durant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a été entendue à onze reprises par des commissions. L'AS-MPC a épaulé à plusieurs reprises la Commission judiciaire dans le cadre de la recherche d'un successeur à l'ancien procureur général extraordinaire, Dr. Stefan Keller. L'autorité de surveillance qui exerce ses activités à titre accessoire a été sollicitée de manière non négligeable en raison des auditions de la Commission et de l'assistance apportée.

#### **4.1 Commissions de gestion**

##### **4.1.1 Auditions**

Le 24 février 2021, le président et la vice-présidente ont été entendus par les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E à l'occasion de la présentation de l'avis de droit consacré à la surveillance du Ministère public de la Confédération, rédigé par les Professeurs Dr. Christopher Geth et Dr. Benjamin Schindler.

Le 31 mars 2021, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E ont entendu une délégation de l'AS-MPC concernant le rapport d'activité de l'année 2020. Parmi les autres sujets traités figuraient les renvois d'actes d'accusation du MPC par le TPF, le concept de l'AS-MPC concernant l'inspection de la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC, le rôle du MPC dans la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset, l'affaire Magnitsky ainsi que les conséquences du rapport d'inspection de l'AS-MPC sur le secrétariat général du MPC pour la suite des travaux des CdG consacrés à la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC.

Le 20 octobre 2021, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E ont de nouveau entendu le président et la vice-présidente sur le rôle du MPC dans la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset. Il a également été question de l'inspection sur la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et les ministères publics cantonaux dans le domaine de délits terrorisme.

#### **4.1.2 Vérification du rôle du MPC dans la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset**

Dans le cadre d'une tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset, l'hebdomadaire « Die Weltwoche » a adressé des reproches au MPC. Le MPC aurait, entre autres, dissimulé des moyens de preuve et aurait accordé un traitement de faveur au conseiller fédéral Alain Berset. En concertation avec les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E, l'AS-MPC a décidé de vérifier le rôle du MPC dans cette affaire, conformément à l'art. 5 de son règlement d'organisation<sup>3</sup>.

Lors de l'audition du 31 mars 2021, l'AS-MPC a informé oralement les Sous-commissions Tribunaux / MPC de ses conclusions provisoires. L'AS-MPC a fait parvenir un rapport intermédiaire écrit aux Sous-commissions le 6 septembre 2021. Le rapport final adressé aux CdG a été adopté par l'AS-MPC le 13 décembre 2021.

#### **4.1.3 Rapport final des CdG concernant la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance**

Le 22 juin 2021, les CdG ont adopté leur rapport final<sup>4</sup> consacré à la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance.

Sur la base de l'avis de droit<sup>5</sup> et des prises de position des autorités concernées, les CdG ont adressé leurs recommandations aux Commissions des affaires juridiques du Conseil national et du Conseil des États. Celles-ci se limitent à esquisser les grandes lignes d'une future révision législative :

##### *Discussion des modèles de surveillance*

1. Comme les CdG l'avaient déjà relevé dans leur rapport du 24 juin 2020, les expériences faites lors des premières années durant lesquelles le nouveau système s'est mis en place (MPC indépendant soumis à une surveillance indépendante) ont montré que ce système pouvait en principe fonctionner, mais que sa résistance en temps de crise était insuffisante. Les CdG avaient estimé que des mesures législatives s'imposaient dans plusieurs domaines, notamment l'organisation, les compétences, les instruments et les ressources de l'AS-MPC, mais aussi au niveau de l'organisation du MPC (modèle « statu quo plus »). Les CdG avaient également déclaré à l'époque que les possibilités d'une réforme plus approfondie des institutions en question (cf. conclusions 10 et 11) devraient être étudiées.

Les experts sont parvenus à la conclusion que le modèle actuel, fondé sur un Ministère public indépendant contrôlé par une autorité de surveillance spéciale, répondait de manière adéquate aux expériences faites jusqu'ici au niveau fédéral et tenait dûment compte des spécificités de la procédure pénale. Ils ont cependant aussi estimé que le modèle actuel devait être amélioré (modèle « statu quo plus »). D'une manière générale,

---

<sup>3</sup> RS 173 712 243.

<sup>4</sup> cf. Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance, rapport final des Commissions de gestion du Conseil des États et du Conseil national du 22 juin 2021, FF 2022 130.

<sup>5</sup> cf. BENJAMIN SCHINDLER/CHRISTOPHER GETH, Surveillance du Ministère public de la Confédération, avis de droit du 3 février 2021 adressé aux Commissions de gestion des Chambres fédérales.

leurs propositions reposent donc sur ce modèle.

2. Sur le plan de la haute surveillance, différents modèles sont envisageables, pour peu que le principe de l'indépendance de la poursuite pénale soit respecté et que l'efficacité ainsi que la compétence de l'autorité de surveillance soient garanties. Les CdG estiment cependant que le niveau d'acceptation risque d'être faible pour le modèle de la surveillance par le pouvoir exécutif (surveillance exercée par le Conseil fédéral), pour le modèle de la surveillance conjointe, pour le modèle de la surveillance par le pouvoir judiciaire et pour un modèle incluant pour l'AS-MPC une compétence en matière de nomination ou le droit de proposition en vue de l'élection. Un droit de l'AS-MPC d'être entendue par la CJ avant l'élection du procureur général de la Confédération pourrait éventuellement être étudié.

### *Portée de la surveillance*

3. Les CdG estiment que la tendance doit être au renforcement de la surveillance et non à son affaiblissement. Il est généralement incontesté que l'AS-MPC doit être chargée non seulement de la surveillance technique, mais aussi de la surveillance administrative. Suivant la recommandation des experts, les CdG considèrent qu'il serait judicieux de le préciser dans la loi. L'AS-MPC a proposé de reformuler l'art. 29, al. 1, LOAP dans ce sens : ce projet semble adéquat dans la perspective de la haute surveillance.
4. La surveillance exercée par l'AS-MPC n'est pas une surveillance politique et personne n'aspire aujourd'hui à mettre en place une telle surveillance. Les CdG sont d'avis qu'il ne doit y avoir aucun changement sur ce point. D'ailleurs, la haute surveillance exercée par les CdG au nom de l'Assemblée fédérale sur le MPC et son autorité de surveillance est indépendante du modèle de surveillance appliqué.
5. Les experts sont d'avis que le législateur doit mettre en place un régime de compétences établissant clairement dans quelle mesure la surveillance doit s'étendre aux décisions en matière criminelle. Selon eux, le droit en vigueur ne permet pas de déterminer dans quelle mesure une surveillance de l'AS-MPC en matière criminelle est possible.

Avant chaque nouvelle législature, le DFJP établit les priorités pour les activités de police relevant de sa compétence, notamment pour l'Office fédéral de la police (fedpol) en sa qualité d'autorité policière de la Confédération. La stratégie du DFJP repose sur les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité et établit les priorités – générales, mais aussi spécifiques à certains types d'infractions – de la lutte du DFJP contre la criminalité au moyen de mesures de police. Le MPC, de son côté, coordonne ses propres priorités en matière de poursuite pénale avec la PJF, qui fait partie intégrante de fedpol et qui collabore directement avec le MPC.

De l'avis des CdG, la définition des priorités en matière de politique criminelle doit relever de la compétence du gouvernement ainsi que des autorités directement chargées de la poursuite pénale. Selon elles, une participation de l'autorité de surveillance à la détermination des priorités en question risquerait de conduire à une emprise de la surveillance. La mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la criminalité par le MPC, en revanche, entre tout à fait dans le champ d'activités de l'autorité de surveillance.

Par ailleurs, les CdG relèvent que la position de la PJF, à l'interface entre le DFJP et le MPC, représente l'un des points faibles du système de surveillance actuel : rattachée au DFJP/fedpol, la PJF conduit des enquêtes de police judiciaire de manière autonome, mais fonctionne aussi comme autorité d'enquête de police judiciaire pour le compte du MPC. Les experts n'ont pas approfondi le sujet dans le cadre de leur discussion des différents modèles.

### *Surveillance subséquente ou concomitante*

6. Dans un souci de renforcer la surveillance, les experts suggèrent qu'elle ne soit pas simplement subséquente, mais aussi concomitante. Dans le domaine de la haute surveillance, les CdG ont fait l'expérience qu'il était souvent pratiquement impossible d'établir une distinction claire entre contrôle subséquent et contrôle concomitant. Elles estiment cependant que pour être efficace, la surveillance doit aussi être concomitante. Tant que l'autorité qui l'exerce s'en tient aux restrictions imposées par la loi et ne donne pas de directives se rapportant à des procédures spécifiques, la surveillance peut être concomitante sans porter atteinte à l'indépendance de la poursuite pénale. Dans certains cas, l'AS-MPC opte aujourd'hui déjà pour une surveillance concomitante. L'AS-MPC ne propose pas de préciser la loi sur ce point. Selon les CdG, il n'y a en effet pas besoin de précision dans la loi.

### *Compétences (instruments) de la surveillance*

7. S'agissant du droit de donner des directives dont dispose l'autorité de surveillance, les CdG sont d'accord avec les experts pour estimer que la formulation selon laquelle l'AS-MPC « peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches » laisse une marge d'interprétation trop grande et appelle donc une précision. Doivent continuer d'être exclues toutes les directives 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, 2<sup>e</sup> phrase, LOAP).
8. Suivant l'avis des experts, les CdG recommandent d'accorder à l'autorité de surveillance un droit d'accès aux dossiers très large qui inclue les procédures en cours. L'AS-MPC a soumis des propositions de modification de la loi qui sont partiellement inspirées des droits étendus à l'information et à l'accès aux dossiers dont bénéficient les autorités exerçant la haute surveillance parlementaire. Les CdG recommandent au législateur de légiférer dans ce sens.
9. Le pouvoir disciplinaire de l'AS-MPC doit être maintenu en principe. Si cela peut paraître plus correct que ce pouvoir soit exercé par l'autorité qui élit les magistrats, le fait est que ni l'Assemblée fédérale ni la CJ ne sont des organes qui conviennent pour conduire une procédure disciplinaire.

La confidentialité de la procédure recommandée par les experts, de son ouverture à sa conclusion, est jugée appropriée dans la mesure où l'acte répréhensible ou l'abus de fonction suspecté n'a pas déjà été rendu public. L'autorité de haute surveillance devrait toutefois être informée d'un tel traitement confidentiel.

La panoplie disciplinaire de l'AS-MPC devrait en outre être complétée par l'instrument de la suspension à titre préventif, une mesure d'accompagnement prévue dans la législation sur le personnel de la Confédération qui a donné satisfaction. L'opportunité, voire la nécessité, d'octroyer à l'AS-MPC – comme celle-ci le demande – la possibilité de conduire des enquêtes administratives au sens des dispositions s'appliquant au personnel de la Confédération doit encore être étudiée de plus près. De l'avis des CdG, l'AS-MPC peut en revanche faire usage de son droit de procéder à des inspections (art. 30, al. 1, LOAP), que le droit en vigueur ne restreint d'aucune manière. L'AS-MPC devrait en outre avoir la possibilité de confier l'enquête disciplinaire à un chargé d'enquête externe.

### *Compétences de l'AS-MPC en matière de personnel et d'organisation*

10. De l'avis des CdG, le mandat de l'AS-MPC inclut la vérification non seulement de la mise en place et de la gestion d'une organisation adéquate, mais également de l'affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure par le MPC

(gestion administrative). Elles estiment que l'AS-MPC ne doit par contre pas pouvoir édicter des directives qui empiètent directement sur la compétence décisionnelle du MPC ou qui s'y substituent. En revanche, l'AS-MPC a le droit d'émettre des recommandations. À ce propos, les CdG considèrent qu'il vaudrait la peine d'examiner si l'instrument de la recommandation ne devrait pas être explicitement inscrit dans la loi. Dans la pratique, l'AS-MPC se sert de l'instrument de la recommandation en vertu du principe *a maiore ad minus*. En d'autres termes, elle considère que son droit d'édicter des directives de portée générale (art. 29, al. 2, LOAP) lui permet aussi d'user de l'instrument moins contraignant de la recommandation.

11. Dans le domaine du droit du personnel, les CdG n'ont pas identifié un besoin fondamental de clarification. Ce constat vaut pour autant que le modèle actuel soit maintenu. En vertu de la loi sur le personnel de la Confédération, l'AS-MPC est l'employeuse du personnel de son secrétariat, alors que le MPC est l'employeur du personnel du MPC ; cependant, les décisions relevant de la compétence de l'employeur sont prises par le procureur général de la Confédération (art. 22, al. 2, LOAP). La législation sur le personnel de la Confédération régit aussi les droits et les obligations de l'employeur, y compris la surveillance du personnel. Les CdG suggèrent de renoncer non seulement aux « décisions relatives aux rapports de service » que l'AS-MPC suggère d'introduire à l'art. 14a de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC s'agissant des collaborateurs du MPC, mais aussi à un renforcement du statut de l'AS-MPC en matière de droit du personnel, notamment au moyen d'une « surveillance hiérarchique » des cadres dirigeants du MPC que l'AS-MPC propose d'introduire à l'art. 22 LOAP sous la forme d'un al. 3.

Comme l'Assemblée fédérale et l'AS-MPC (pouvoir disciplinaire) se partagent la fonction d'employeur des cadres dirigeants du MPC, l'octroi à l'AS-MPC d'un droit de « surveillance hiérarchique » général à l'égard des cadres dirigeants du MPC serait forcément générateur de problèmes et de conflits de compétence. En matière de droit du personnel, les CdG estiment que l'AS-MPC ne devrait pas obtenir de compétences supplémentaires à l'égard des cadres dirigeants du MPC. Selon elles, ces compétences devraient revenir à l'autorité qui élit ces magistrats, soit à l'Assemblée fédérale ou, le cas échéant, à la CJ.

La compétence de délier les collaborateurs du MPC du secret de fonction relève clairement des attributions de l'employeur, soit du MPC. S'agissant du secret de fonction, les CdG relèvent d'ailleurs que les cadres dirigeants comme tous les autres collaborateurs du MPC peuvent donner des informations et des renseignements à l'autorité de surveillance sans avoir été, au préalable, déliés du secret de fonction, étant donné que celle-ci possède des droits étendus à l'information et à la consultation des dossiers.

#### *Composition et ressources de l'AS-MPC*

12. Pour ce qui est de la composition de l'AS-MPC, les CdG considèrent que les recommandations des experts ainsi que les suggestions complémentaires formulées par l'AS-MPC et par le MPC devraient être prises en considération par la CJ dans son choix des candidats briguant un siège à l'AS-MPC. Selon les CdG, une modification des dispositions légales n'est pas nécessaire. Elles déconseillent d'ouvrir l'AS-MPC aux avocats plaidant au Tribunal pénal fédéral.
13. Dans le modèle « statu quo plus », l'autorité de surveillance devrait être professionnalisée. Cela implique notamment de prévoir une indemnisation adéquate des membres ainsi qu'un étoffement des ressources à disposition. Les CdG estiment qu'il serait judicieux de rattacher cette autorité à une unité administrative ou aux Services du Parlement sur le plan administratif.

### *Élection, réélection et révocation des personnes à la tête du MPC, structures du MPC*

14. L'expérience a montré que c'était avant tout la réélection du procureur général de la Confédération qui risquait d'être « politisée ». Cette politisation de la réélection représente non seulement une menace pour l'indépendance du procureur général de la Confédération, mais aussi un obstacle non négligeable lors de l'élection d'un nouveau procureur général de la Confédération, dans la mesure où il devient difficile de trouver des personnes hautement qualifiées qui soient prêtes à présenter leur candidature. Si la recherche d'une solution coordonnée dans le cadre de la réforme en cours de la réélection des juges de la Confédération est souhaitable, le fait est que les données du problème ne sont pas tout à fait les mêmes dans les deux cas. Il importe donc que le législateur soit aussi prêt à envisager une solution taillée sur mesure pour le MPC. Il faudra aussi tenir compte du fait que le statut du MPC est, à certains égards, de nature plus exécutive que judiciaire.
15. S'agissant de la procédure de révocation, il convient également de tenir compte des anomalies soulevées le 16 septembre 2020 par le Professeur Dr. iur. Georg Müller et soumises à la CJ à la demande de cette dernière.
16. Par ailleurs, les CdG estiment qu'il faut s'assurer, lors de la conception des « rapports de travail » entre le Parlement (ou la CJ) et le procureur général de la Confédération, qu'il ne sera plus possible de discuter de la possibilité de faire valoir des heures supplémentaires ou des soldes de vacances lors du départ du procureur général de la Confédération.
17. Il y a lieu d'approfondir les propositions des experts en faveur d'une direction collective à la tête du MPC, et en particulier le « modèle adapté en fonction des secteurs d'affaires ». Il faut également examiner si, pour limiter les pouvoirs du procureur général de la Confédération, il pourrait suffire de déléguer à un échelon inférieur la compétence de nommer les procureurs ou le personnel du MPC, à l'image de la procédure hiérarchique en vigueur au sein des offices fédéraux ; le procureur général de la Confédération n'aurait ainsi plus qu'un droit général de donner des directives et seuls les procureurs en chef, par exemple, disposeraient du droit de donner directement des directives, au cas par cas et dans leur domaine de compétences.

### *Nomination et statut des procureurs extraordinaires, questions liées à la surveillance*

18. Cela fait un certain temps que les CdG ont constaté des problèmes et des lacunes dans les dispositions légales régissant la nomination de procureurs extraordinaires. Elles en ont informé les CAJ et leur ont suggéré différentes approches. Il conviendrait notamment de disposer d'une réglementation claire concernant la surveillance exercée sur les procureurs fédéraux extraordinaires et sur les procureurs généraux extraordinaires.

Les CdG ont proposé aux Commissions des affaires juridiques (CAJ) d'entamer une révision des bases légales en partant du modèle « statu quo plus » et en tenant compte des considérations présentées dans le rapport final. Par le biais des motions 21.3970 et 21.3972, les CAJ-N/E ont chargé le Conseil fédéral de présenter une réforme des bases légales du MPC et de l'AS-MPC.

## **4.2 Commission judiciaire**

Le 3 mars 2021, la CJ a entendu le président de l'AS-MPC au sujet de l'élection d'un nouveau ou d'une nouvelle procureur-e général-e.

Le 19 mai 2021, la CJ a auditionné la délégation de l'AS-MPC au sujet de la décision de récusation rendue par la Cour des plaintes du TPF à l'encontre du procureur général

extraordinaire Dr. Stefan Keller<sup>6</sup>. La CJ a demandé à l'AS-MPC de l'aider à trouver un successeur au Dr. Stefan Keller, quittant ses fonctions.

Le 9 juin 2021, une délégation de l'AS-MPC a été entendue par la CJ au sujet de l'élection d'un nouveau ou d'une nouvelle procureur-e général-e extraordinaire.

Le 18 août 2021, la CJ a auditionné une délégation de l'AS-MPC à propos de l'état d'avancement de la recherche de candidat-e-s à l'élection du prochain ou de la prochaine procureur-e général-e extraordinaire.

Le 11 novembre 2021, les Professeurs Dr. Christopher Geth et Dr. Benjamin Schindler, déjà familiarisés avec le sujet, ont présenté leur avis concernant l'élection de deux procureurs généraux extraordinaires, à la demande de l'AS-MPC. Après avoir présenté leur avis à la CJ le 17 novembre 2021, les deux professeurs ont rédigé un avis complémentaire en date du 21 novembre 2021.

Lors de l'audition du 24 novembre 2021, le Professeur Dr. Christopher Geth a présenté l'avis complémentaire à la CJ en présence d'une délégation de l'AS-MPC.

### **4.3 Commissions des finances**

En vertu de l'art. 31, al. 4, LOAP, l'AS-MPC soumet au Conseil fédéral son projet de budget et ses comptes ainsi que le projet de budget et les comptes du MPC. Le Conseil fédéral les transmet sans changements à l'Assemblée fédérale. L'AS-MPC défend également les projets de budget et les comptes du MPC devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, et art. 162, al. 5, LParl).

L'AS-MPC a été auditionnée le 28 avril 2021 par les Sous-commissions 1 des CdF-N/E au sujet des comptes 2020, lesquels ont ensuite été approuvés par l'Assemblée fédérale.

Le 13 octobre 2021, les Sous-commissions 1 des CdF-N/E ont auditionné l'AS-MPC à propos du budget 2022, qui a été approuvé par l'Assemblée fédérale.

Comme les années précédentes, un procureur général suppléant a présenté les comptes et le budget du MPC devant les CdF-N/E. Comme à chaque fois, l'AS-MPC a été entendue au préalable.

## **5 Règlement d'organisation de l'AS-MPC**

Après une décennie de pratique, l'AS-MPC a totalement révisé son règlement détaillé concernant ses tâches et son organisation. La révision est entrée en vigueur le 15 avril 2021. L'AS-MPC a supprimé l'ancien taux d'occupation de sa présidente ou de son président, étant donné qu'aucun de ses membres ne pouvait assumer une activité à hauteur de 35 % pour la présidence. Cette modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

## **6 Règlement concernant les frais et les indemnités de l'AS-MPC**

Le 22 novembre 2021, l'AS-MPC a adopté un règlement concernant ses frais et ses

---

<sup>6</sup> BB.2020.296 du 30 avril 2021.

indemnités. Ce dernier régit les indemnités et les frais des membres de l'AS-MPC en application du droit de niveau supérieur.

# Annexe 1 : Organisation de l'AS-MPC

## Bases légales et compétences de l'AS-MPC

L'activité de l'AS-MPC se fonde sur les art. 23 ss LOAP, sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (ordonnance AS-MPC ; RS 173.712.24), sur 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 (RS 173.712.23) ainsi que sur le règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.243).

Conformément à l'art. 29, al. 2, LOAP, l'autorité de surveillance peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. Sont en principe 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. L'AS-MPC peut édicter des directives et également adresser des recommandations au procureur général, conformément à l'art. 30, al. 3, LOAP.

L'AS-MPC n'entre pas en matière sur des plaintes visant des décisions ou des actes de procédure en lien avec des procédures d'enquête conduites par le MPC et ne faisant pas état de problématiques systémiques.

En vertu de l'art. 9, al. 2, LOAP, le procureur général de la Confédération a la responsabilité de mettre en place une organisation rationnelle et d'en assurer le fonctionnement, ainsi que de veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure. De toute évidence, il n'appartient pas à l'AS-MPC de diriger directement le MPC. Certaines décisions peuvent toutefois relever du droit de la surveillance lorsqu'elles ont une portée systémique. L'AS-MPC dispose envers le procureur général et ses suppléants de compétences restreintes en matière de personnel selon l'art. 31 LOAP.

## Membres de l'AS-MPC

En vertu de l'art. 23, al. 2, LOAP, l'autorité compte sept membres. Ces derniers exercent leur activité à titre accessoire, conformément à l'art. 3 de l'ordonnance AS-MPC. L'autorité est composée d'un juge du Tribunal fédéral, d'un juge du Tribunal pénal fédéral, de deux avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats et de trois spécialistes.

Les membres de l'autorité de surveillance sont élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) pour une durée de quatre ans. Leur mandat actuel court jusqu'à fin 2022.

Conformément à l'art. 27, al. 1, LOAP, l'autorité de surveillance se constitue elle-même. Le président et la vice-présidente sont élus pour une durée de deux ans. Leur mandat actuel court jusqu'à fin 2022. Ils peuvent être reconduits une seule fois dans leur fonction (art. 7 de l'ordonnance AS-MPC).

L'AS-MPC délibère valablement lorsque la majorité des membres est présente aux séances (art. 8 de l'ordonnance AS-MPC). Elle prend ses décisions à la majorité des votants. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. À titre complémentaire, l'art. 17, al. 3, du Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération prévoit qu'en dehors des séances, l'AS-MPC peut prendre ses décisions par voie de circulation ou par voie électronique. Durant l'exercice sous revue, plusieurs décisions ont été prises par voie de circulation.

Dr. h. c. Hanspeter Uster, ancien conseiller d'État du canton de Zoug, et Dr. iur. Alexia Heine, juge fédérale, ont été nommés respectivement président et vice-présidente en 2021.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC était composée des membres suivants :

- Dr. h. c. Hanspeter Uster, ancien conseiller d'État zougais, Zoug ;
- Dr iur. Alexia Heine, juge fédérale, Lucerne ;
- Dr iur. Isabelle Augsburg-Bucheli, responsable du MAS en lutte contre la criminalité économique (MAS LCE), ILCE (HEG Arc), Neuchâtel ;
- Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, juge au Tribunal pénal fédéral, Bellinzone ;
- Jörg Zumstein, avocat, Berne ;
- Dr iur. Luzia Vetterli, avocate, Lucerne ;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, professeur de droit pénal et de procédure pénale, y compris de droit pénal économique et administratif, à l'Université de Zurich.

Dr. h. c. Hanspeter Uster a quitté ses fonctions de président et membre de l'AS-MPC fin décembre 2021. L'AS-MPC a élu à l'unanimité Dr. iur. Alexia Heine et le Professeur Dr. iur. Marc Thommen respectivement nouvelle présidente et nouveau vice-président pour le reste du mandat.

## **Secrétariat**

Fin 2021, le secrétariat comptait 430 % de taux d'occupation (280 % pour des postes de nature juridique et 150 % pour le secrétariat administratif).

## Annexe 2 : Dénonciations à l'AS-MPC

Au cours de l'année sous revue, 39 citoyen-ne-s ont adressé des dénonciations à l'AS-MPC. Ces personnes sont ou étaient souvent impliquées dans des procédures par-devant le MPC, le Tribunal pénal fédéral ou par-devant des autorités cantonales. Pour répondre à ces dénonciations, l'AS-MPC a invité le MPC à prendre position, si nécessaire. Lors des séances de surveillance, l'AS-MPC a traité les plaintes faisant état d'aspects systémiques.

En 2021, un nombre croissant de dénonciations non comptabilisées ont également été adressées à l'AS-MPC par des personnes quérulentes. Certaines personnes se sont adressées presque quotidiennement à l'AS-MPC, alors que cette dernière avait déjà traité matériellement leurs dénonciations. Elle leur a donc fait remarquer que toute nouvelle dénonciation du même type serait classée sans suite.

### Nomination de procureur-e-s extraordinaires

Selon l'art. 67, al. 1, LOAP, en cas de plainte pénale contre un procureur en chef ou un procureur en raison d'une infraction en rapport avec son activité, l'AS-MPC nomme un procureur extraordinaire.

Les compétences en matière de décisions sur l'autorisation de mener une poursuite pénale sont réglées comme suit :

- concernant les membres du MPC élus par l'Assemblée fédérale (procureur général et procureurs généraux suppléants) : la Commission de l'immunité du Conseil national et la CAJ-E (art. 14, al.1, LRFC) ;
- concernant les procureur-e-s en chef : le procureur général (art. 15, al.1, let. d, LRFC) ;
- concernant les infractions politiques : le Conseil fédéral (art. 66 LOAP).

Le MPC est tenu de transmettre directement à l'AS-MPC toute plainte qui lui parvient à l'encontre de procureur-e-s en chef. L'AS-MPC nomme ensuite un-e procureur-e extraordinaire qui, le cas échéant, rend une décision de non-entrée en matière ou qui sollicite l'autorisation de poursuite pénale auprès du procureur général et conduit ensuite la procédure. En cas de refus, le procureur extraordinaire a la qualité pour recourir.

L'AS-MPC conclut avec les procureur-e-s extraordinaires qu'elle nomme un contrat de service qui fixe notamment la rémunération de ces derniers. Tous les semestres, les procureurs-e-s extraordinaires sont tenus de transmettre à l'AS-MPC un rapport de leur activité. La conduite de la procédure, y compris le fait de rendre des ordonnances de non-entrée en matière ou de classement, relève de leur seule compétence et ne nécessite pas l'accord de l'AS-MPC. Le cas échéant, l'AS-MPC leur apporte son soutien, par exemple dans le domaine de la communication.

Lors de l'année sous revue, l'autorité de surveillance a nommé huit procureur-e-s extraordinaires pour traiter vingt-cinq plaintes pénales au total. Dans certains cas, un même procureur extraordinaire a traité plusieurs plaintes pénales. Dix-sept procédures ont pu être clôturées au 31 décembre 2021.

La recherche de plus en plus laborieuse de spécialistes disposés à assumer les fonctions de procureur-e extraordinaire mobilise des ressources considérables au sein du secrétariat de l'AS-MPC.

## **Annexe 3 : Finances**

### **Budget 2021**

Le budget global de l'AS-MPC approuvé par l'Assemblée fédérale pour l'année 2021 s'élevait à CHF 1,8 million. Fin 2021, les charges totales étaient inférieures de CHF 306 419 au budget 2021.

Les charges de fonctionnement de l'AS-MPC sont imputables aux charges de personnel à hauteur d'environ 60 % et aux charges de biens et services et aux charges d'exploitation à hauteur d'environ 40 %.

### **Budget 2022**

Les moyens sollicités pour l'AS-MPC dans le processus de planification 2022 s'élèvent à CHF 1,9 million au total. Ils ont été acceptés par l'Assemblée fédérale sans modification.

L'établissement du budget se fonde sur les estimations et les chiffres des années précédentes. Ses charges ont augmenté au total de CHF 230 500 par rapport au budget 2021. Cette augmentation est principalement due aux coûts supplémentaires des procureur-e-s extraordinaires.

Les charges totales restent inchangées pour le plan financier 2023–2025. Les charges augmenteront si le législateur opte pour le modèle de surveillance « statu quo plus » suggéré par les CdG, avec des postes fixes pour la présidence et les membres du MPC.

## **Annexe 4 : Information du public**

L'art. 13 de l'ordonnance AS-MPC exige que l'autorité de surveillance informe le public sur son activité. Elle publie donc son rapport d'activité qu'elle présente une fois par année à l'Assemblée fédérale (art. 12 de l'ordonnance AS-MPC). Pendant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a également publié six communiqués de presse et a répondu à un grand nombre de demandes des médias.

## **Annexe 5 : Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC**

En vertu de l'art. 118, al. 4<sup>bis</sup>, LParl, les interventions parlementaires sont transmises à l'AS-MPC lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC ou de l'autorité de surveillance elle-même. Le dépôt de motion est juridiquement exclu. Il sied 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, quatre interventions parlementaires, parmi lesquelles trois questions posées lors de l'heure des questions et une question simple, ont été transmises à l'AS-MPC. Elles sont reproduites ci-après avec les réponses de l'AS-MPC.

### **21.7216. Question Büchel. Combien les procureurs (généraux) extraordinaires de la Confédération qui ont été nommés depuis la création de l'AS-MPC ont-ils coûté aux contribuables jusqu'à présent ?**

#### **Texte de la question du 3 mars 2021**

Comment les coûts liés aux procureurs (généraux) extraordinaires de la Confédération ont-ils évolué depuis 2010 ?

Quelles sont les incitations pour que le procureur (général) extraordinaire actuel (qui bénéficie d'un budget très élevé) mène et close ses procédures avec zèle et rapidité ?

N'y a-t-il pas un risque que l'appât du gain incite à faire durer les procédures ?

#### **Réponse de l'AS-MPC du 8 mars 2021 à la question 1**

Étant donné que le procureur général extraordinaire de la Confédération a été élu le 23 septembre 2020 par le Parlement et que ses travaux sont directement financés par ce dernier, l'AS-MPC peut uniquement répondre à la question concernant les coûts des procureurs extraordinaires nommés par ses soins. La Commission judiciaire des Chambres fédérales répondra aux questions 2 et 3.

Si un procureur du Ministère public de la Confédération (MPC) fait l'objet d'une plainte pénale, l'Autorité de surveillance du MPC (AS-MPC) est juridiquement tenue, en vertu de l'art. 67 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71), de nommer un procureur extraordinaire. Conformément à la jurisprudence constante du Tribunal pénal fédéral (TPF), l'AS-MPC nomme en outre un procureur extraordinaire lorsqu'un cadre dirigeant du MPC élu par le Parlement fait l'objet d'une plainte pénale. Elle ne dispose d'aucune marge de manœuvre en la matière. Après avoir examiné la plainte de manière indépendante, le procureur extraordinaire prononce une ordonnance de non-entrée en matière ou mène la procédure. Conformément au code de procédure pénale (CPP), le plaignant peut faire recours auprès du TPF contre les décisions du procureur extraordinaire.

Les rapports d'activité annuels de l'AS-MPC font mention des plaintes pénales déposées auprès de l'AS-MPC pour l'année concernée (<https://www.ab-ba.admin.ch/fr/rapport/>). Depuis 2018, le nombre de plaintes a considérablement augmenté. Un même procureur extraordinaire a parfois dû traiter plusieurs plaintes. Il est donc difficile d'établir un comparatif au sujet des coûts liés aux procureurs extraordinaires. Lorsqu'elle établit son budget, l'AS MPC estime les

coûts des activités des procureurs extraordinaires pour l'année à venir en se fondant sur les chiffres des années précédentes. Par nature, cette estimation n'est pas exacte. Selon les informations de l'Administration fédérale des finances, les procureurs extraordinaires nommés par l'AS-MPC depuis 2011 ont coûté un total de 466 762 francs 85 jusqu'à la fin 2020.

Les plaintes pénales déposées contre des procureurs du MPC revêtant souvent un caractère procédurier, les procureurs extraordinaires closent la plupart des procédures, dans le cadre de l'examen préalable, par une ordonnance de non-entrée en matière. Eu égard à l'indépendance des procureurs extraordinaires dans la conduite de l'instruction pénale, les différentes procédures ne sont soumises à aucun plafond de dépenses.

## **Réponse du bureau à la question 2**

Le 23 septembre dernier, le Parlement a élu un procureur général extraordinaire de la Confédération, sur proposition de la Commission judiciaire (CJ), et lui a confié un mandat clairement défini (cf. rapport 20.211). Lors de ses travaux préparatoires, la CJ avait constaté que son taux d'occupation de 55 % en tant que président de la Cour suprême et du Tribunal administratif du canton d'Obwald laissait au candidat proposé à l'Assemblée fédérale le temps et les capacités nécessaires pour mener la procédure dans les meilleurs délais et de manière conforme au droit et à l'ordre.

Comme tout magistrat, le procureur extraordinaire de la Confédération est lié par le principe de célérité, inscrit aux art. 29, al. 1, Cst., 6, al. 1, CEDH et 5, al. 1, CPP, qui prévoit que toute personne a le droit, dans une procédure judiciaire, à ce que sa cause soit traitée dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, le montant du revenu n'est pas lié à la longueur de la procédure, mais à la complexité de l'affaire et aux actes de procédure qui en découlent.

## **Réponse du bureau à la question 3**

Il ne peut y avoir d'incitation inopportune étant donné que tous les actes doivent reposer sur une base légale. De plus, un plafond de dépenses a été défini et toute augmentation de celui-ci nécessiterait le dépôt d'une requête auprès de la Délégation administrative.

## **21.7217. Question Büchel. Pourquoi les coûts de l'AS-MPC explosent-ils ?**

### **Texte de la question du 3 mars 2021**

Récemment, les coûts de l'AS-MPC ont explosé. Alors qu'ils oscillaient les premières années entre 417 645 et 759 335 francs, ils sont passés subitement à 1 241 020 francs en 2019. Pourtant, la loi sur l'organisation des autorités pénales n'a pas changé et l'AS-MPC compte le même nombre de membres qu'en 2010.

Comment expliquer cette augmentation des coûts (en tenant compte du crédit supplémentaire d'environ 300 000 francs pour la procédure disciplinaire à l'encontre de Michael Lauber) ?

### **Réponse de l'AS-MPC du 8 mars 2021**

Outre la hausse du nombre de postes au sein du secrétariat, qui sont passés de 1,4 poste à plein temps en 2017 à 3,6 postes à plein temps à l'heure actuelle, la nette augmentation des plaintes pénales visant des procureurs du Ministère public de la Confédération depuis 2018 a occasionné des dépenses supplémentaires. À partir de 2018, afin de respecter les

prescriptions applicables, l'AS-MPC s'est vue contrainte de solliciter des fonds pour combler les lacunes en matière de sécurité des objets et des informations, demande qui a ensuite été approuvée par le Parlement.

Concernant l'augmentation du nombre de postes au sein du secrétariat de l'AS-MPC : le législateur et le public attendent de l'AS-MPC qu'elle assure la surveillance du Ministère public de la Confédération. Au cours des premières années qui ont suivi sa création, l'AS-MPC a dû trouver sa place en tant que nouvelle autorité de surveillance. Comme l'a montré la pratique en matière de surveillance, l'AS-MPC, en tant qu'autorité de milice dont les membres reçoivent des indemnités journalières uniquement pour les séances, doit pouvoir s'appuyer sur un secrétariat professionnel – à l'instar des commissions de surveillance parlementaires ou d'autres autorités de surveillance.

Il est évident que 1,4 poste à plein temps au sein du secrétariat de l'AS-MPC était insuffisant pour mener à bien des analyses approfondies ou des inspections au sein du Ministère public de la Confédération et en établir les rapports correspondants tout en garantissant la marche des affaires courantes. C'est à l'aide de structures légères (2,6 postes à plein temps au sein du secrétariat et quelques experts externes) que l'AS-MPC a mené la procédure disciplinaire ouverte en mai 2019 à l'encontre de l'ancien procureur général, puis la procédure de recours correspondante en parallèle des autres tâches de surveillance. Le rapport d'activité 2019 de l'AS-MPC, p. 4 et suivantes, donne un aperçu des sujets relevant du droit de la surveillance traités en 2019 en plus de la procédure disciplinaire. (<https://www.ab-ba.admin.ch/fr/rapport/>). À l'heure actuelle, le secrétariat de l'AS-MPC compte 3,6 postes à plein temps. L'AS-MPC prévoit de doter son secrétariat d'un poste juridique supplémentaire. Le Parlement a approuvé les fonds correspondants. En comparaison avec l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) p. ex., qui compte dix collaborateurs, le secrétariat de l'AS-MPC en compte peu, même si ce nombre a augmenté.

L'AS-MPC est convaincue que ses structures doivent rester efficaces. Avant de solliciter des fonds supplémentaires pour son secrétariat, elle attend donc les conclusions de l'inspection menée actuellement par les Commissions de gestion ainsi que la clarification de la nature de sa surveillance par le législateur.

La procédure disciplinaire, menée avec un fort engagement de la part des membres chargés de l'instruction et du personnel du secrétariat, et la procédure de recours correspondante ont été financées par l'AS-MPC via le crédit supplémentaire mentionné d'une part et son budget global ordinaire d'autre part. Tout cela en renonçant provisoirement aux augmentations d'effectifs accordées au secrétariat.

## **21.7628. Question Büchel. Procureur général et procureur général extraordinaire : boulettes et scandales à n'en plus finir. Est-il judicieux de laisser à l'Assemblée fédérale la compétence de les élire ?**

### **Texte de la question du 9 juin 2021**

Selon un rapport paru le 9 juin 2021 dans les journaux de CH-Media, les dernières informations ayant fuité de la Commission judiciaire ne sont plus uniquement l'affaire du procureur général extraordinaire, du secrétariat de la commission ou de ses membres, mais aussi de pirates ou même des services secrets russes.

1. Combien de cas sont actuellement examinés par le MPC ?
2. Compte tenu de ces scandales, est-il judicieux de laisser à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire le procureur général et le procureur général extraordinaire ?

## Réponse de l'AS-MPC du 14 juin 2021 à la question 1

La Commission judiciaire a déposé auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) une plainte pénale contre inconnu pour violation du secret de fonction (art. 320 CP ; cf. communiqué de presse de la commission du 02.12.2020). Cette plainte est actuellement examinée ; les investigations requises sont en cours au MPC.

## Réponse du bureau à la question 2

Cette question est déjà l'objet de l'initiative parlementaire Lüscher 21.406 « Changement du mode d'élection du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants », qui n'a pas encore été traitée. Elle est également liée à plusieurs interventions en discussion au sein des Commissions des affaires juridiques : 19.485 n. iv. pa. Lüscher « Dépolitisation de l'élection du procureur général de la Confédération », 20.474 é. iv. pa. Sommaruga Carlo « Réforme pour des autorités de poursuite pénale fédérales renforcées et plus efficaces ». Enfin, les Commissions de gestion ont ouvert une enquête portant sur la relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC), dans le cadre de laquelle elles examinent notamment les bases légales de l'organisation du MPC. Elles publieront prochainement leurs recommandations, que les Commissions des affaires juridiques ont prévu d'examiner au trimestre prochain.

## 21.1068. Question Marchesi. Mafia en Suisse. Lutte ou résignation ?

### Texte de la question du 30 septembre 2021

De passage au Tessin, Alessandra Cerretti, procureure de la direction antimafia de Milan, a déclaré que la 'Ndrangheta cherchait à investir les gros capitaux dont elle dispose dans le monde entier, Suisse comprise, et met en œuvre des systèmes d'avant-garde pour y parvenir. La Suisse est proche de l'Italie ; il est possible d'y faire passer des armes, de la drogue et des personnes qui fuient la justice. Et d'y recycler de l'argent. Pierluigi Pasi, ex-chef de l'antenne du Ministère public de la Confédération à Lugano, s'engageait déjà en 2010 pour qu'on s'attaque à ce problème. Selon lui, des signes d'infiltration étaient visibles depuis des années. L'intérêt pour les organisations mafieuses d'utiliser la Suisse pour laver leur argent sale ne faisait alors aucun doute. D'autant plus que notre pays n'était pas conscient des activités de ces organisations ni des risques qu'elles recelaient à long terme. Le recyclage de l'argent ne fait pas de bruit. Pierluigi Pasi n'invitait pas à céder à l'alarmisme, mais à prendre la mesure du problème. Force est de constater aujourd'hui, 10 ans plus tard, que les organisations mafieuses sont très présentes dans notre pays et depuis longtemps. Elles recyclent leur argent en investissant dans l'immobilier et sont actives dans de nombreux secteurs économiques, tels que la restauration et la vente. Plusieurs interventions parlementaires récentes ont mis en évidence le fait que notre pays est peu à peu rongé par des organisations qui agissent dans l'ombre et causent des dommages économiques et sociaux.

Le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Dans sa réponse à la question Chiesa 19.1029, le Conseil fédéral fait valoir que « vu les ressources extrêmement limitées, l'AS-MPC n'est actuellement pas en mesure d'examiner les questions soulevées dans le cadre d'une inspection ou d'une vérification. » Qu'a-t-on entrepris pour remédier à cette carence grave ?

2. fedpol a un rôle crucial à jouer dans la lutte contre la mafia. Qu'a-t-il fait depuis que la présence de la « pieuvre » a été constatée ? A-t-il consacré plus de ressources à la combattre ? Si oui, dans quelle mesure ?

3. Le contrôle des activités mafieuses passe aussi par le contrôle des activités économiques et de la situation fiscale des entreprises. Quel type d'organisation la Confédération a-t-elle mis en place à cet effet avec les cantons ?

### Réponse de l'AS-MPC du 17 novembre 2021 à la question 1

En transmettant au Conseil fédéral les motions 21.3972 et 21.3970, le Conseil national et le Conseil des États ont lancé le processus de réforme des bases légales du MPC et de l'AS-MPC. Cette dernière pourrait ainsi se voir attribuer durablement des ressources en personnel plus importantes. Comme exposé dans la réponse à la question Büchel 21.7217, les ressources de l'AS-MPC sont extrêmement limitées.

L'AS-MPC a pour tâche de surveiller les aspects systémiques de l'activité du MPC. En tant qu'autorité de surveillance indépendante et organe de la justice fédérale, elle définit de manière autonome, dans le cadre légal, les activités du MPC devant être considérées comme systémiques. L'AS-MPC mène en ce moment deux inspections de grande ampleur sur le MPC et est sur le point d'en clore une troisième. La possibilité de conduire une inspection sur le thème mentionné au deuxième semestre de 2022 est à l'examen.

### Réponses du DFJP aux questions 2 et 3

2. La lutte contre les organisations criminelles étant une priorité selon la Stratégie de lutte contre la criminalité 2020 – 2023 du DFJP, la structure de fedpol a été adaptée début 2020 par la création de commissariats spécialisés d'enquêtes et d'analyse criminelle. Cette adaptation a pu se faire par une réorganisation interne et une priorisation des tâches, sans que des ressources supplémentaires aient dû être attribuées à cet effet.

Les mesures prises sont variées : la création de la plate-forme de coopération interdisciplinaire Countering Organised Crime (COC) en 2020 est aussi une étape importante dans la lutte contre les organisations criminelles en Suisse, car elle facilite la collaboration entre autorités fédérales et cantonales en matière d'analyse criminelle, de poursuite pénale et de prévention. La sensibilisation d'autorités publiques particulièrement exposées aux risques mafieux et les interdictions d'entrée sur le territoire font partie des mesures préventives actuellement en place. En 2021 (état au 30.09.2021), fedpol a ordonné 19 interdictions d'entrée contre des acteurs de la criminalité organisée (4 en 2020) et ouvert 256 procédures relatives à des interdictions d'entrée ou des expulsions (350 en 2020), dont 33 liées à la criminalité organisée (81 en 2020), et 122 procédures de police administrative contre la criminalité organisée, principalement contre la mafia italienne. Depuis mi-2020, ces tâches utilisent 1,8 poste à plein temps supplémentaire. La coopération internationale en matière de lutte contre les organisations criminelles est également renforcée en permanence. Ainsi, fedpol utilise tous les canaux pertinents, comme la coopération bilatérale via son réseau d'attachés de police (dont un est présent en Italie) ou la coopération opérationnelle avec INTERPOL et Europol. Cette coopération est concrétisée par la participation à des projets comme « INTERPOL Cooperation Against 'Ndrangheta » (I-CAN), ou les différentes actions et groupes opérationnels liés à Europol. Le recours à des équipes communes d'enquête (JIT) est également décisif pour certaines procédures transnationales complexes.

3. La surveillance systématique des données financières et fiscales par les autorités de poursuite pénale, telle qu'elle se fait en Italie, n'est pas possible en Suisse faute de bases légales. En vertu de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA ; RS 955.0), le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) reçoit et analyse les communications de soupçons des intermédiaires financiers, notamment en matière de criminalité organisée. Après une analyse de pertinence, il décide si les informations qui en sont tirées doivent être transmises aux autorités de poursuite pénale compétentes, y compris au MPC en ce qui concerne les organisations criminelles. Par ailleurs, le MROS échange des informations financières avec d'autres autorités nationales ainsi qu'avec ses homologues

étrangers par la voie de l'assistance administrative, tant sur une base spontanée que dans le cadre d'une demande d'information de leur part. Par ailleurs, la modification des bases légales du 1<sup>er</sup> juillet 2021 a attribué au MROS des compétences supplémentaires qui lui permettent, sur information d'un homologue étranger, de demander aux intermédiaires financiers suisses de lui fournir toutes les informations dont ils disposent.

## Abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
e. o.	Extraordinaire
MPC	Ministère public de la Confédération
PJF	Police judiciaire fédérale
TPF	Tribunal pénal fédéral
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
CdF-N/E	Commission des finances du Conseil national et du Conseil des États
CJ	Commission judiciaire
CdG	Commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
HEG Arc	Haute école de gestion Arc
ILCE	Institut de lutte contre la criminalité économique de la HEG Arc
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
MAS LCE	MAS en lutte contre la criminalité économique
CN	Conseil national
LParl	Loi sur le Parlement (RS 171.10)
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
RTVC	Division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité
SK	Division Protection de l'État, Organisations criminelles
RS	Recueil systématique
CPS	Conférence des procureurs de Suisse
LOAP	Loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71)
CP	Code pénal (RS 311)
Ordonnance AS-MPC	Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24)
LRCF	Loi sur la responsabilité (RS 170.32)
WiKri	Division Criminalité économique
Assemblée fédérale	Assemblée fédérale (Chambres réunies)