



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

27 janvier 2025

Rapport d'activité de l'AS-MPC 2024

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

Au cours de l'année 2024, les échanges entre l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et le Procureur général de la Confédération se sont poursuivis dans un climat fructueux et constructif. L'accent a particulièrement été mis sur la collaboration entre le Ministère public de la Confédération (MPC) et la Police judiciaire fédérale (PJF). Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a mené une inspection à ce sujet. Cette dernière visait à déterminer les implications sur le travail du MPC de la sous-dotation en ressources d'investigation de la PJF, mise en lumière par le MPC et fedpol (Office fédéral de la police), et à identifier des possibilités d'amélioration du côté du MPC.

Dans l'ensemble, la collaboration entre le MPC et la PJF se déroule bien et de manière collégiale. L'inspection de l'AS-MPC a toutefois confirmé que le manque de capacités d'investigation de la PJF dans plusieurs domaines empêche le MPC d'ouvrir autant de procédures pénales qu'il ne le pourrait au vu de la situation actuelle en matière de criminalité. Sont notamment concernés les domaines d'infractions Organisations criminelles, Cybercriminalité et Criminalité économique. Les principales causes en sont les ressources insuffisantes de la PJF ainsi que le manque de compétences techniques et linguistiques. Même la tentative du Procureur général de la Confédération de revitaliser l'État-major de gestion des ressources (SAR), l'organe commun du MPC et de la PJF, n'a pas permis de compenser le manque de ressources d'investigation de la PJF.

Sachant que la PJF ne relève pas du domaine de surveillance de l'AS-MPC et que c'est avant tout aux responsables politiques de mettre suffisamment de ressources à disposition de la PJF, l'AS-MPC a formulé trois recommandations à l'attention du MPC : Premièrement, le MPC doit davantage faire respecter les dispositions de la convention de collaboration signée avec la PJF et indiquer les éventuels besoins d'adaptation d'ici fin 2025 (Recommandation 1). Deuxièmement, le MPC doit définir les domaines d'infractions dans lesquels il attend de la PJF des activités d'investigations autonomes de police judiciaire (Recommandation 2). Troisièmement, il convient d'organiser le SAR de manière à ce que les participant-e-s du MPC et de la PJF connaissent les goulets d'étranglement identifiés en matière d'effectifs d'investigation dans un domaine d'infractions et puissent y remédier eux-mêmes. En outre, les ressources d'investigation nécessaires doivent être attribuées chaque semaine sur la base du taux d'occupation effectif du personnel de la PJF (Recommandation 3). L'AS-MPC est consciente que ces recommandations faites au MPC ne suffisent pas. Ne pas mettre les autres mesures nécessaires en place met en danger la sécurité de la Suisse à court et moyen terme et peut en faire un refuge pour les criminels.

Lors des séances de surveillance régulières organisées durant l'année sous revue avec le Procureur général de la Confédération, l'AS-MPC s'est notamment informée de l'état des quatre divisions du MPC. Elle a ensuite inspecté le processus budgétaire du MPC, a étudié en détail la gestion des risques du MPC et a examiné, en contact étroit avec le Procureur général, l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées depuis 2018. Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a pu classer douze recommandations comme étant réglées. L'AS-MPC a également décidé d'édicter une directive afin que soient mises en œuvre deux recommandations en suspens portant sur l'adaptation des manuels internes du MPC. Cette directive a été édictée début 2025.

Le nouvel instrument introduit durant l'année sous revue, le Reporting Summary adressé par le MPC à l'AS-MPC, a fait ses preuves. Il a permis d'améliorer nettement la clarté et le suivi des chiffres liés aux affaires pour l'AS-MPC.

L'AS-MPC estime que le changement de pratique de l'année précédente en matière de nomination de procureur-e-s extraordinaires fondée sur l'article 67, alinéa 1, de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP ; RS 173.71) a fait ses preuves. Elle a eu une influence directe sur le nombre de mandats de procureur-e-s extraordinaires.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a totalement révisé son concept de surveillance. Cette révision a permis de tenir compte de la grande évolution de la pratique de surveillance de l'AS-MPC ces dernières années.

L'AS-MPC suggère au législateur de décharger complètement le MPC et la PJF de la poursuite d'infractions de peu de gravité et d'infraction commises en masse.

Table des matières

1	Nature, mandat et tâches	5
2	Surveillance du MPC	5
2.1	Séances de surveillance	5
2.2	Retraite de l'AS-MPC 2024	6
2.3	Communication périodique d'informations à la Chancellerie fédérale et au Conseil fédéral sur l'état des procédures en cas de violations présumées du secret de fonction en lien avec des affaires du Conseil fédéral	6
2.4	Inspections	7
2.4.1	Inspection relative à la collaboration entre le MPC et la PJF.....	7
2.4.2	Inspection relative au processus budgétaire du MPC.....	9
2.4.3	Inspection 2025 : Domaines d'infractions et organisation matricielle du MPC	9
3	Controlling des recommandations	10
4	Concept de surveillance	11
5	Nomination de procureur-e-s extraordinaires	11
6	Information du public	12
7	Collaboration avec l'Assemblée fédérale.....	12
7.1	Commissions de gestion	12
7.2	Commissions des finances.....	12
7.3	Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC	13
8	Finances	13
8.1	Budget AS-MPC 2024	13
8.2	Budget AS-MPC 2025	13
9	Note à l'attention du législateur : Décharger le MPC des infractions de peu de gravité et des infractions commises en masse.....	13
	Annexe : Organisation de l'AS-MPC.....	15
	Bases légales et compétences de l'AS-MPC	15
	Membres de l'AS-MPC.....	15
	Secrétariat	16
	Archivage des dossiers pénaux des procureur-e-s extraordinaires	16
	Abréviations.....	17

1 Nature, mandat et tâches

L'AS-MPC est une autorité spécifique, qui n'est intégrée ni dans la structure organisationnelle départementale de l'administration fédérale ni dans les 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 surveille les aspects systémiques de l'activité du MPC. 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.

L'AS-MPC accomplit différentes tâches dans le cadre de son activité de surveillance. Elle examine la légalité, la régularité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficacité économique des actions du MPC tout en veillant à l'indépendance de ce dernier et en le soutenant dans ses efforts en vue de revêtir la qualité d'autorité de poursuite pénale efficiente. L'AS-MPC effectue, par ailleurs, les autres tâches qui lui sont confiées par la loi.

2 Surveillance du MPC

2.1 Séances de surveillance

Durant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a tenu en règle générale une séance de surveillance par mois. En dehors des séances, les membres de l'AS-MPC ont traité diverses affaires par voie de circulation et ont pris part à des inspections ou à des auditions parlementaires.

Tous les un à deux mois, l'AS-MPC a convié le Procureur général de la Confédération, Dr. iur. Stefan Blättler, à sa séance de surveillance. Sous le point standard de l'ordre du jour « Rapport du procureur général sur des thèmes systémiques », l'AS-MPC s'est tenue informée sur des questions et problématiques actuelles. Lors de la séance du 26 août 2024, l'AS-MPC a décidé d'élargir la liste des points traités et de s'informer dorénavant systématiquement sur la mise en œuvre de ses recommandations lors de chaque séance en présence du Procureur général de la Confédération :

- Risques actuels pour le MPC ;
- Procédures pénales d'importance systémique ;
- Cas relatifs au personnel ;
- Contacts avec des autorités externes ;
- Mise en œuvre des recommandations de l'AS-MPC par le MPC ;
- Autres.

Par ailleurs, au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a notamment traité avec le Procureur général de la Confédération les sujets suivants, présentés ci-dessous par ordre chronologique :

- Collaboration MPC-fedpol (respectivement PJF) ;
- Cahier des charges des Procureurs généraux suppléants ;
- Gestion des risques du MPC / évaluation des risques par l'AS-MPC ;
- Article Corriere del Ticino du 11 novembre 2023 relatif à la lutte contre les organisations criminelles en Suisse ;
- Division « Protection de l'État, Organisations criminelles (SK) » ;

- Concept Contrôle opérationnel du MPC ;
- Rapport de gestion du MPC 2023 ;
- Comptes 2023 et budget 2025 du MPC ;
- Reporting Summary relatif au reporting du MPC adressé à l'AS-MPC ;
- Développement du site de Lugano du MPC ;
- Division « Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité (RTVC) » ;
- Communication périodique d'informations à la Chancellerie fédérale et au Conseil fédéral sur l'état d'avancement des enquêtes concernant les indiscretions en lien avec des affaires du Conseil fédéral ;
- Assurer la succession des membres de la direction du MPC ;
- Division « Analyse financière forensique (FFA) » ;
- Pratique du MPC concernant l'octroi du droit d'être entendu lors du prononcé d'ordonnances pénales pour des peines supérieures au « peu de gravité » ;
- Division « Criminalité économique (WiKri) » ;
- Rapport d'inspection de l'AS-MPC relatif à la collaboration MPC-PJF.

Les séances de surveillance en présence du Procureur général de la Confédération se sont toujours déroulées dans une atmosphère positive et constructive.

2.2 Retraite de l'AS-MPC 2024

L'AS-MPC a effectué une retraite le 23 septembre 2024, durant laquelle elle a actualisé son évaluation annuelle des principaux risques du MPC et a réévalué ses propres risques. Dans ce cadre, l'AS-MPC a reconnu et classé 16 risques du MPC et 12 risques de l'AS-MPC. L'AS-MPC a noté que les risques liés au reporting du MPC et à la collaboration du MPC avec la PJF sont les plus importants. Afin de réduire ces risques, l'AS-MPC a mené, en 2024, une inspection sur la collaboration entre le MPC et la PJF. Le Reporting Summary, nouvel instrument adressé par le MPC à l'AS-MPC, permet de présenter de manière récurrente les chiffres du reporting relatifs aux actes de procédure du MPC, améliorant ainsi la clarté, le suivi et la comparabilité pour l'AS-MPC. Dans son activité de surveillance, l'AS-MPC continuera à mettre l'accent sur les chiffres liés aux affaires du MPC et sur leur pertinence. L'AS-MPC prévoit notamment de réviser sa directive sur les rapports en 2025.

Durant sa retraite, l'AS-MPC a, en outre, examiné en détail les recommandations issues du projet « Processus du Secrétariat de l'AS-MPC » et a donné au Secrétariat une série de mandats de mise en œuvre. Par ailleurs, l'AS-MPC a totalement révisé son concept de surveillance lors de sa retraite et l'a adopté lors de la séance suivante (cf. Point 4 ci-dessous). Le nouveau concept peut être consulté sur le site Internet de l'AS-MPC. Par ailleurs, l'AS-MPC a décidé de fixer dorénavant un délai de mise en œuvre pour l'ensemble de ses recommandations et directives adressées au MPC.

2.3 Communication périodique d'informations à la Chancellerie fédérale et au Conseil fédéral sur l'état des procédures en cas de violations présumées du secret de fonction en lien avec des affaires du Conseil fédéral

Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC s'est intéressée à la pratique du MPC consistant à informer la Chancellerie fédérale et le Conseil fédéral de l'état des procédures en cas de violations présumées du secret de fonction en lien avec des affaires du Conseil fédéral. L'AS-

MPC estime que la base légale pour la communication périodique d'informations à la Chancellerie fédérale ou au Conseil fédéral fait défaut. Par ailleurs, cela va à l'encontre du concept mis en œuvre par le Parlement avec la LOAP, qui a transféré la surveillance du MPC du Conseil fédéral à l'AS-MPC. L'AS-MPC a exprimé ses doutes par écrit au Procureur général de la Confédération. Ce dernier a confirmé, dans sa réponse, qu'il mettrait fin à cette pratique.

2.4 Inspections

L'AS-MPC mène une ou plusieurs inspections auprès du MPC. Le choix des thèmes est fondé sur le risque ou sur des événements donnés (art. 6 Règlement AS-MPC). L'AS-MPC délègue la réalisation d'une inspection à au moins trois de ses membres, et désigne la personne responsable de l'inspection. Les membres chargés de l'inspection décident eux-mêmes de l'attribution des tâches correspondantes au cours de l'inspection. Au début de chaque inspection, les membres de l'AS-MPC responsables déterminent les questions à examiner, les personnes à interroger, les documents à demander au MPC ainsi que le calendrier d'inspection avec l'attribution de tâches à leur Secrétariat. Les auditions de collaborateurs du MPC réalisées dans le cadre d'une inspection font l'objet d'un procès-verbal intégral, qui leur est soumis pour examen et signature. L'AS-MPC soumet les projets de rapports d'inspection au MPC ainsi qu'aux autres services concernés pour avis écrit. Les rapports d'inspection sont approuvés par les membres de l'AS-MPC et envoyés au procureur général de la Confédération. Ils sont, en outre, portés à la connaissance des commissions de surveillance parlementaires intéressées, dans le respect du droit à l'information en vigueur, et sont en principe publiés.

L'AS-MPC est tenue de respecter le principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution fédérale (art. 5, al. 2, Cst. ; RS 101) qui régit 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 à l'intention du procureur général de la Confédération. 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 ou annule les recommandations. Aucune voie de recours n'est ainsi ouverte à l'encontre des recommandations ou des directives émises par l'AS-MPC.

Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a consacré une inspection à la collaboration entre le MPC et la PJF et une autre au processus budgétaire du MPC. Pour 2025, l'AS-MPC prévoit de mener une inspection sur les domaines d'infractions et l'organisation matricielle du MPC.

2.4.1 Inspection relative à la collaboration entre le MPC et la PJF

Dans le cadre de son inspection régulière 2024, l'AS-MPC s'est penchée sur la collaboration entre le MPC et la PJF. Un travail d'investigation productif de la PJF est une condition sine qua non au succès de la poursuite pénale à l'échelle de la Confédération. Le MPC et la PJF font tous deux valoir que les effectifs de police de la PJF sont insuffisants pour mener à bien les instructions pénales du MPC. Le Procureur général de la Confédération a chiffré un besoin de 40 à 60 postes supplémentaires pour un total de 136 enquêteurs fédéraux de la PJF (en 2023).

Sur la base de l'audition de huit procureur-e-s issus de six domaines d'infractions, l'AS-MPC a pu confirmer que le manque de capacités d'investigation de la PJF dans différents domaines empêche le MPC d'ouvrir et de clore autant de procédures pénales qu'il ne le pourrait au vu de la situation actuelle en matière de criminalité. Ne pas faire usage des mesures policières nécessaires met en danger la sécurité de la Suisse à court et moyen terme et peut en faire un refuge pour les criminels.

Dans le domaine d'infractions Organisations criminelles en particulier, la PJF n'est pas en mesure d'enquêter de manière autonome sur des comportements délictueux et de les

dénoncer au MPC. Au vu de la situation en matière de criminalité, le MPC pourrait ouvrir nettement plus de procédures pénales contre des organisations criminelles si le soutien policier était renforcé. Pour ce faire, il faudrait plus d'enquêteurs fédéraux italophones et germanophones.

Dans le domaine d'infractions Criminalité économique, c'est avant tout le manque de collaborateurs italophones au sein de la PJF qui amène à renoncer à l'ouverture de procédures pénales. Au demeurant, les ressources d'investigation disponibles sont régulièrement affectées à d'autres domaines d'infractions, ce qui peut conduire à des procédures plus longues en matière de criminalité économique.

Les capacités d'investigation de la PJF sont également insuffisantes pour faire face à l'augmentation du nombre de cyberinfractions. Il faut davantage de spécialistes familiarisés avec les méthodes d'attaque sophistiquées. La concentration des cyberspécialistes de la PJF dans un commissariat dédié depuis le 1^{er} janvier 2025 permettra un déploiement plus efficace du personnel, sans pour autant remédier au problème de fond du manque de ressources.

En revanche, le MPC estime que les ressources humaines de la PJF sont suffisantes pour lutter contre le terrorisme. Cela s'explique notamment par la priorité et l'urgence politiques de la menace. En étroite collaboration avec la PJF, le MPC intervient ici déjà fortement en amont en ouvrant des procédures pénales.

Le MPC et la PJF s'efforcent autant que faire se peut de coordonner leurs activités et d'utiliser au mieux les capacités d'investigation limitées. Dans la collaboration au quotidien, beaucoup de résultats reposent directement sur des contacts personnels. Afin d'attribuer aux instructions pénales les capacités d'investigation nécessaires, le MPC et la PJF ont revitalisé début 2024 l'État-major de gestion des ressources (SAR). Au cours de l'année, la fréquence des réunions est toutefois passée d'une par semaine à une par mois. Le SAR n'a pas non plus été en mesure de mettre au point une procédure systématique permettant d'optimiser efficacement l'utilisation des ressources limitées de la PJF. Les problèmes de ressources n'ayant pas pu être résolus au niveau opérationnel, en discuter au sein du SAR n'a pas non plus apporté d'amélioration notable pour les procédures pénales en question.

La collaboration entre le MPC et la PJF a été précisée dans une convention datant de 2014. Cette dernière reposait alors sur une étude mandatée par le DFJP et l'AS-MPC (rapport de Pierre Cornu du 19 décembre 2013). Il en est ressorti un certain nombre de recommandations, qui n'ont toutefois guère été mises en pratique. L'AS-MPC estime que le MPC doit de nouveau davantage faire respecter les dispositions de la convention de collaboration signée avec la PJF, afin d'obtenir les ressources d'investigation nécessaires.

Les recommandations de l'AS-MPC s'adressent au MPC, étant donné que la PJF ne relève pas du domaine de surveillance de l'AS-MPC. Les trois recommandations renvoient donc toutes à la convention de collaboration entre le MPC et la PJF ainsi qu'au bon fonctionnement de l'État-major de gestion des ressources SAR, l'organe commun du MPC et de la PJF.

Recommandation AS-MPC_1_2024 – Respect de la convention de collaboration MPC-PJF

L'AS-MPC recommande au Ministère public de la Confédération d'identifier les lacunes dans l'application de la convention de collaboration MPC-PJF du 24 mars 2014 et de faire respecter immédiatement les dispositions insuffisamment appliquées jusqu'à présent. Si certaines dispositions nécessitent une révision, le Ministère public de la Confédération soumet à l'AS-MPC et au DFJP des propositions concrètes d'adaptation en tenant compte des recommandations du rapport Cornu du 19 décembre 2013. Le Ministère public de la Confédération soumettra un rapport écrit à l'AS-MPC d'ici fin 2025.

Recommandation AS-MPC_2_2024 – Définition des priorités d'investigation de police judiciaire

L'AS-MPC recommande au Ministère public de la Confédération de définir les domaines d'infractions dans lesquels il attend des activités de la PJF dans le cadre des investigations autonomes de police judiciaire (cf. art. 2 de la convention de collaboration MPC-PJF). Le Ministère public de la Confédération soumettra un rapport écrit à l'AS-MPC d'ici fin juin 2025. Dans son rapport, le Ministère public de la Confédération communiquera à l'AS-MPC les priorités formulées pour la PJF.

Recommandation AS-MPC_3_2024 – Représentation de la PJF au sein de l'État-major de gestion des ressources (SAR)

L'AS-MPC recommande au Ministère public de la Confédération de veiller à ce que les procureur-e-s dont les procédures ne disposent pas de ressources d'investigation suffisantes de la part de la PJF soient présents au sein du SAR. Au demeurant, des représentant-e-s de la PJF ayant pouvoir de décision en matière d'attribution des ressources doivent être conviés au SAR. Pour les procédures en cours ou prêtes à être ouvertes, le MPC indique chaque semaine au SAR les ressources d'investigation nécessaires et les attribue aux procédures prioritaires sur la base de la table de effectifs de la PJF (cf. art. 11, al. 2, de la convention de collaboration MPC-PJF). Le Ministère public de la Confédération soumettra un rapport écrit d'application à l'AS-MPC d'ici fin 2025.

L'AS-MPC estime qu'optimiser la collaboration entre le MPC et la PJF ne suffira pas à lutter efficacement contre la criminalité à l'échelle de la Confédération. C'est toutefois au Conseil fédéral et en particulier à la direction du DFJP et de fedpol qu'incombe la responsabilité d'un renforcement substantiel des capacités d'investigation de la PJF. Avec son rapport d'inspection, l'AS-MPC espère offrir une base de décision à cet effet. Cela vaut également pour le Contrôle fédéral des finances CDF qui examinera en 2025 les ressources de fedpol.

Devant l'AS-MPC, le Procureur général de la Confédération a évoqué la possibilité d'intégrer la PJF dans le MPC, comme étape ultérieure. Cela nécessiterait une décision politique du Parlement.

2.4.2 Inspection relative au processus budgétaire du MPC

Dans le cadre de son inspection consacrée aux ordonnances de non-entrée en matière et de classement du MPC entre 2016 et 2020, l'AS-MPC est parvenue à la conclusion que le MPC ne connaissait pas suffisamment dans le détail ses affaires et donc sa charge de travail réelle. La question s'est donc également posée de savoir dans quelle mesure les décisions budgétaires du MPC sont prises sur la base d'informations suffisantes. Cela a donc amené l'AS-MPC à axer l'inspection en cours consacrée à la gestion des affaires du MPC sur le processus budgétaire du MPC. Les conclusions devraient être publiées au premier semestre 2025.

2.4.3 Inspection 2025 : Domaines d'infractions et organisation matricielle du MPC

L'inspection prévue en 2025 a pour objectif d'examiner s'il existe un potentiel d'optimisation dans la répartition des domaines d'infractions et la structure des divisions du MPC.

3 Controlling des recommandations

Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC s'est penchée sur la mise en œuvre des 44 recommandations qu'elle avait adressées au MPC entre 2018 et 2023. Lors de la séance de surveillance de février 2024, l'AS-MPC s'est entretenue avec le Procureur général de la Confédération au sujet de dix recommandations émises en 2022, en vue d'évaluer l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Cinq d'entre elles ont été déclarées réglées par l'AS-MPC.

Dans un second temps, le MPC s'est vu offrir la possibilité de s'exprimer par écrit, avant mai 2024, sur l'état d'avancement de l'ensemble des recommandations ouvertes. Le MPC a demandé une prolongation du délai jusqu'à mi-2025 pour les recommandations portant sur la révision du manuel de procédure et du manuel d'organisation. Le MPC a laissé entrevoir une échéance fin 2028 pour la saisie systématique de données procédurales supplémentaires, sur laquelle portaient quatre recommandations de l'inspection de 2023 relative aux ordonnances de non-entrée en matière et de classement. Le MPC était d'avis qu'il fallait classer deux autres recommandations de cette même inspection. À la demande de l'AS-MPC, le MPC a fourni en août 2024 des preuves concrètes des recommandations dont il estimait la mise en œuvre achevée.

Lors de sa séance de novembre 2024, l'AS-MPC a pris connaissance des compléments d'information apportés par le Procureur général de la Confédération et a analysé un total de 14 recommandations faites en 2022 et 2023. Par courrier du 9 décembre 2024, elle a informé le Procureur général de la Confédération de la marche à suivre attendue pour la poursuite de la mise en œuvre des recommandations ouvertes.

L'AS-MPC a demandé des preuves supplémentaires de la mise en œuvre de deux recommandations portant sur le domaine d'infractions Terrorisme. En ce qui concerne la révision en cours du manuel de procédure et du manuel d'organisation du MPC (cf. art. 22 Règlement du MPC ; RS 173.712.22), le MPC s'est vu accorder la prolongation de délai souhaitée afin d'intégrer dans les manuels, d'ici mi-2025, l'interdiction de rédiger des ordonnances « cachet » (Recommandation AS-MPC_13_2022) ainsi que les critères applicables aux affaires clés du MPC (Recommandation AS-MPC_8_2022). L'AS-MPC a émis une directive afin que ces recommandations soient mises en œuvre dans les délais impartis.

Le nouveau système de gestion des affaires du MPC est nécessaire pour appliquer les recommandations suivantes : saisie systématique des données relatives aux ordonnances de non-entrée en matière et de classement (Recommandation AS-MPC_1_2023), informations détaillées sur les infractions examinées (Recommandation AS-MPC_4_2023), différenciation des entrées centralisées par domaine d'infractions (Recommandation AS-MPC_5_2023) et saisie des motifs de classement (Recommandation AS-MPC_8_2023). Afin que les fonctionnalités de saisie et d'exploitation de ces données soient implémentées en temps utile, l'AS-MPC a demandé que les spécifications de programmation soient définies et adoptées de manière contraignante dans le courant de l'année 2025. L'AS-MPC attend du MPC qu'il donne la priorité à la concrétisation de ces fonctionnalités et qu'il n'attende pas fin 2028 pour le faire.

La saisie systématique de toutes les ordonnances de non-entrée en matière et de classement dans le nouveau système de gestion des affaires du MPC contribuera également à la saisie uniforme de toutes les ordonnances de clôture (Recommandation AS-MPC_2_2023). Cela devrait permettre d'effectuer aussi une recherche par personne concernée dans l'ensemble des ordonnances de non-entrée en matière et de classement. C'est la seule manière de créer la base de données nécessaire pour que les rapports du MPC mentionnent de manière exhaustive les quotas de genre pour l'ensemble des ordonnances de clôture (Recommandation AS-MPC_3_2023).

Dans le même temps, l'AS-MPC a pu constater la mise en œuvre de quatre autres recommandations. Trois recommandations ouvertes ont pu être réglées en les intégrant dans d'autres recommandations.

4 Concept de surveillance

Après son entrée en fonction en 2011, l'AS-MPC a défini dans un concept la manière dont elle entendait exercer concrètement sa surveillance. Ce concept visait également à rendre transparent le fonctionnement choisi par l'AS-MPC vis-à-vis du MPC soumis à sa surveillance et de la haute surveillance parlementaire. Sa pratique de surveillance ayant fortement évolué depuis lors, l'AS-MPC a décidé d'actualiser son concept de surveillance de 2011 au cours de l'année sous revue.

Ces dernières années, l'AS-MPC a ainsi réalisé davantage d'inspections sur des questions spécifiques et présenté ses conclusions et recommandations dans un rapport d'inspection. En outre, l'AS-MPC a mené pour la première fois une enquête disciplinaire sur un membre de la direction du MPC élu par l'Assemblée fédérale et a ordonné une mesure disciplinaire à son encontre en 2020. Par ailleurs, l'AS-MPC n'a eu de cesse d'améliorer sa pratique de surveillance constante. En particulier, des directives ont précisé les modalités de rédaction des rapports du MPC en 2022 et les points à l'ordre du jour des séances de surveillance régulières en présence du Procureur général de la Confédération ont été élargis.

Pour l'essentiel, le nouveau concept de surveillance du 21 octobre 2024 documente les compétences et les procédures relatives aux différents instruments de surveillance de l'AS-MPC et définit son droit à l'information. Il complète le règlement de l'AS-MPC (Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ; RS 173.712.243), qui a fait l'objet d'une révision totale en 2021. Ce recentrage a permis de réduire de moitié le volume du concept par rapport à l'ancienne version.

Les principes de collaboration avec la haute surveillance parlementaire restent inchangés. Le nouveau concept a été porté à la connaissance des Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E en décembre 2024, avant d'être publié sur le site Internet de l'AS-MPC.

5 Nomination de procureur-e-s extraordinaires

L'article 67, alinéa 1, LOAP prévoit qu'en cas de poursuite pénale à l'encontre de procureur-e-s en chef ou de procureur-e-s en raison d'une infraction en rapport avec leur activité, l'AS-MPC désigne un membre du MPC ou nomme un-e procureur-e extraordinaire pour conduire la procédure.

Dans un souci de transparence, l'AS-MPC a publié en février 2024 sur son site Internet une liste de l'ensemble des procureur-e-s extraordinaires nommés depuis 2021.

Le MPC est tenu de transmettre à l'AS-MPC toute plainte qui lui parvient à l'encontre de procureur-e-s ou de procureur-e-s en chef. Le changement de pratique décidé en avril 2023 par l'AS-MPC en matière de nomination de procureur-e-s extraordinaires fondée sur l'article 67, alinéa 1, LOAP, a fait ses preuves. En principe, les plaintes pénales sont traitées par le MPC, en précisant que l'AS-MPC désigne un-e procureur-e ordinaire au sein de ce dernier. L'AS-MPC ne nomme plus qu'à titre exceptionnel des procureur-e-s extraordinaires.

Lors de l'année sous revue, l'AS-MPC a nommé cinq procureur-e-s extraordinaires pour traiter neuf plaintes pénales. Six procédures ont pu être clôturées au 31 décembre 2024. L'AS-MPC a, par ailleurs, désigné deux procureur-e-s ordinaires au sein du MPC.

En mai 2024, le DFJP a refusé l'autorisation d'engager la poursuite pénale à un procureur extraordinaire. Le recours déposé par ce dernier auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette décision était pendant au 31 décembre 2024.

Au cours de l'année sous revue, un ancien procureur extraordinaire a porté plainte contre l'AS-MPC pour une note d'honoraires. Au 31 décembre 2024, l'affaire était également pendante devant le Tribunal administratif fédéral.

6 Information du public

L'article 13 de l'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) exige que l'AS-MPC 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).

L'AS-MPC a partiellement révisé son règlement en 2024. Le nouvel article 22, alinéa 3, du règlement stipule désormais explicitement que l'AS-MPC dispose de son propre site Internet. Toutes les informations et activités pertinentes de l'autorité y sont publiées.

Une procédure est pendante devant le Tribunal administratif fédéral concernant une demande d'accès à des documents de l'AS-MPC déposée sur la base de la LTrans. La clarification par la plus haute instance judiciaire de la question de savoir dans quelle mesure l'AS-MPC tombe dans le champ d'application de la LTrans intéresse l'AS-MPC. La décision n'avait pas encore été rendue au 31 décembre 2024.

7 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 (art. 29, al. 1, LOAP). Selon l'article 26 de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10), l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance notamment sur l'AS-MPC et le MPC.

Durant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a été entendue à quatre reprises par des commissions.

7.1 Commissions de gestion

Le 10 avril 2024, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E ont entendu la Présidente de l'AS-MPC au sujet du rapport d'activité 2023. Parallèlement, le Vice-président de l'AS-MPC a informé sur le rapport d'inspection consacré aux ordonnances de non-entrée en matière et de classement du MPC entre 2016 et 2020.

Le 19 juin 2024, l'AS-MPC a accueilli les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E au sein de son Secrétariat dans le cadre d'une visite de service. Les membres des Sous-commissions ont posé des questions sur le fonctionnement de l'AS-MPC, ses priorités actuelles, le projet « Processus du Secrétariat », l'état de mise en œuvre des recommandations de l'AS-MPC ainsi que la gestion des risques du MPC et de l'AS-MPC.

7.2 Commissions des finances

En vertu de l'article 31, alinéa 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 devant cette dernière les projets de budget et les comptes du MPC (art. 142, al. 3, et art. 162, al. 5, LParl).

Le 25 avril 2024, les Sous-commissions 1 des CdF-N/E ont entendu la Présidente de l'AS-MPC et deux membres au sujet des comptes 2023 de l'AS-MPC et du MPC, lesquels ont ensuite été approuvés par l'Assemblée fédérale.

Le 23 octobre 2024, les Sous-commissions 1 des CdF-N/E ont auditionné une délégation de l'AS-MPC à propos des budgets 2025 respectifs, qui ont également été approuvés par l'Assemblée fédérale.

Comme les années précédentes, le Procureur général de la Confédération a présenté les comptes et le budget du MPC devant les Sous-commissions 1 des CdF-N/E. L'AS-MPC a toujours été consultée au préalable et était présente à l'audition de ce dernier.

7.3 Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC

En vertu de l'article 118, alinéa 4^{bis}, 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 ; tout contrôle sur le fond des décisions est également exclu (art. 26, al. 4, LParl). En règle générale, l'AS-MPC consulte le MPC avant de répondre aux interventions.

Au cours de l'année sous revue, une interpellation a été adressée à l'AS-MPC : « Collaboration du MPC avec des ONG, procédures pilotes et application "créative" du droit international. Le MPC menace-t-il son indépendance et la neutralité de la Suisse ? »¹. L'AS-MPC prendra position d'ici le début de la session de printemps 2025.

8 Finances

8.1 Budget AS-MPC 2024

L'enveloppe budgétaire de l'AS-MPC approuvée par l'Assemblée fédérale pour l'année 2024 s'élevait à CHF 1 877 200.

Fin 2024, les charges totales étaient inférieures de CHF 498 726 au budget 2024. Les charges se répartissent en environ 60 % de dépenses de personnel et 40 % de dépenses de matériel et de fonctionnement.

8.2 Budget AS-MPC 2025

L'établissement du budget se fonde sur les estimations et les chiffres des années précédentes. Les dépenses de fonctionnement (enveloppe budgétaire) pour le budget 2025 s'élèvent à CHF 1 680 500. Il est prévu CHF 179 700 de dépenses en moins par rapport au budget 2024.

Pour le plan financier 2026–2028, l'AS-MPC s'efforce d'assumer ses tâches tout en maintenant des structures légères.

9 Note à l'attention du législateur : Décharger le MPC des infractions de peu de gravité et des infractions commises en masse

Selon les articles 22 et suivants du CPP, la juridiction cantonale constitue la règle et la juridiction fédérale l'exception en matière de poursuite pénale. Même si la compétence du MPC en matière d'infractions contre la protection de l'État est correcte (art. 23, al. 1, CPP), elle a pour conséquence que le MPC doit traiter un grand nombre d'infractions de peu de

¹ Cf. Interpellation 24.4079 « Collaboration du MPC avec des ONG, procédures pilotes et application "créative" du droit international. Le MPC menace-t-il son indépendance et la neutralité de la Suisse ? » du conseiller national PASCAL SCHMID, consultable ici : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?Affairid=20244079>.

gravité. Il découle de la compétence supplémentaire du MPC en matière d'utilisation délictueuse d'explosifs (let. d. Crimes et délits des art. 224 à 226^{er} CP) que ce dernier doit par exemple mener des procédures sur des cas de destruction de bancomats ou de boîtes aux lettres à l'aide d'engins pyrotechniques simples, qui ne sont pas motivés par des raisons politiques et ne représentent pas un danger pour l'État. En raison du champ d'application de la notion pénale de fonctionnaire, les procédures portant sur des menaces et des actes de violence à l'encontre, par exemple, d'un contrôleur de train, relèvent également de la compétence du MPC (cf. art. 23, al. 1, let. h, CPP).² De même, le MPC doit désormais poursuivre les infractions aéronautiques, ce qui inclut également l'utilisation illégale de petits drones disponibles dans le commerce.³

À propos de l'article 23, alinéa 1, CPP, le Conseil fédéral reconnaît, dans le domaine des « infractions de peu de gravité et infractions commises en masse », la nécessité de transférer les compétences en matière de poursuite pénale aux cantons uniquement pour certaines infractions dirigées contre l'autorité publique (let. h) et pour les abus d'autorité commis par des employés des transports publics (let. j).⁴ La compétence du MPC devrait toutefois concerner exclusivement la grande criminalité. Compte tenu des ressources limitées de la poursuite pénale fédérale, l'AS-MPC suggère que le législateur décharge complètement le MPC et la PJJ des infractions de peu de gravité et des infractions commises en masse, pour qu'ils puissent se concentrer sur les domaines d'infractions suivants : Organisations criminelles, Droit pénal international, infractions contre la protection de l'État au sens strict et infractions économiques et cyberinfractions complexes.

² Rapport du Conseil fédéral du 11 octobre 2023 en réponse au postulat 19.3570 JOSITSCH du 11 juin 2019 « Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération », p. 31 s., consultable ici : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/83313.pdf>

³ Motion 18.3700 CANDINAS « Étendre la juridiction pénale fédérale aux accidents d'aviation et aux incidents graves ».

⁴ Rapport du Conseil fédéral du 11 octobre 2023 en réponse au postulat 19.3570 JOSITSCH du 11 juin 2019 « Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération », p. 31 s., p. 67.

Annexe : Organisation de l'AS-MPC

Bases légales et compétences de l'AS-MPC

L'activité de l'AS-MPC se fonde sur les articles 23 et suivants de la LOAP, sur l'ordonnance AS-MPC, 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 AS-MPC.

Conformément à l'article 29, alinéa 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 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'article 30, alinéa 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'article 9, alinéa 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'article 31 LOAP.

Membres de l'AS-MPC

En vertu de l'article 23, alinéa 2, LOAP, l'autorité compte sept membres. Ces derniers exercent leur activité à titre accessoire, conformément à l'article 3 de l'ordonnance AS-MPC. L'autorité se compose actuellement d'une juge du Tribunal fédéral, d'une juge du Tribunal pénal fédéral, d'une avocate et d'un avocat 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.

Conformément à l'article 27, alinéa 1, LOAP, l'autorité de surveillance se constitue elle-même. La présidente et le vice-président sont élus pour une durée de deux ans. 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'article 17, alinéa 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 ainsi été prises par voie de circulation.

La composition de l'AS-MPC n'a pas changé en 2024.

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

- Dr. iur. Alexia Heine, juge fédérale, Lucerne ;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, professeur ordinaire de droit pénal et de procédure pénale, y compris de droit pénal économique et administratif, à l'Université de Zurich ;
- Dr. iur. Isabelle Augsburg-Bucheli, fondatrice et ancienne doyenne de l'Institut de lutte contre la criminalité économique (ILCE) de la HEG Arc, Neuchâtel ;
- Jörg Zumstein, avocat, Berne ;
- Dr. iur. Luzia Vetterli, avocate, avocate spécialiste FSA en droit pénal, Lucerne ;
- Dr. iur. Lionel Seeberger, juge cantonal au Tribunal cantonal du Valais, Brigue-Glis ;
- Fiorenza Bergomi, juge pénale fédérale à la Cour des affaires pénales, Bellinzone.

Secrétariat

Au 31 décembre 2024, le Secrétariat employait quatre collaboratrices et collaborateurs représentant un taux d'occupation de 360 % (100 % pour le responsable du Secrétariat, 160 % pour deux postes de nature scientifique et 100 % pour un poste administratif). Tous les postes du Secrétariat n'ont pas toujours été occupés durant l'année sous revue, en raison de rotations du personnel.

La loi sur la sécurité de l'information (LSI ; RS 128) est entrée en vigueur début 2024. Conformément à l'article 2, alinéa 1, lettre d, LSI, l'AS-MPC est considérée comme une autorité concernée et doit, en tant que telle, édicter également les dispositions d'exécution nécessaires à l'exécution de ladite loi, le cas échéant. Ainsi, l'AS-MPC, dont les membres ne sont pas soumis à un contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP), doit déterminer si un CSP est requis pour les collaboratrices et collaborateurs de son Secrétariat et de quelle catégorie doit être ce CSP. Le 25 novembre 2024, l'AS-MPC a réglé cette question en établissant une liste des fonctions, telle que visée à l'article 28, alinéa 1, LSI. La liste des fonctions approuvée a ensuite été portée à la connaissance du service compétent du DDPS.

Archivage des dossiers pénaux des procureur-e-s extraordinaires

L'AS-MPC avait adopté l'année précédente un concept relatif à l'archivage des dossiers pénaux des procureur-e-s extraordinaires. Sur la base de son concept d'archivage, l'AS-MPC se charge des dossiers pénaux des procédures définitivement closes. Pour ce faire, les procureur-e-s extraordinaires nommés par l'AS-MPC transmettent les dossiers au Secrétariat de l'AS-MPC. L'AS-MPC assume les frais résultant de l'octroi d'un mandat à un-e procureur-e extraordinaire pour traiter les demandes de consultation de ces dossiers.

Au cours de l'année sous revue, une collaboratrice étudiante a scanné les dossiers du Secrétariat et les a classés sous forme électronique et physique. Après expiration des délais de prescription de l'action pénale et de la peine (art. 103 du Code de procédure pénale [CPP] ; RS 312.0), les dossiers peuvent ainsi être proposés aux Archives fédérales sous forme électronique pour un archivage à long terme.

À la demande de la Commission judiciaire, l'AS-MPC a repris, au cours de l'année sous revue, les dossiers pénaux des deux Procureurs généraux extraordinaires Hans Maurer et Dr. iur. Ulrich Weder. Conformément à son concept d'archivage, l'AS-MPC a nommé un procureur extraordinaire pour traiter les éventuelles demandes liées à ces dossiers.

Abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission des finances
CdF-N/E	Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États
CdG	Commission de gestion
CdG-N/E	Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États
CP	Code pénal (RS 311)
CPP	Code de procédure pénale suisse (RS 312)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FFA	« Analyse financière forensique », division du MPC
FSA	Fédération Suisse des Avocats
HEG Arc	Haute école de gestion Arc
ILCE	Institut de lutte contre la criminalité économique de la HEG Arc
Let.	Lettre
LOAP	Loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71)
LParl	Loi sur le Parlement (RS 171.10)
LTrans	Loi sur la transparence (RS 152.3)
LSI	Loi sur la sécurité de l'information (RS 128)
MPC	Ministère public de la Confédération
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)
PJF	Police judiciaire fédérale
SAR	État-major de gestion des ressources
SK	« Protection de l'État, Organisations criminelles », division du MPC
Règlement AS-MPC	Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.243)
RTVC	« Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité », division du MPC
WiKri	« Criminalité économique », division du MPC