



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

3 février 2023

Rapport d'activité de l'AS-MPC 2022

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

Le 1^{er} janvier 2022, le nouveau procureur général, Dr. iur. Stefan Blättler, a pris la direction du Ministère public de la Confédération (MPC). Les échanges entre l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et lui ont été fructueux et constructifs tout au long de l'année. Au cours de séances de surveillance régulières, l'AS-MPC a traité divers sujets d'importance systémique, conjointement avec le procureur général.

Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a pu mener à bien deux des trois inspections en cours. Le rapport d'inspection consacré au système de Coaching et de Controlling du MPC a été adopté à l'automne 2022 et celui consacré à la collaboration entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans le domaine d'infractions de terrorisme en décembre 2022. L'inspection relative à la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC pour la période 2016–2020, entamée en 2021, s'est poursuivie. L'adoption du rapport d'inspection est prévue au premier trimestre 2023.

Dans le cadre d'une question parlementaire, il est apparu clairement à l'AS-MPC que sa directive de 2011 portant sur les rapports du MPC adressés à l'AS-MPC ne répondait plus aux attentes. L'AS-MPC a donc procédé à une révision totale de cette directive, laquelle prévoit des statistiques plus détaillées et exhaustives. La directive révisée sur les rapports du MPC adressés à l'AS-MPC est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

L'AS-MPC suggère d'étendre le droit du MPC à édicter des directives à l'égard de la Police judiciaire fédérale (PJF). De manière générale, la PJF devrait par ailleurs davantage agir de sa propre initiative, comme dans le cadre de la poursuite pénale de violations du secret de fonction. Étant donné que les enquêtes pénales en la matière ont peu de chances d'aboutir en présence d'un grand cercle de destinataires, des mesures préventives s'avèrent également indispensables. En matière de poursuite pénale des cyber-délits, l'AS-MPC estime qu'il devrait y avoir une meilleure coordination des différentes autorités fédérales impliquées.

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, en particulier dans le cadre de procédures hautement médiatisées. C'est pourquoi l'AS-MPC a encore grandement fait appel au pool d'avocat-e-s constitué en 2019.

Durant la période sous revue, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu Dr. iur. Lionel Seeberger, juge cantonal au Tribunal cantonal du Valais, membre de l'AS-MPC et successeur du Dr. h. c. Hanspeter Uster, lequel s'est retiré fin 2021.

Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, juge pénal fédéral, a quitté ses fonctions de membre de l'AS-MPC fin 2022. L'AS-MPC le remercie pour sa collaboration de qualité et lui adresse ses meilleurs vœux pour l'avenir. Lors de la session d'hiver 2022, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu la juge pénale fédérale Fiorenza Bergomi nouvelle représentante du Tribunal pénal fédéral.

Table des matières

1	Nature, mandat et tâches	4
2	Surveillance du Ministère public de la Confédération	4
2.1	Séances de surveillance	4
2.2	Inspections	5
2.2.1	Inspection du système de Coaching et de Controlling au sein du MPC	5
2.2.2	Inspection sur la collaboration entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans le domaine d'infractions de terrorisme	6
2.2.3	Inspection relative à la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC	7
2.3	Considérations à l'attention du législateur	7
2.3.1	Collaboration entre le MPC et la PJF	7
2.3.2	Coordination dans le domaine d'infractions Cybercriminalité	7
2.3.3	Violations du secret de fonction au sein de la Confédération	7
3	Recommandations et directives	8
4	Collaboration avec l'Assemblée fédérale	8
4.1	Commissions de gestion	8
4.2	Commissions des finances	9
4.3	Délégation des Commissions de gestion	9
4.4	Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC	9
5	Nomination de procureur-e-s extraordinaires	10
6	Dénonciations à l'AS-MPC	11
7	Information du public	11
8	Finances	11
	Budget 2022	11
	Budget 2023	11
	Annexe : Organisation de l'AS-MPC	12
	Bases légales et compétences de l'AS-MPC	12
	Membres de l'AS-MPC	12
	Secrétariat	13
	Règlement d'organisation de l'AS-MPC	13
	Abréviations	14

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 Ministère public de la Confédération

2.1 Séances de surveillance

Durant 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 et ont pris part à des inspections ou auditions parlementaires.

Tous les deux mois, l'AS-MPC a convié le nouveau procureur général, Dr. iur. Stefan Blättler, à sa séance de surveillance. Sous le point habituel de l'ordre du jour « Rapport du procureur général sur des thèmes systémiques », ce dernier y a fait état des sujets suivants :

- Risques actuels pour le MPC ;
- Procédures pénales d'importance systémique ;
- Cas relatifs au personnel ;
- Contacts avec des autorités externes ;
- Autres.

Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC a notamment traité avec le procureur général les sujets suivants, présentés ci-dessous par ordre chronologique :

- Violations du secret de fonction dans les coulisses du Conseil fédéral ;
- Application des recommandations de l'AS-MPC concernant la poursuite de violations du secret de fonction dans les coulisses du Conseil fédéral ;
- Audition de la Commission d'Helsinki du 5 mai 2022 ;
- Collaboration du MPC avec fedpol/la PJF ;
- Requête d'une collaboratrice du MPC en matière de droit du travail ;
- Prescription d'une procédure ;

- Arrêt du TPF du 8 juillet 2022 dans la procédure à l'encontre de Joseph Blatter et Michel Platini ;
- Rapport d'inspection consacré au système de Coaching et de Controlling du MPC ;
- Organisation du secrétariat général du MPC ;
- Système « Core.Link » du MPC ;
- Objectifs annuels du MPC en 2023 ;
- Rétrospective de la première année en tant que procureur général.

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

La présidente de l'AS-MPC et le procureur général se sont entretenus deux semaines avant chaque séance de surveillance. Dans le cadre d'un point de situation hebdomadaire, le secrétariat de l'AS-MPC a fait part aux autres membres des points clés abordés lors de l'échange ainsi que d'autres actualités, établissant ainsi l'égalité en matière d'information.

Le reporting du MPC sur sa structure de cas et de règlement est primordial pour garantir la surveillance systémique. C'est pourquoi l'AS-MPC a à cœur d'améliorer la pertinence de ce reporting et y accorde une grande importance dans le cadre de son activité de surveillance.

En septembre 2022, l'AS-MPC a effectué une retraite d'une journée, durant laquelle elle a entre autres actualisé son évaluation annuelle des principaux risques du MPC.

2.2 Inspections

Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a achevé son inspection consacrée au système de Coaching et de Controlling du MPC ainsi que celle consacrée à la collaboration entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans le domaine d'infractions de terrorisme. L'AS-MPC a poursuivi l'inspection relative aux ordonnances de non-entrée en matière et de classement du MPC pour la période 2016–2020, entamée l'année précédente.

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

Le système de Coaching et de Controlling est le système de gestion maîtresse des affaires, indispensable à la direction du MPC. Au premier plan figure le Controlling. Au moment de l'inspection, les deux procureurs généraux suppléants étaient responsables du processus.

L'introduction d'un système de gestion maîtresse des affaires sous la forme d'un Coaching et Controlling est une évolution très positive selon l'AS-MPC. Le Coaching et le Controlling sont appliqués partout au sein du MPC. On observe un fort engagement personnel des procureurs généraux suppléants dans le cadre du processus. La mise en œuvre du système de Coaching et Controlling ne reposait toutefois pas sur des bases uniformes, comme a pu le constater l'AS-MPC. Cette dernière recommande donc au procureur général d'uniformiser, pour l'ensemble des divisions, le processus de Coaching et Controlling et les instruments y afférents.

Les affaires prioritaires nécessitent un contrôle régulier, principalement en raison du facteur temps. Les affaires clés, en revanche, doivent être traitées à l'échelon du procureur général en raison de leur degré d'importance.

Le MPC a mis au point un formulaire spécial dans le cadre de l'application de la recommandation de l'AS-MPC concernant la consignation, dans les dossiers de procédure, des entretiens avec les parties ou d'autres participants à la procédure. L'utilisation de ce formulaire n'a toutefois pas été rendue obligatoire. L'AS-MPC recommande au nouveau procureur général de définir de manière uniforme les participants à la procédure.

Le MPC ne disposait d'aucun critère pour classer un cas comme affaire clé. Il a mis au point le formulaire « Critères d'évaluation » dédié à la priorisation des procédures. L'AS-MPC a toutefois jugé les critères de priorisation incomplets. Elle recommande de compléter ou de préciser de manière uniforme les critères de priorisation des procédures.

L'AS-MPC a adopté le rapport d'inspection consacré au système de Coaching et de Controlling du MPC le 15 septembre 2022.

2.2.2 Inspection sur la collaboration entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans le domaine d'infractions de terrorisme

Après l'homicide à motivation prétendument djihadiste commis le 12 septembre 2020 à Morges, l'AS-MPC a décidé de procéder à une inspection au sein du MPC. Ceci après avoir été informée par les autorités vaudoises de lacunes systémiques qui affecteraient le domaine Terrorisme du MPC, ainsi que sur la base de questions posées par les Commissions de gestion des Chambres fédérales à l'AS-MPC à propos de l'affaire de Morges.

Pour l'AS-MPC, l'enquête sur l'affaire de Morges se limite à la période précédant l'attentat, durant laquelle le prévenu se trouvait sous la responsabilité et la surveillance du MPC. L'analyse porte donc en particulier sur les décisions prises à ce sujet par le MPC et sur la question de savoir si ces dernières ont pu être influencées par des lacunes systémiques au sein du MPC.

En raison de la proximité temporelle de l'affaire de Morges et de l'attaque au couteau contre deux femmes le 24 novembre 2020 à Lugano, l'AS-MPC a décidé d'examiner le déroulement de cette affaire avant l'attaque au couteau proprement dite, à la recherche également de lacunes systémiques au sein du MPC. Par le passé, le MPC avait déjà mené une procédure pénale contre la prévenue.

Par souci d'exhaustivité, l'AS-MPC a également examiné la collaboration et la communication entre le MPC et les « Single Point of Contact T » (SPOC T) des ministères publics cantonaux et a envoyé, à cet effet, un questionnaire écrit à l'ensemble des SPOC T, lesquels étaient libres d'y répondre ou non. Au total, 18 cantons ont répondu au questionnaire, tandis que sept n'y ont pas donné suite. En outre, dans les affaires de Morges et de Lugano, l'AS-MPC s'est particulièrement intéressée à la communication entre les SPOC T et le MPC ainsi qu'entre le MPC et le public.

Au sein du MPC, le domaine d'infractions de terrorisme est rattaché à la division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité (RTVC). Ce domaine d'infractions est en pleine mutation, raison pour laquelle l'AS-MPC n'a pas cherché à en analyser l'organisation en profondeur. C'est pourquoi le rapport n'aborde que les aspects du domaine d'infractions T qui sont en lien avec des recommandations de l'AS-MPC, à savoir notamment la formation continue des procureur-e-s du MPC chargés des affaires de terrorisme ainsi que les évaluations de dangerosité en cas de doute quant à l'ordre de détention.

Le 12 décembre 2022, l'AS-MPC a adopté son rapport d'inspection consacré à la collaboration entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans le domaine d'infractions de terrorisme. Compte tenu notamment du fait que les deux affaires qu'elle a examinées

étaient encore pendantes devant le Tribunal pénal fédéral, l'AS-MPC a décidé de classer le rapport « CONFIDENTIEL ». Elle a néanmoins jugé important de communiquer un résumé des points clés de son inspection et de publier les recommandations adressées au MPC.¹

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 poursuivi l'inspection commencée en 2021, à savoir l'examen de la pratique de non-entrée en matière et de classement du MPC. L'inspection visait à analyser les dossiers de l'ensemble des ordonnances de non-entrée en matière et de classement rendues par le MPC entre 2016 et 2020. Pour ce faire, des hypothèses élaborées en amont ont été comparées aux paramètres des dossiers et aux versions intégrales des ordonnances.

Au moment de l'adoption du présent rapport d'activité, les travaux liés au rapport d'inspection n'étaient pas encore finalisés. Le 27 septembre 2022, l'AS-MPC a envoyé un premier projet de rapport au MPC pour consultation. Sur la base de cette dernière, l'AS-MPC et le MPC ont convenu d'organiser un atelier consacré au reporting du MPC au premier trimestre 2023. L'objectif était de confronter les différents points de vue et de discuter des définitions de termes clés.

2.3 Considérations à l'attention du législateur

2.3.1 Collaboration entre le MPC et la PJF

La PJF ne relève pas du domaine de surveillance de l'AS-MPC. Dans le cadre de ses échanges réguliers avec le MPC, l'AS-MPC a toutefois identifié un défaut de conception systémique dans le droit du MPC à édicter des directives à l'égard de la PJF : la limitation de ce droit à des cas concrets complique la collaboration entre les deux autorités d'instruction pénale. L'AS-MPC est d'avis qu'il conviendrait donc d'étendre aux questions organisationnelles le droit du MPC à édicter des directives. Le MPC a particulièrement besoin du soutien de la PJF dans les cas de cyber-délits. Or cette dernière manque depuis longtemps de spécialistes en la matière. Pour le reste, la PJF est organisée en miroir du MPC, et ce à juste titre.

De même, l'AS-MPC est d'accord avec le MPC pour dire que la PJF devrait, de sa propre initiative, soutenir davantage le MPC dans le cadre de la poursuite pénale de violations du secret de fonction. Il n'appartient pas au MPC de procéder à des actes d'investigation autonomes en lieu et place de la police.

2.3.2 Coordination dans le domaine d'infractions Cybercriminalité

Les cyber-délits constituent à la fois un domaine d'infractions et un moyen de commettre d'autres délits. La délimitation et la classification sont difficiles. L'AS-MPC estime que cela nécessite une coordination renforcée entre les différentes autorités fédérales œuvrant dans le domaine des cyber-délits, à savoir notamment le nouvel Office fédéral de la cybersécurité, la PJF, les autorités cantonales et le MPC.

2.3.3 Violations du secret de fonction au sein de la Confédération

Le Conseil fédéral s'est adressé à l'AS-MPC et au MPC en raison de la persistance de violations du secret de fonction au sein de la Confédération. Les CdG ont également abordé

¹ cf. résumé du rapport d'inspection publié sur www.ab-ba.admin.ch.

le problème durant l'année sous revue. L'AS-MPC estime que l'endiguement des violations du secret de fonction dans les coulisses du Conseil fédéral revêt une grande importance pour la politique de l'État, afin de garantir sa capacité à gouverner. C'est pourquoi l'AS-MPC a formulé trois recommandations à l'égard du nouveau procureur général en décembre 2021, avant même qu'il prenne ses fonctions. Ce dernier a, par la suite, assuré à l'AS-MPC qu'il poursuivrait plus activement les violations du secret de fonction. Outre la poursuite répressive des violations du secret de fonction, il est donc indispensable de prévenir autant que possible ces violations (en limitant le cercle de destinataires d'une information par exemple).

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 ou de la procureur-e général-e. 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.

En 2022, l'AS-MPC a formulé 19 recommandations à l'intention du MPC.

L'AS-MPC a totalement révisé la directive de 2011 portant sur les rapports du MPC adressés à l'AS-MPC et a édicté la nouvelle directive AS-MPC_1_2022 – Rapports annuels et semestriels du MPC adressés à l'AS-MPC le 1^{er} juillet 2022. La directive AS-MPC_01_2020 du 26 mai 2020 portant sur le déroulement des séances de surveillance de l'AS-MPC a été abrogée.

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 six reprises par des commissions.

4.1 Commissions de gestion

Le 23 février 2022, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E ont entendu la présidente et le vice-président sur le rôle du MPC et de la PJF dans la tentative d'extorsion et de chantage visant le conseiller fédéral Alain Berset.

Le 13 avril 2022, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E ont entendu le vice-président de l'AS-MPC concernant le rapport d'activité 2021. Parmi les autres sujets traités figuraient une ordonnance de non-entrée en matière ayant force de chose jugée et émanant d'un procureur extraordinaire de la Confédération, la poursuite pénale de violations du secret de fonction ainsi que l'état d'avancement de l'inspection de l'AS-MPC dans le domaine d'infractions de terrorisme.

Le 23 novembre 2022, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E ont auditionné l'AS-MPC quant aux indiscretions en lien avec des affaires du Conseil fédéral. Il a également été question du rapport d'inspection de l'AS-MPC consacré au système de Coaching et de Controlling du MPC.

4.2 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 formellement 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 27 avril 2022 par les Sous-commissions 1 des CdF-N/E au sujet des comptes 2021, lesquels ont ensuite été approuvés par l'Assemblée fédérale.

Le 19 octobre 2022, les Sous-commissions 1 des CdF-N/E ont auditionné l'AS-MPC à propos du budget 2023, qui a été approuvé par l'Assemblée fédérale.

Comme les années précédentes, le procureur général 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 du procureur général.

4.3 Délégation des Commissions de gestion

La délégation des Commissions de gestion DéICdG a auditionné l'AS-MPC à l'occasion de son échange annuel.

4.4 Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC

En vertu de l'art. 118, al. 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 intervention parlementaire a été adressée à l'AS-MPC. Le conseiller national Pierre-André Page a déposé une question.²

² Cf. question 22.7915 « Combien va coûter l'appel du MPC de l'acquittement de MM Blatter et Platini ? » à l'adresse suivante <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20227915>.

5 Nomination de procureur-e-s extraordinaires

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

Décident de l'autorisation d'engager la poursuite pénale :

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

Le MPC est tenu de transmettre à l'AS-MPC toute plainte qui lui parvient à l'encontre de procureur-e-s en chef. Selon la pratique actuelle, cela concerne également les plaintes pénales dans lesquelles des procureur-e-s du MPC sont considérés comme les éventuels auteurs des faits incriminés. L'AS-MPC nomme ensuite un-e procureur-e extraordinaire qui rend une ordonnance de non-entrée en matière ou sollicite l'autorisation de poursuite pénale auprès du ou de la procureur-e général-e et conduit ensuite la procédure. En cas de refus, le ou la procureur-e 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 procureur-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 toutefois de leur seule compétence et n'est soumise à aucune approbation, contrairement à certains actes de procédure des procureur-e-s du MPC (art. 14 LOAP). Le cas échéant, l'AS-MPC apporte son soutien organisationnel aux procureur-e-s extraordinaires, comme en matière de communication par exemple. L'AS-MPC n'a pas le rôle d'un procureur général vis-à-vis des procureur-e-s extraordinaires qu'elle nomme. Si le législateur devait prévoir un tel modèle, une révision de la loi sur l'organisation des autorités pénales serait nécessaire.

L'AS-MPC ne communique pas la nomination de procureur-e-s extraordinaires. Elle déroge à ce principe dans des situations exceptionnelles – comme en cas d'intérêt public particulier et uniquement dans la mesure où aucun acte d'instruction n'est mis en péril.

Lors de l'année sous revue, l'autorité de surveillance a nommé sept procureur-e-s extraordinaires pour traiter douze plaintes pénales. Dans certains cas, un-e même procureur-e extraordinaire a traité plusieurs plaintes pénales. Treize procédures ont pu être clôturées au 31 décembre 2022.

Durant l'année sous revue, un procureur extraordinaire nommé par l'AS-MPC a pour la première fois ouvert une procédure pénale à l'encontre d'un autre procureur extraordinaire nommé par l'AS-MPC.

Dans le cadre de sa recherche de personnes compétentes, l'AS-MPC a surtout utilisé par le passé la liste intercantonale de directeurs extraordinaires de la procédure, fournie par la Conférence des procureurs de Suisse (CPS). La recherche de plus en plus laborieuse de spécialistes disposés à assumer les fonctions de procureur-e extraordinaire continue de mobiliser des ressources considérables au sein du secrétariat de l'AS-MPC. Le pool supplémentaire d'avocat-e-s constitué par l'AS-MPC afin de pouvoir nommer rapidement des procureur-e-s extraordinaires a fait ses preuves.

6 Dénonciations à l'AS-MPC

Au cours de l'année sous revue, 40 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 lorsque cela s'avérait nécessaire. L'AS-MPC a traité les plaintes faisant état d'aspects systémiques, le cas échéant lors des séances de surveillance.

En 2022, un nombre croissant de dénonciations émanant de personnes quérulentes ont été adressées à l'AS-MPC. 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.

7 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).

Durant l'année sous revue, l'AS-MPC a en outre répondu à un grand nombre de demandes émanant des médias. Conformément au règlement de l'AS-MPC, c'est à la présidente d'y répondre. Dans la pratique, c'est le secrétariat qui s'en charge directement.

8 Finances

Budget 2022

L'enveloppe budgétaire de l'AS-MPC approuvée par l'Assemblée fédérale pour l'année 2022 s'élevait à CHF 1,9 million. Fin 2022, les charges totales étaient inférieures de CHF 317 108 au budget 2022.

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 2023

L'établissement du budget se fonde sur les estimations et les chiffres des années précédentes. Les charges 2023 ont baissé de CHF 48 300 par rapport au budget 2022. On constate une économie de CHF 35 000 en matière de dépenses de conseil et de CHF 14 100 d'autres dépenses d'exploitation par rapport à l'exercice précédent.

Les moyens sollicités pour l'AS-MPC dans le processus de planification 2023 s'élèvent à CHF 1,9 million au total. Ils ont été acceptés par l'Assemblée fédérale sans modification.

Les charges totales devraient rester inchangées pour le plan financier 2024–2026. L'AS-MPC s'efforce d'assumer ses tâches tout en maintenant des structures légères.

Annexe : 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 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. Le dernier mandat s'est achevé en 2022.

Conformément à l'art. 27, al. 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'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 ainsi été prises par voie de circulation.

En 2022, la juge fédérale Dr. iur. Alexia Heine et le Professeur Dr. iur. Marc Thommen, professeur ordinaire de droit pénal et de procédure pénale à l'Université de Zurich, ont été élus respectivement présidente et vice-président.

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, 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, avocate spécialiste FSA en droit pénal, Lucerne ;
- Dr. iur. Lionel Seeberger, juge cantonal au Tribunal cantonal du Valais, Brigue-Glis.

Dr. iur. Lionel Seeberger a été élu le 15 juin 2022 par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) pour succéder à Hanspeter Uster, qui a démissionné fin 2021. Et ce, jusqu'à l'issue du mandat, à savoir fin 2022.

Le 28 septembre 2022, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a réélu, sur proposition de la Commission judiciaire, six des sept membres pour la période 2023–2026. Lors de la session d'hiver, le Parlement a élu la juge pénale fédérale Fiorenza Bergomi septième membre de l'AS-MPC, pour remplacer le juge pénal fédéral, Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, qui avait quitté ses fonctions fin 2022.

Secrétariat

Fin 2022, le secrétariat comptait 430 % de taux d'occupation (280 % pour des postes de nature juridique et 150 % pour des postes de nature administrative). L'AS-MPC n'envisage pas pour l'heure d'augmenter les effectifs de son secrétariat.

Règlement d'organisation de l'AS-MPC

Dans son règlement détaillé concernant ses tâches et son organisation, l'AS-MPC a ajouté une procédure de nomination simplifiée d'un-e procureur-e extraordinaire en cas de plaintes pénales vraisemblablement ou manifestement infondées. Cette révision est entrée en vigueur le 15 février 2022.

Abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
MPC	Ministère public de la Confédération
PJF	Police judiciaire fédérale
TPF	Tribunal pénal fédéral
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
fedpol	Office fédéral de la police
CdF-N/E	Commission des finances du Conseil national et du Conseil des États
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
MAS LCE	MAS en lutte contre la criminalité économique
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
RS	Recueil systématique
LOAP	Loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71)
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)