



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 supervigianza da la procura publica federala

21 octobre 2024

Concept de surveillance 2024

Référence : 20-3/3



AB-BA-D-0FDA3401/7

Table des matières

Bases légales	3
1 Cadre de l'activité de surveillance de l'AS-MPC	3
2 Objet et délimitation de l'activité de surveillance	3
2.1 Mandat légal	3
2.2 Orientation systémique de la surveillance	4
2.3 Limite du contrôle en matière de procédure pénale	4
3 Instruments de la surveillance	4
3.1 Surveillance constante.....	4
3.2 Inspections (art. 6 Règlement AS-MPC).....	4
3.3 Enquêtes administratives (art. 7 Règlement AS-MPC).....	5
3.4 Procédures disciplinaires (art. 8 Règlement AS-MPC).....	5
4 Droit à l'information	6
5 Collaboration avec l'Assemblée fédérale, le Département fédéral de justice et police et le Contrôle fédéral des finances	6

Bases légales

- Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP ; RS 173.71)
- Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021)
- Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0)
- Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10).
- Ordonnance du 1^{er} octobre 2010 de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (OOTAS ; RS 173.712.24)
- Ordonnance du 1^{er} octobre 2010 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)
- Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1)
- Règlement du 15 février 2021 de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.243)

1 Cadre de l'activité de surveillance de l'AS-MPC

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC), instituée par la loi sur l'organisation des autorités pénales, est une autorité indépendante élue par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Elle surveille le Ministère public de la Confédération (MPC) d'un point de vue matériel et administratif. Elle fait également office d'autorité disciplinaire à l'égard des membres du MPC élus par le Parlement. Elle peut proposer à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de les destituer (art. 31, al. 1 et 2, LOAP).

La composition de l'AS-MPC, prescrite par la loi, garantit les compétences professionnelles requises. Les membres de l'AS-MPC exercent leur activité à titre accessoire. Le législateur a doté l'autorité d'un droit à l'information étendu et lui a conféré un large pouvoir d'appréciation quant à l'objet de sa surveillance.

Le présent concept de surveillance définit l'activité de surveillance de l'AS-MPC et assure la transparence vis-à-vis du public, du Parlement et du MPC objet de sa surveillance. Il remplace le concept de surveillance de l'AS-MPC de 2011.

2 Objet et délimitation de l'activité de surveillance

2.1 Mandat légal

Par sa surveillance, l'AS-MPC veille notamment à ce que le procureur général de la Confédération mène à bien les tâches qui lui incombent en vertu de l'art. 9 LOAP : Le procureur général de la Confédération a pour responsabilité

- a. d'assurer le professionnalisme et l'efficacité de la poursuite pénale dans les affaires qui relèvent de la juridiction fédérale ;
- b. de mettre en place une organisation rationnelle pour le MPC et d'en assurer le fonctionnement ;
- c. de veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure.

L'AS-MPC ne dirige pas le MPC à la place du procureur général de la Confédération. En particulier, l'AS-MPC n'a pas le pouvoir d'édicter des instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours (art. 29, al. 2, 2^e phrase, LOAP).

2.2 Orientation systémique de la surveillance

L'AS-MPC s'intéresse particulièrement à la gestion, à l'organisation et au fonctionnement du MPC dans ses attributions légales. Dans le cadre de sa planification des affaires (art. 16 Règlement AS-MPC), l'autorité décide en toute autonomie des questions qu'elle souhaite aborder. L'AS-MPC agit en premier lieu en fonction des risques identifiés et classés, mais réagit également aux événements actuels si nécessaire. Pour cela, l'AS-MPC identifie et classe chaque année les risques pour le MPC.

Dans le cadre de sa planification des affaires, l'AS-MPC veille à ce qu'aucune activité pertinente du MPC n'échappe à sa surveillance. Dans le contrôle qu'elle exerce, elle accorde par ailleurs une importance particulière aux activités du MPC qui, dans un cas d'espèce, ne peuvent pas être examinées par les tribunaux, ou seulement de manière insuffisante.

2.3 Limite du contrôle en matière de procédure pénale

Si une procédure pénale pendante fait l'objet d'une surveillance de l'AS-MPC, cette dernière ne se prononce pas sur les questions encore susceptibles d'être jugées par un tribunal. D'une manière générale, l'AS-MPC veille à ne pas entrer en concurrence avec l'activité judiciaire.

C'est pourquoi l'AS-MPC n'entre pas en matière sur des dénonciations visant des décisions ou des actes de procédure en lien avec des enquêtes du MPC. L'AS-MPC ne déroge à cette pratique que lorsqu'il existe des indices de problématiques systémiques qui dépassent le cadre d'une procédure concrète, exigent un examen de fond et répondent à un intérêt public (art. 71 PA).

3 Instruments de la surveillance

3.1 Surveillance constante

Les séances mensuelles de l'AS-MPC constituent la base de son activité de surveillance. En principe, l'AS-MPC organise tous les deux mois une séance de surveillance en présence du procureur général de la Confédération. L'accent est mis sur l'activité de direction de ce dernier, la marche des affaires, l'organisation, l'exécution des tâches ainsi que les risques systémiques du MPC. L'AS-MPC traite chaque fois les points standards suivants : risques actuels pour le MPC, procédures pénales d'importance systémique, cas relatifs au personnel, contacts avec d'autres autorités et mise en œuvre par le MPC des recommandations et des directives de l'AS-MPC.

Chaque année, l'AS-MPC traite avec le procureur général de la Confédération du rapport de gestion du MPC établi en vertu de l'art. 17, al. 1, LOAP. En outre, le MPC remet une fois par semestre à l'AS-MPC un rapport sur le règlement de ses procédures pénales et d'entraide judiciaire. Une directive de l'AS-MPC adressée au MPC fixe le contenu et la forme de ce rapport.

Si nécessaire, l'AS-MPC peut clarifier certains points auprès du MPC, afin notamment de compléter les rapports reçus, d'approfondir des questions d'actualité ou d'examiner la nécessité d'une intervention particulière.

Les séances de l'AS-MPC ne sont pas publiques (art. 8, al. 4, OOTAS) et ses procès-verbaux sont confidentiels (art. 20 Règlement AS-MPC). En cas d'auditions de collaborateurs du MPC, les extraits de procès-verbaux les concernant leur sont présentés pour contrôle et signature.

3.2 Inspections (art. 6 Règlement AS-MPC)

Chaque année l'AS-MPC mène une ou plusieurs inspections auprès du MPC. Le choix des thèmes est basé sur le risque (art. 6 Règlement AS-MPC) ou des événements particuliers. L'AS-MPC délègue la réalisation d'une inspection à au moins trois de ses membres et désigne la personne responsable de l'inspection (art. 9 OOTAS). Les membres chargés de

l'inspection décident eux-mêmes de la répartition des tâches au cours de l'inspection. Il peut être fait appel à des spécialistes externes qualifiés pour mener à bien le travail d'inspection.

Au début de chaque inspection, les membres désignés de l'AS-MPC 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. L'AS-MPC fixe dans un guide (art. 6, al. 5, Règlement AS-MPC) les modalités de réalisation des différentes étapes de ses inspections.

Le MPC est préalablement informé des inspections et de l'objet de l'enquête. Exceptionnellement, l'autorité de surveillance peut réaliser des inspections inopinées (art. 6, al. 2, Règlement AS-MPC).

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 également portés à la connaissance des commissions de surveillance parlementaires intéressées, dans le respect du droit à l'information en vigueur. En principe, les rapports d'inspection sont publiés sur le site Internet de l'AS-MPC, le cas échéant après consultation préalable du MPC et d'autres services concernés.

L'AS-MPC fixe un délai au MPC pour la mise en œuvre de ses recommandations et directives. La mise en œuvre dans les délais incombe au procureur général de la Confédération. Il rend compte à l'AS-MPC de l'avancement de la mise en œuvre à chaque séance de surveillance. Dans son rapport de gestion annuel adressé à l'AS-MPC, le MPC fournit à cette dernière une synthèse de l'état d'avancement de la mise en œuvre de toutes les recommandations et directives.

L'AS-MPC vérifie régulièrement la bonne mise en œuvre des recommandations et le respect de ses directives en s'appuyant sur une liste établie par son secrétariat (art. 29, al. 3, LOAP). Si une recommandation n'est pas mise en œuvre dans le délai imparti, l'AS-MPC en examine les raisons et adresse, le cas échéant, des directives à caractère contraignant au procureur général de la Confédération ; elle peut également biffer une recommandation.

3.3 Enquêtes administratives (art. 7 Règlement AS-MPC)

L'AS-MPC peut ordonner une enquête administrative afin d'établir s'il est impératif d'intervenir en raison de lacunes systémiques dans le fonctionnement du MPC (cf. art. 27a-d OLOGA). Une enquête administrative ne vise personne en particulier.

L'AS-MPC peut faire appel à des personnes externes compétentes en la matière ou leur confier l'enquête administrative. Ces dernières rédigent un rapport destiné à l'AS-MPC et lui remettent toutes les pièces se rapportant à l'enquête. L'AS-MPC décide seule des suites à donner à une enquête administrative.

3.4 Procédures disciplinaires (art. 8 Règlement AS-MPC)

Si le procureur général de la Confédération ou son suppléant enfreint ses devoirs de fonction, l'AS-MPC peut prendre des mesures disciplinaires à son encontre (art. 31, al. 2, LOAP). Avant de prononcer de telles mesures, l'AS-MPC mène une enquête disciplinaire. Elle peut déléguer certaines tâches (p. ex. les auditions) à ses membres et faire appel à des experts externes. En

revanche, aucune personne externe ne peut être chargée d'enquêter sur les infractions disciplinaires présumées elles-mêmes.¹

La procédure disciplinaire est régie par les art. 16 à 19 de l'OOTAS et, subsidiairement, par la PA.

4 Droit à l'information

L'AS-MPC dispose d'un droit à l'information étendu vis-à-vis du MPC. Le secret de fonction ou de procédure ne peut pas être invoqué à l'encontre de l'AS-MPC. Dans le cadre de ses activités de surveillance, l'AS-MPC peut notamment demander des renseignements et des rapports au MPC, interroger des collaborateurs, accéder aux systèmes d'information et consulter les dossiers (art. 30, al. 1, LOAP ; art. 5 et 6 Règlement AS-MPC).

L'AS-MPC peut accéder aux dossiers de procédure, y compris ceux des procédures pénales pendantes, dans la mesure où l'exécution de son mandat l'exige (art. 30, al. 2, LOAP). Elle ne peut utiliser les informations dont elle a eu connaissance que sous une forme générale et anonyme pour établir ses rapports ainsi que ses recommandations et directives (art. 30, al. 3, LOAP). Le droit à l'information de l'AS-MPC vis-à-vis du MPC s'applique à ses membres, à son secrétariat ainsi qu'à toutes les autres personnes auxquelles l'AS-MPC confie des tâches de surveillance correspondantes ou auxquelles elle fait appel pour l'assister (art. 30, al. 2, LOAP). Les personnes externes mandatées sont, le cas échéant, tenues par contrat de garder le secret.

Le procureur général de la Confédération et tous les collaborateurs du MPC sont tenus de fournir des renseignements détaillés et véridiques à l'AS-MPC. L'AS-MPC leur garantit la confidentialité de leurs déclarations (art. 9 Règlement AS-MPC). Par sa compétence à édicter des directives, l'AS-MPC concrétise, si nécessaire, les obligations de faire rapport du MPC.

Si l'AS-MPC a besoin d'informations de la part d'autres services de l'État, elle recourt à l'entraide administrative ou judiciaire pour les obtenir.

5 Collaboration avec l'Assemblée fédérale, le Département fédéral de justice et police et le Contrôle fédéral des finances

L'AS-MPC fait rapport chaque année à l'Assemblée fédérale sur son activité (art. 29, al. 1, LOAP). En outre, en cas d'événements particuliers, elle rédige des rapports destinés aux enquêtes de la haute surveillance parlementaire. Sous réserve du secret de procédure et du droit à l'information correspondant, l'AS-MPC transmet systématiquement ses rapports d'inspection sur le MPC aux commissions de surveillance intéressées ainsi qu'au Contrôle fédéral des finances (CDF).

Si, dans le cadre de son activité de surveillance, l'AS-MPC reconnaît la nécessité d'une intervention législative ou autre, elle en informe notamment les commissions parlementaires compétentes, le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) et le CDF.

La Présidente de l'AS-MPC : Dr. iur. Alexia Heine

Le secrétaire de l'AS-MPC : Patrick Gättelin

¹ Arrêt A-3612/2019 du TAF du 29.07.2019