



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

# Inspection relative à la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et la Police judiciaire fédérale

---

Référence : 24-1/1/4



AB-BA-D-598A3401/1

# 1 Résumé

*La police a pour tâche légale d'enquêter sur les faits constitutifs d'une infraction commise. Le ministère public ouvre une procédure pénale en présence de soupçons suffisants. Le Ministère public de la Confédération (MPC) et la Police judiciaire fédérale (PJF) font tous deux valoir que le nombre d'enquêteurs fédéraux disponibles pour mener à bien les instructions pénales est nettement insuffisant. Le chiffre de 1,6 enquêteur fédéral par procureur-e a été avancé. Le nombre d'enquêteurs fédéraux manquants s'élevait même à 200, selon les déclarations de la directrice de fedpol. Il s'avère que leur nombre a chuté de 10 % au cours des dix dernières années.*

*La collaboration entre le MPC et la PJF repose sur le Code de procédure pénale et a encore été précisée par une convention datant de 2014. Cette dernière a été élaborée sur la base d'une étude mandatée par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC). Cette étude a donné lieu à un certain nombre de recommandations. Peu de choses ont été faites par la suite. L'AS-MPC estime que le MPC doit redonner plus de poids à la convention de collaboration avec la PJF. L'AS-MPC recommande donc au MPC de vérifier si les recommandations formulées à l'époque sont toujours pertinentes et d'identifier rapidement les mesures à prendre.*

*Conformément à la convention de collaboration MPC-PJF, il incombe au procureur général de la Confédération de fixer les domaines d'infractions dans lesquels il attend des activités de la PJF dans le cadre des investigations autonomes de police judiciaire. L'AS-MPC recommande au procureur général de la Confédération de fixer immédiatement les priorités d'investigation de la PJF.*

*Début 2024, compte tenu des faibles capacités d'investigation, le procureur général de la Confédération a tenté de revitaliser l'État-major de gestion des ressources (SAR), l'organe commun du MPC et de la PJF, dans le but d'attribuer aux enquêtes pénales les ressources policières nécessaires. Bien que la convention de collaboration prescrive une fréquence de réunion hebdomadaire et que le manque de ressources d'investigation reste patent, le SAR a réduit cette fréquence à une réunion par mois au cours de l'année 2024. L'AS-MPC a pu constater par ailleurs que la PJF n'est pas représentée au sein du SAR par les personnes qui pourraient directement remédier au manque de ressources grâce à leurs propres connaissances des cas. L'AS-MPC recommande donc au MPC d'organiser le SAR de manière à ce que les participant-es puissent remédier eux-mêmes aux goulets d'étranglement en matière d'effectifs d'investigation. En outre, le MPC doit veiller à ce que le SAR se réunisse à nouveau chaque semaine.*

*Le MPC et la PJF collaborent dans le cadre de domaines d'infractions définis. L'AS-MPC a examiné la collaboration dans certains domaines d'infractions en tenant compte de tous les sites du MPC. Dans l'ensemble, la collaboration est collégiale et positive. La collaboration fonctionne bien dans le domaine d'infractions Terrorisme. Les ressources d'investigation dotées des compétences nécessaires (telles que les langues) sont toutefois insuffisantes, en particulier dans le domaine d'infractions Organisations criminelles. 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. Les ressources d'investigation disponibles au sein du domaine d'infractions Criminalité économique sont régulièrement affectées à d'autres domaines d'infractions ayant besoin d'elles de façon plus urgente. Cela entraîne une faible priorisation de la criminalité économique par la PJF et des procédures plus longues. Pour compenser les lacunes de la PJF en matière de connaissances financières, le MPC a créé la division Analyse financière forensique. Établie au sein du MPC, cette division fonctionne bien, même s'il s'agirait plutôt d'une tâche dévolue à la police. Face à l'insistance du procureur général de la Confédération, la PJF a créé son propre cybercommissariat en janvier 2025. L'AS-MPC salue cette évolution, compte tenu de l'importance cruciale des cyberinfractions. La plupart des collaborateurs du MPC interrogés par l'AS-MPC ont déclaré que la qualité des produits de la PJF pourrait être globalement améliorée du point de vue du contenu.*

*L'AS-MPC estime que, dans certains domaines d'infractions, la PJF devrait compter deux à trois fois plus d'enquêteurs fédéraux dotés des compétences techniques requises. Le DFJP et fedpol sont appelés à orienter la PJF quantitativement et qualitativement en fonction des besoins d'investigation du MPC. Tant que cela ne sera pas le cas dans tous les domaines d'infractions, il ne sera pas fait usage de certaines mesures policières nécessaires. Cela n'est pas défendable, ni sous l'angle juridique ni sous celui de la politique criminelle. À court et moyen terme, cela met également en danger la sécurité de la Suisse et peut en faire un refuge pour les criminels.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Résumé .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Méthodologie.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>MPC et PJF : Organisation et gestion des ressources .....</b>	<b>8</b>
4.1	Structures organisationnelles du MPC et de la PJF .....	8
4.2	État-major de gestion des ressources .....	9
<b>5</b>	<b>Collaboration dans certains domaines d'infractions .....</b>	<b>13</b>
5.1	Domaine d'infractions Terrorisme.....	13
5.2	Domaine d'infractions Cybercriminalité .....	14
5.3	Domaine d'infractions Organisations criminelles.....	16
5.4	Domaines d'infractions Criminalité économique.....	18
5.4.1	Généralités .....	18
5.4.2	Site de Lausanne.....	20
5.4.3	Site de Lugano.....	20
5.4.4	Site de Zurich.....	21
<b>6</b>	<b>Enseignements tirés de la collaboration MPC-PJF .....</b>	<b>22</b>
6.1	Échanges collégiaux et positifs.....	22
6.2	Répartition des domaines d'infractions.....	22
6.3	Manque d'initiative de la PJF dans le domaine d'infractions Organisations criminelles.....	22
6.4	Disponibilité des effectifs d'investigation .....	23
6.5	Connaissances linguistiques et spécialisées.....	24
6.6	Qualité des produits de la PJF.....	25
6.7	Création d'un cybercommissariat .....	25
<b>7</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>26</b>
<b>8</b>	<b>Résumé des recommandations adressées au MPC .....</b>	<b>27</b>
	<b>Annexe 1 : Liste des abréviations .....</b>	<b>29</b>
	<b>Annexe 2 : Collaboratrices et collaborateurs du MPC interrogés .....</b>	<b>30</b>
	<b>Annexe 3 : Prise de position du MPC .....</b>	<b>31</b>
	<b>Annexe 4 : Prise de position du DFJP .....</b>	<b>34</b>

## 2 Introduction

Conformément à l'article, 15, alinéa 2, du Code de procédure pénale (CPP ; RS 312), la police enquête sur des infractions de sa propre initiative, sur dénonciation de particuliers ou d'autorités ainsi que sur mandat du ministère public ; dans ce cadre, elle est soumise à la surveillance et aux instructions de ce dernier. Le ministère public apprécie les investigations policières et peut, sur la base des faits établis, rendre des ordonnances pénales ou procéder à la mise en accusation. Selon l'article 306, alinéa 1, du CPP, il incombe à la police d'établir les faits constitutifs de l'infraction, lors de ses investigations.

Le procureur général de la Confédération<sup>1</sup> estime que la Police judiciaire fédérale (PJF) n'enquête généralement pas de sa propre initiative, mais seulement à la diligence du Ministère public de la Confédération (MPC). Les instructions pénales du MPC reposent donc essentiellement sur des informations fournies par les cantons, des communications du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ainsi que sur des informations de particuliers et de l'étranger, ou résultent de procédures déjà en cours. Dans les cantons, en revanche, c'est la police judiciaire compétente qui mène les investigations nécessaires en premier lieu, comme l'indique le procureur général.

En outre, le procureur général de la Confédération fait valoir que la PJF ne dispose pas, dans des domaines d'infractions importants, d'enquêteurs fédéraux en nombre suffisant et dotés des compétences techniques nécessaires pour pouvoir soutenir le MPC le moment venu et pour une durée suffisante lorsque ce dernier fait appel à la PJF dans le cadre de mandats (en vertu de l'art. 312 CPP). Cela empêche donc l'ouverture ou la poursuite de certaines instructions pénales.

Le procureur général de la Confédération a indiqué à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) qu'au cours des cinq à six prochaines années, 40 à 60 postes supplémentaires seraient nécessaires au sein de la PJF afin de remédier aux principaux goulets d'étranglement en matière d'effectifs d'investigation. Selon les chiffres du MPC, la PJF comptait, en 2023, 136 enquêteurs fédéraux sur les 1079 collaborateurs de l'Office fédéral de la police (fedpol). Dans une interview accordée à un quotidien<sup>2</sup>, la directrice de fedpol de l'époque avait au préalable constaté qu'il manquait près de 200 enquêteurs fédéraux au

---

<sup>1</sup> Notamment le rapport du procureur général de la Confédération relatif à la collaboration entre le MPC et la PJF adressé à l'AS-MPC le 13 octobre 2023.

<sup>2</sup> Directrice de fedpol lors d'une interview : « Mafiosi fühlen sich in der Schweiz sicher. Das müssen wir ändern. » [Les mafieux se sentent en sécurité en Suisse. Nous devons y remédier.], dans : Tages-Anzeiger du 3 août 2023.

sein de la PJF. À l'origine de ce constat : le rapport défavorable de 1,6 enquêteur de la PJF par procureur-e du MPC.

La collaboration entre le MPC et la PJF constitue un thème récurrent pour l'AS-MPC. En 2013 déjà, l'ancien juge d'instruction et procureur général du canton de Neuchâtel PIERRE CORNU avait été mandaté par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et l'AS-MPC pour rédiger un rapport<sup>3</sup> sur la collaboration entre le MPC et la PJF. Le rapport contenait diverses recommandations pratiques concernant les processus communs, les facteurs relationnels au sein de la collaboration, les exigences en matière de recrutement et de formation des effectifs de la PJF ainsi que l'attribution de ses ressources humaines aux procédures pénales du MPC. Tandis que le rapport reconnaissait la nécessité de mettre en adéquation les effectifs de la PJF avec les besoins du MPC, les mesures proposées n'incluaient aucune augmentation obligatoire des effectifs de la PJF, mais restaient de nature purement déclaratives (par ex. définition des besoins et coordination lors du recrutement).

Une convention de collaboration a été élaborée par le MPC et la PJF, avec le concours de PIERRE CORNU, avant d'être approuvée par le DFJP et l'AS-MPC ; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014.<sup>4</sup> Dans son rapport final du 11 janvier 2016, PIERRE CORNU a jugé positive l'évolution de la collaboration à l'époque.<sup>5</sup> Depuis lors, l'application concrète de la convention de collaboration par le MPC et la PJF ainsi que son utilité n'ont toutefois plus été examinées.

La menace croissante que font peser les organisations criminelles et la cybercriminalité sur la Suisse alimente depuis lors un nouveau débat sur les prestations de la PJF nécessaires au MPC pour poursuivre efficacement de telles infractions. Dans son rapport d'activité 2022, l'AS-MPC soulignait déjà le manque d'enquêteurs fédéraux de la PJF.<sup>6</sup> En août, octobre et novembre 2023, l'AS-MPC a abordé la question des ressources de la PJF devant les Commissions de gestion (CdG) et les Commissions des finances (CdF).<sup>7</sup> La problématique a également trouvé un écho au Parlement, comme le montrent notamment l'interpellation 22.3426 de la

---

<sup>3</sup> PIERRE CORNU, Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et la Police judiciaire fédérale, rapport du 19 décembre 2013 ; consultable ici : <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/80933.pdf> (dernière consultation : 13 novembre 2024).

<sup>4</sup> Convention entre le Ministère public de la Confédération et l'Office fédéral de la police, fedpol sur la collaboration entre le Ministère public de la Confédération et la Police judiciaire fédérale, du 24 mars 2014 ; consultable ici : <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39189.pdf> (dernière consultation : 13 novembre 2024).

<sup>5</sup> PIERRE CORNU, Collaboration entre le MPC et la PJF : Rapport final à l'intention du DFJP et de l'AS-MPC du 11 janvier 2016 (non publié).

<sup>6</sup> Rapport d'activité de l'AS-MPC 2022 du 3 février 2023, Point 2.3.1, p. 7 ; consultable ici : <https://ab-ba.admin.ch/wp-content/uploads/2023/04/Rapport-dactivite-de-AS-MPC-2022.pdf> (dernière consultation : 13 novembre 2024).

<sup>7</sup> Audition du MPC et de l'AS-MPC devant les Sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/E du 24 août 2023 et du 6 novembre 2023 et audition du MPC et de l'AS-MPC devant la Sous-commission-1 de la CdF-E du 24 octobre 2023.

conseillère nationale JACQUELINE DE QUATTRO<sup>8</sup> sur la lutte contre la cybercriminalité par fedpol et le postulat 23.4349 de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N)<sup>9</sup> transmis au Conseil fédéral concernant un examen des ressources de fedpol.

Lors de sa retraite du 25 septembre 2023, l'AS-MPC a identifié le manque de collaboration entre le MPC et la PJF comme un risque majeur. Afin de contribuer à réduire ce risque, l'AS-MPC a décidé d'examiner la collaboration entre le MPC et la PJF dans le cadre d'une inspection. Sachant que la PJF n'est pas soumise à la surveillance de l'AS-MPC, la vérification des déclarations du procureur général de la Confédération auprès des collaborateurs du MPC visait à élaborer rapidement d'autres bases de décision pour les Chambres fédérales et le DFJP.

### 3 Méthodologie

L'AS-MPC délègue la réalisation d'une inspection à au moins trois de ses membres (cf. art. 9 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation de l'AS-MPC ; RS 173.712.24). L'AS-MPC a confié la réalisation de la présente inspection au Dr. Alexia Heine (instruction), au Dr. Luzia Vetterli ainsi qu'à Fiorenza Bergomi.

Conformément au concept d'inspection du 23 janvier 2024, l'inspection visait à examiner la collaboration entre le MPC et la PJF, en veillant tout particulièrement aux ressources de la PJF disponibles du point de vue du MPC. Les déclarations du procureur général de la Confédération auprès de l'AS-MPC et de l'Assemblée fédérale quant à un manque de ressources de la PJF devaient être vérifiées à l'aide de la pratique des procureur-e-s fédéraux en matière de procédure. Étant donné que l'AS-MPC ne dispose d'aucune compétence de surveillance à l'égard de fedpol, les informations nécessaires ont été recueillies auprès du MPC, dans la mesure où elles n'étaient pas déjà d'ordre public, et seuls des collaborateurs du MPC ont été interrogés.

Entre mars et juin 2024, l'AS-MPC a auditionné des collaborateurs du MPC issus de six domaines d'infractions. L'inspection prend en compte toutes les divisions opérationnelles ainsi que des membres du MPC de différents échelons : procureur-e-s, responsables de sites, responsables d'un domaine d'infractions et cheffe de division. Parmi les personnes interrogées figuraient des collaboratrices et collaborateurs des quatre sites du MPC. Tous les domaines d'infractions examinés par l'AS-MPC font partie des sept priorités de politique criminelle fixées par le procureur général de la Confédération pour l'année 2023.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Interpellation 22.3426 de la conseillère nationale JACQUELINE DE QUATTRO du 10 mai 2022 : Quelle suite donne le Conseil fédéral aux recommandations du Contrôle fédéral des finances pour lutter contre la cybercriminalité ?

<sup>9</sup> Postulat 23.4349 de la CdF-N du 20 novembre 2023 : Examen des ressources de fedpol.

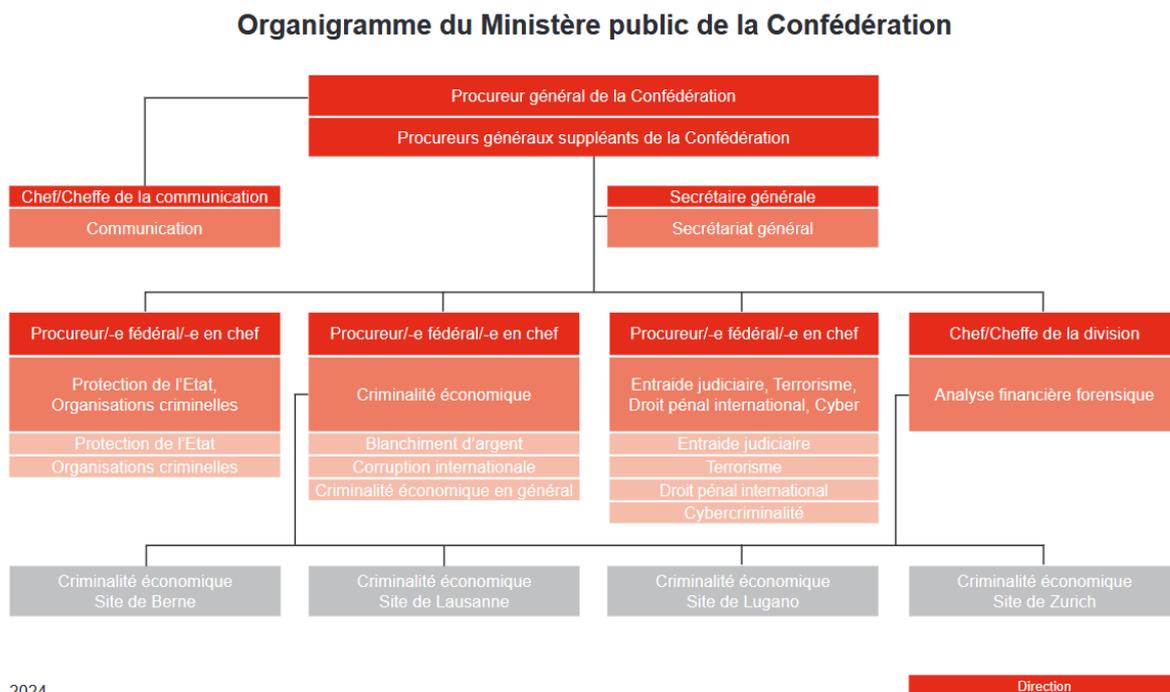
<sup>10</sup> Rapport de gestion du MPC 2023 d'avril 2024, Point 4, p. 9.

Différents documents internes étaient disponibles pour l’inspection. En outre, les procès-verbaux des séances de l’État-major de gestion des ressources (SAR) de janvier à septembre 2024 ont été mis à disposition au MPC.

L’AS-MPC a approuvé le projet de rapport lors de sa séance du 25 novembre 2024. Après avoir donné au DFJP et au MPC la possibilité de prendre position sur le projet de rapport (annexes 3 et 4), l’AS-MPC a adopté le rapport d’inspection lors de sa séance du 27 janvier 2025. Le 27 février, le rapport définitif a été transmis aux CdG, aux CdF, au DFJP, au Contrôle fédéral des finances (CDF) et au MPC, avant d’être publié sur le site internet de l’AS-MPC.

## 4 MPC et PJF : Organisation et gestion des ressources

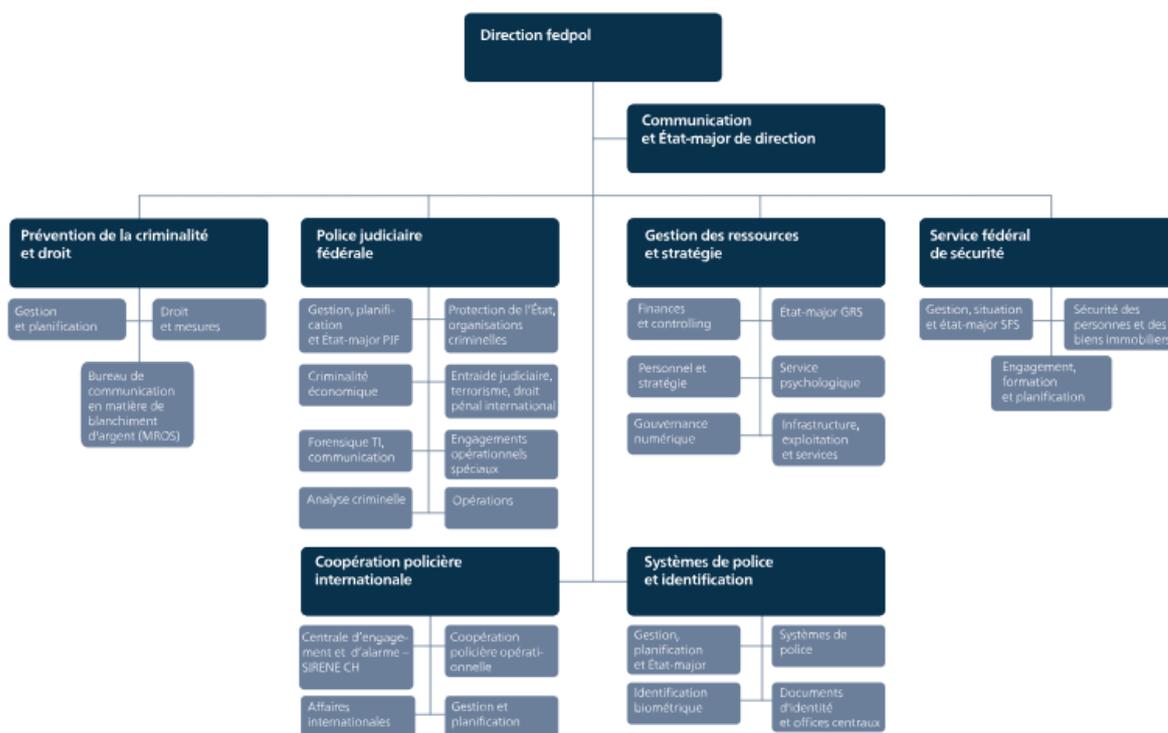
### 4.1 Structures organisationnelles du MPC et de la PJF



Le MPC possède trois divisions opérationnelles. Chacune d’entre elles comprend différents domaines d’infractions : la division SK (domaines d’infractions Protection de l’État, Organisations criminelles), la division Criminalité économique (domaines d’infractions Criminalité économique en général, Corruption internationale, Blanchiment d’argent) et la division RTVC (domaines d’infractions Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité). La division Criminalité économique est présente non seulement à Berne, mais aussi et surtout sur les sites de Lausanne, Lugano et Zurich.

La PJF est un domaine de direction de fedpol. La structure des divisions de la PJF est comparable à celle du MPC en ce qui concerne les domaines d'infractions. Chaque division compte plusieurs commissariats. Tout comme le MPC, la PJF traite la criminalité économique à Berne, Lausanne, Lugano et Zurich. Sur le site de Lugano, la PJF dispose également d'un commissariat chargé du domaine d'infractions Organisations criminelles. Bien que le site se trouve dans une zone frontalière sensible, le MPC n'a pas de présence permanente à Lugano dans ce domaine d'infractions. Sur le plan organisationnel, la PJF se distingue également du MPC dans le domaine d'infractions Cybercriminalité. Les collaborateurs de la PJF spécialisés dans le domaine Cyber font partie de la division Criminalité économique et sont répartis sur les différents sites et commissariats. Un cybercommissariat spécifique faisait jusqu'à présent défaut à la PJF.

### Organigramme de fedpol



Avec la division spécialisée Analyse financière forensique (FFA), le MPC soutient ses procureur-e-s sur tous les sites. Les divisions de la PJF Analyse criminelle (KA), Forensique TI, communication (IFC) et Engagements opérationnels spéciaux apportent leur soutien aux investigations de la PJF.

## 4.2 État-major de gestion des ressources

Les dispositions relatives au SAR se trouvent depuis 2010 dans le règlement sur l'organisation et l'administration du MPC (RS 173.712.22). Selon l'article 17 du règlement (état le 1<sup>er</sup> avril

2021), le SAR se compose d'au moins deux représentants du MPC et d'au moins deux représentants de la PJF et est dirigé par un procureur général suppléant.

Conformément à l'article 11 de la convention de collaboration entre le MPC et la PJF du 24 mars 2014, le SAR se réunit en principe une fois par semaine. Il est considéré comme l'instrument de conduite supérieur pour l'attribution des ressources aux différentes investigations. À chaque séance du SAR, la PJF doit fournir une table de effectifs mentionnant ses collaborateurs et les tâches auxquelles ils sont affectés (cf. art. 11, al. 2, de la convention de collaboration MPC-PJF). Dans ses demandes d'attribution de ressources, le MPC indique à chaque fois les profils d'enquêteurs souhaités. Les enquêteurs sont attribués individuellement au MPC pour certaines phases des investigations. En cas de désaccord, c'est la personne présidant le SAR qui tranche.

Le SAR n'a pas pour seule vocation d'attribuer des ressources de la PJF aux différentes procédures. Le MPC est également appelé à décider avec la PJF, dans une perspective globale, des procédures à prioriser en fonction de leurs chances de succès et de la manière d'y concentrer les ressources disponibles (cf. art. 2 de la convention de collaboration MPC-PJF).

Dans son rapport final de 2016, PIERRE CORNU formulait l'attente que la transparence créée en matière d'effectifs de la PJF permette aux membres du SAR d'attribuer au mieux les ressources de la PJF aux investigations. Il se montrait confiant quant au fait que les controverses liées à l'attribution des ressources appartiendraient au passé.<sup>11</sup>

À la demande du procureur général de la Confédération, le SAR a commencé début 2024 à se réunir davantage, à savoir une fois par semaine. En avril 2024, le SAR a toutefois réduit la fréquence de réunion à une semaine sur deux. En septembre 2024, le SAR a finalement décidé de se réunir une fois par mois. Sur l'ensemble de l'année, cela donne un intervalle moyen de trois semaines entre chaque séance.

Au cours du premier semestre 2024, le SAR a réexaminé les recommandations du rapport de PIERRE CORNU de 2013 à la lumière du contexte actuel (cf. Point 2 ci-dessus). Il a constaté que certaines recommandations restaient pertinentes, telles que la poursuite des mesures de formation ou la mise à jour du manuel de procédure (cf. art. 22 du règlement du MPC). Le SAR a estimé qu'il était encore nécessaire d'agir au niveau de la définition des priorités de la PJF en

---

<sup>11</sup> PIERRE CORNU, Collaboration entre le Ministère public de la Confédération et la Police judiciaire fédérale : Rapport final à l'intention du Département fédéral de justice et police et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Rapport du 11 janvier 2016, Point 5.2, p. 10 (non publié).

matière pénale, ce qui supposait toutefois l'implication du DFJP, auquel la PJF est subordonnée.

Une autre recommandation de PIERRE CORNU visant à mettre en adéquation les effectifs de la PJF avec les besoins du MPC a été considérée comme réalisée en 2024, selon une décision du SAR. Ce dernier considère que la recommandation relative à l'attribution de ressources policières aux procédures du MPC est respectée, puisqu'il s'efforce constamment d'attribuer les ressources. Les procès-verbaux du SAR ne contiennent toutefois que peu d'éléments permettant de résoudre efficacement le problème des ressources. Au contraire, divers cas d'espèce relevant des domaines d'infractions Criminalité économique, Cybercriminalité et Organisations criminelles prouvent que la PJF ne peut que difficilement couvrir les besoins en ressources des procédures du MPC, ou en est explicitement incapable. Ainsi, d'après les procès-verbaux, le président du SAR a lui aussi constaté qu'au cours de l'analyse faite par PIERRE CORNU à l'époque, la PJF comptait encore au total 153 équivalents temps plein (ETP) consacrés aux investigations, soit à peine 20 de plus qu'aujourd'hui. Dans le cadre du travail de fond visant à remédier à l'insuffisance des effectifs d'investigation italophones à la jonction entre Blanchiment d'argent et Organisations criminelles, le SAR a laissé passer au moins six mois, sans obtenir le moindre résultat concret. Au vu de ce qui précède, on voit mal comment les discussions au sein du SAR pourraient effectivement conduire à un désamorçage durable du manque de ressources du côté de la PJF.

Au cours de la discussion sur les recommandations du rapport Cornu en 2024, le SAR a rejeté la nécessité d'actualiser la convention de collaboration entre le MPC et la PJF du 24 mars 2014. Toutefois, la manière dont cette convention est effectivement respectée par le MPC et la PJF n'a fait l'objet d'aucun examen.

#### **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.

De même, le MPC et la PJF n'ont pas fixé ensemble les priorités pour les activités de la PJF dans le cadre des investigations autonomes de police judiciaire (cf. art. 2, al. 2, de la convention de collaboration MPC-PJF).

### **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 PJJ dans le cadre des investigations autonomes de police judiciaire (cf. art. 2 de la convention de collaboration MPC-PJJ). 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 PJJ.

Au sein du SAR, la PJJ est généralement représentée par son chef, le chef de sa division Opérations ainsi que par le chef de formation de la division Gestion, planification et État-major PJJ. Contrairement à ce qui se passe du côté du MPC, aucun représentant des divisions de la PJJ liées aux domaines d’infractions n’est présent au sein du SAR. Il ne peut donc pas y avoir de discussion d’égal à égal entre les personnes concernées quant à l’attribution des ressources dans des cas concrets. Par ailleurs, l’AS-MPC ne voit pas en quoi le SAR contribue à résoudre les problèmes de ressources entre ou au-delà de chaque division.

### **Recommandation AS-MPC\_3\_2024 – Représentation de la PJJ 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 PJJ soient présents au sein du SAR. Au demeurant, des représentant-e-s de la PJJ 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 PJJ (cf. art. 11, al. 2, de la convention de collaboration MPC-PJJ). Le Ministère public de la Confédération soumettra un rapport écrit d’application à l’AS-MPC d’ici fin 2025.

Les auditions menées par l’AS-MPC dans le cadre de l’inspection ont montré qu’au niveau opérationnel, le contact direct entre le MPC et la PJJ au sein des procédures est généralement plus important que le SAR, lequel est relativement éloigné du point de vue d’un-e procureur-e conduisant des procédures. La mise à disposition continue d’informations de la part de la PJJ sur les ressources dans les différentes procédures améliore la planification et la disponibilité des enquêteurs fédéraux. Le contact direct au niveau opérationnel fonctionne toutefois de manière très différente selon les domaines d’infractions. En fin de compte, il dépend de la pertinence des domaines d’infractions, de l’urgence des procédures pénales et des ressources de la PJJ disponibles.

## **5 Collaboration dans certains domaines d'infractions**

### **5.1 Domaine d'infractions Terrorisme**

Dans le domaine d'infractions Terrorisme, le nombre annuel de cas a connu une hausse constante, de près de 50 % en 2023. À la mi 2024, le MPC comptait près de 110 procédures pendantes, dont la quasi-totalité relevait du terrorisme djihadiste.

Les informations concernant de nouvelles procédures dans le domaine d'infractions Terrorisme émanent principalement d'instructions pénales déjà en cours. D'autres informations proviennent du travail de prévention cantonal, du Service de renseignement de la Confédération (SRC) ou de MROS, rattaché à fedpol.

Dans le domaine d'infractions Terrorisme, la PJF est très prise par les mandats que lui confie le MPC dans le cadre de procédures en cours. La poursuite pénale intervient ici déjà fortement en amont, car le MPC fait preuve de proactivité en ouvrant des procédures pénales. Cela laisse donc peu de place aux investigations préalables autonomes de la PJF, qui met donc ses ressources au service du MPC. Ce dernier saluerait toutefois la présence de ressources supplémentaires de la PJF pour mener à bien des investigations préalables autonomes.

Les enquêteurs fédéraux de la PJF appartiennent aux trois commissariats de la division RTV (Entraide judiciaire, terrorisme, droit pénal international). Le MPC estime qu'une vingtaine d'enquêteurs fédéraux sont disponibles pour le domaine d'infractions Terrorisme. Ces derniers sont soutenus par un commissariat de la division Analyse criminelle, comptant une douzaine de collaborateurs. Les connaissances spécialisées (telles que la langue arabe, la religion et la culture islamiques) des analystes du commissariat sont d'une importance décisive dans le domaine d'infractions Terrorisme. L'AS-MPC a été informée que cette expertise est mise à profit dans les rapports qu'adresse la PJF au MPC.

La PJF et le MPC assument une fonction de coordination importante dans les procédures en matière de terrorisme menées par les Ministères publics des mineurs dans les cantons. La PJF aide les cantons à centraliser les données collectées et à coordonner l'investigation par le biais de ses plateformes de coordination. La PJF veille également à l'important échange d'informations avec les autorités policières internationales et étrangères.

Selon les informations fournies par le MPC, les procureur-e-s chargés du domaine d'infractions Terrorisme sont en contact permanent avec la direction de la division RTV de la PJF. Les mandats du MPC reposent sur une concertation préalable et tiennent compte des ressources

disponibles. Le besoin d'une coordination au niveau supérieur du SAR ne s'est pas fait sentir jusqu'à présent.

Par rapport à d'autres domaines d'infractions, la lutte contre le terrorisme bénéficie d'une priorité élevée en matière de politique criminelle, ce qui se traduit par une disponibilité relativement bonne des ressources de la PJF dans les procédures pénales du MPC relevant du terrorisme – également en termes de temps. Cette évolution positive a été constatée au cours des quatre à cinq dernières années.

## 5.2 Domaine d'infractions Cybercriminalité

Dans le domaine d'infractions Cybercriminalité, le MPC et la PJF ne sont pas organisés en miroir (cf. Point 4.1 ci-dessus) : au MPC, Cybercriminalité est un domaine d'infractions autonome au sein de la division RVTC, avec un procureur responsable du domaine d'infractions. En revanche, au sein de la PJF, c'est la division Criminalité économique qui traite des cas de cybercriminalité. Les cyberenquêtes de la PJF sont menées par les commissariats respectifs de la division Criminalité économique sur les quatre sites de Berne, Lausanne, Lugano et Zurich. Par contre, le MPC gère les procédures pénales Cyber uniquement depuis le site de Berne.

Le MPC est d'avis que l'élucidation de cyberinfractions exige des approches techniques d'investigation spécifiques ainsi que des connaissances spécialisées approfondies pour faire face au modus operandi des auteurs. Dans sa jurisprudence, le Tribunal pénal fédéral a attribué à la juridiction fédérale, conformément aux articles 23 ss CPP, les cyberinfractions dont les auteurs ont recours à des techniques particulièrement sophistiquées et à des programmes malveillants spéciaux.<sup>12</sup>

Ainsi, d'après la jurisprudence du Tribunal pénal fédéral, la cybercriminalité n'est pas en premier lieu une variante de la criminalité économique. Dans les faits, l'approche d'investigation axée sur la technique a pour conséquence par exemple qu'une procédure lancée au sein de la division Protection de l'État soit reprise par la division RTVC du MPC en raison de sa composante cyber.

La PJF dispose également de connaissances informatiques dans les trois commissariats IFC (Forensique TI, communication), lesquels constituent une division à part entière au sein de la PJF et analysent par exemple le contenu des serveurs mis sous séquestre. À l'ère de la nu-

---

<sup>12</sup> BG.2021.10, E. 2.5 du 1<sup>er</sup> mars 2021.

mérisation, ces compétences sont nécessaires dans la plupart des domaines d'infractions. Selon les déclarations des collaborateurs du MPC interrogés dans le cadre de l'inspection, les capacités en personnel des trois commissariats IFC sont nettement insuffisantes. Du point de vue de la cybercriminalité, c'est au sein de la division IFC que le manque de ressources de la PJF se fait le plus sentir.

Dans le domaine d'infractions Cybercriminalité, le MPC compte deux personnes au niveau procureur-e et trois personnes au niveau procureur-e assistant-e. À la mi 2024, 13 procédures y étaient menées, réunissant plus de 80 procédures cédées par les cantons. Dans ce domaine d'infractions, la PJF fournit la majorité des informations nécessaires à l'ouverture de nouvelles procédures pénales. Des informations proviennent également de l'Office fédéral de la cybersécurité (OFCS) ou des médias. Face à la hausse de la cybercriminalité, le MPC admet toutefois que, faute de ressources suffisantes, de nombreuses cyberinfractions ne sont pas identifiées par la PJF et ne sont donc pas dénoncées au MPC.

Par contre, le MPC constate au sein de la PJF une compréhension croissante des besoins des cyberenquêtes relevant de la juridiction fédérale. Cela a notamment conduit à l'engagement de quatre cyberspécialistes de premier plan, d'abord à Lausanne, puis en Suisse alémanique (mais pas à Lugano). Au moment de l'inspection, ces spécialistes restaient toutefois minoritaires par rapport aux enquêteurs fédéraux de formation traditionnelle au sein de l'unité spécialisée Cyber (« Fachgruppe Cyber »), créée de manière transversale entre les quatre commissariats de la PJF chargés de la criminalité économique. En outre, les enquêteurs fédéraux de l'unité spécialisée Cyber n'avaient pas tous les mêmes disponibilités pour mener les cyberenquêtes, car leurs commissariats respectifs traitaient principalement des infractions économiques classiques.

Dans son audit de l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité à l'Office fédéral de la police de 2021<sup>13</sup>, le CDF avait déjà recommandé la création d'un tel cybercommissariat, sans que fedpol donne suite à cette recommandation. En 2023, le Conseil fédéral a refusé, faute de ressources, la création d'un cybercommissariat dédié, jugeant suffisante la coopération de l'unité spécialisée Cyber existant entre les quatre commissariats de la PJF chargés de la criminalité économique.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Audit de l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité – Office fédéral de la police (CDF-19394), Rapport du CDF du 1<sup>er</sup> mars 2021 ; consultable sous [https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit\\_und\\_umwelt/justiz\\_und\\_polizei/19394/19394be-version-definitive-v04.pdf](https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/19394/19394be-version-definitive-v04.pdf) (dernière consultation : 13 novembre 2024).

<sup>14</sup> Réponse du Conseil fédéral du 31 août 2022 à l'interpellation 22.3426 de la conseillère nationale JACQUELINE DE QUATTRO.

Suite à l'insistance du procureur général de la Confédération quant à la création d'un cyber-commissariat dédié, fedpol a finalement entrepris à l'automne 2024 les démarches nécessaires à la mise en place, début 2025, d'un cinquième commissariat au sein de la division Criminalité économique, composé de neuf cyberspécialistes. Toutefois, aucun spécialiste supplémentaire n'a été recruté et aucun nouveau poste n'a été créé.

### **5.3 Domaine d'infractions Organisations criminelles**

La division Protection de l'État, Organisations criminelles (SK) du MPC compte huit procureur-e-s et un procureur suppléant, en tenant compte également des responsables d'un domaine d'infractions. Trois commissariats composent la division Protection de l'État, organisations criminelles de la PJJ : deux sur le site de Berne et un sur celui de Lugano. Par contre, le MPC n'a pas de présence permanente à Lugano dans les domaines d'infractions Protection de l'État et Organisations criminelles.

Neuf enquêteurs fédéraux et un spécialiste police travaillent pour la PJJ sur le site de Lugano. Le site de Berne compte 19 enquêteurs fédéraux et un spécialiste police avec les chefs de commissariat. Un commissariat SK œuvre dans le domaine Protection de l'État et le second commissariat dans le domaine Organisations criminelles avec onze collaborateurs (germano-phones, francophones et italo-phones). Toutefois, seuls deux enquêteurs fédéraux germano-phones y travaillent. C'est clairement insuffisant.

Une dizaine d'enquêteurs fédéraux de la division Organisations criminelles sont italo-phones. Ces ressources humaines permettent de traiter simultanément deux procédures en langue italienne concernant des organisations criminelles. Des ressources d'investigation italo-phones supplémentaires permettraient toutefois de mener nettement plus de procédures pénales contre des organisations criminelles, comme cela a été expliqué à l'AS-MPC. Le gain d'expérience que les enquêteurs fédéraux italo-phones tirent de la collaboration avec les autorités de poursuite pénale italiennes est qualifié de très précieux.

À la mi-2024, le MPC comptait une vingtaine de procédures pénales pendantes dans le domaine d'infractions Organisations criminelles. Selon les collaborateurs du MPC interrogés, les ressources humaines du MPC auraient été suffisantes pour ouvrir d'autres procédures pénales. Les ressources humaines de la PJJ étaient cependant, quant à elles, épuisées. En revanche, la PJJ peut généralement mettre suffisamment de ressources humaines à disposition du MPC dans le cadre de procédures relevant du domaine d'infractions Organisations criminelles, ouvertes à la demande d'autorités de poursuite pénale étrangères.

Dans ce domaine d'infractions, rares sont les dénonciations de la PJJ résultant d'actes d'investigation autonomes déposées auprès du MPC en vue de l'ouverture de procédures pénales. Au demeurant, l'AS-MPC a été informée de cas où la PJJ fournissait certes au MPC des informations pour l'ouverture de nouvelles procédures pénales, mais n'était pas en mesure de mettre à disposition les enquêteurs fédéraux nécessaires. Dans deux de ces cas, le MPC s'est vu contraint, faute de disponibilité de la PJJ, de faire appel à des forces de police cantonales afin de pouvoir tout de même mener les procédures pénales. L'AS-MPC a connaissance d'au moins un cas actuel.

Encore plus que dans d'autres domaines d'infractions, les procédures dans le domaine Organisations criminelles dépendent d'un travail policier intensif (p. ex. enquêtes sur le milieu, contacts avec des personnes proches de l'organisation, observations, surveillances téléphoniques). Comme pour d'autres infractions, les dénonciations pénales (hormis celles émanant d'autorités étrangères) sont rares.

La PJJ est confrontée à un manque critique d'effectifs pour mettre en place les mesures de surveillance secrètes visées au chapitre 8 du titre 5 du CPP (surtout la surveillance des communications téléphoniques et informatiques, l'enregistrement d'actions et de conversations non publiques ainsi que les observations). Les membres d'organisations criminelles savent, en outre, que les autorités de poursuite pénale sont susceptibles de recourir à des mesures de surveillance secrètes, peuvent les identifier le cas échéant et trouvent des parades. La mise en œuvre de telles mesures s'avère donc délicate et présente souvent un caractère urgent. Les capacités correspondantes de la PJJ doivent être disponibles au bon moment. Faire appel à elles à une date ultérieure n'est pas possible. À l'heure actuelle, cela n'est pas garanti dans tous les cas.

Comme toutes les personnes interrogées à ce sujet l'ont expliqué à l'AS-MPC, les organisations criminelles ont régulièrement recours au blanchiment d'argent pour injecter leurs revenus illégaux dans le circuit économique légal. En l'absence de poursuites pénales de telles activités, ces dernières continuent à se répandre et le risque augmente de voir la Suisse devenir un terrain d'action et un refuge toujours plus attractif pour les organisations criminelles étrangères.

Bien que la collaboration entre les divisions du MPC soit jugée bonne, il convient de s'interroger sur le bien-fondé de l'intégration des domaines d'infractions Organisations criminelles et Blanchiment d'argent dans deux divisions distinctes du MPC (Protection de l'État, Organisations criminelles/Criminalité économique). De surcroît, le domaine d'infractions Organisations criminelles présente peu de points communs avec le domaine d'infractions Protection de l'État.

## 5.4 Domaines d'infractions Criminalité économique

### 5.4.1 Généralités

La division Criminalité économique (WiKri) a été créée en février 2016 sous la direction de l'ancien procureur général de la Confédération. On la retrouve sur les quatre sites du MPC (Berne, Lausanne, Lugano, Zurich). Auparavant, ces sites externes du MPC géraient des procédures dans tous les domaines d'infractions actuels, à l'exception de la protection de l'État. Avec ses 26 procureur-e-s, y compris ses responsables d'un domaine d'infractions et ses responsables de sites, la division WiKri est la plus grande division du MPC. C'est à Berne que l'on retrouve le plus grand nombre de procureur-e-s WiKri (neuf procureur-e-s, y compris le responsable d'un domaine d'infractions et le responsable du site).

En parallèle, la PJJ est présente sur tous les sites. Les distances sont donc faibles. Jusqu'au 31 décembre 2024, le commissariat Criminalité économique 1 de Berne comptait un chef de commissariat, deux chefs de commissariat suppléants, 14 enquêteurs fédéraux et trois spécialistes polices. Avec la création du cybercommissariat et les transferts internes qui en ont découlé, l'effectif est le suivant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 : un chef de commissariat, un chef de commissariat suppléant, huit enquêteurs fédéraux et trois spécialistes polices.

La collaboration facile avec la division FFA du MPC, qui compte au total 35 collaborateurs (respectivement 31 ETP), s'avère en outre avantageuse pour la division WiKri MPC. Pour sa mise en place, fedpol avait cédé dix postes au MPC en 2007. La division FFA dispose de responsables locaux sur tous les sites du MPC. L'AS-MPC a été informée du fait que les collaborateurs de la FFA possèdent des compétences financières spécialisées<sup>15</sup>, tandis que la division Criminalité économique de la PJJ se concentre sur le travail de police classique. Par contre, cette dernière n'a pas de connaissances financières approfondies. La délimitation entre la FFA du MPC et la division Criminalité économique de la PJJ a été grandement discutée par le passé. Aujourd'hui, les collaborateurs du MPC et de la PJJ se considèrent dans l'ensemble comme faisant partie d'une seule et même équipe. Ainsi, dès qu'un nouveau cas WiKri se présente, une réunion de lancement est organisée au sein du triangle procureur-e, FFA et PJJ.

Les investigations WiKri sont souvent coûteuses. La quasi-totalité des procédures se déroule dans un contexte international. Le MROS, qui fait partie de fedpol, constitue la principale source de dénonciations pénales pour la division WiKri du MPC. Étant donné que le système fonctionne bien avec les communications MROS, les collaborateurs du MPC interrogés par l'AS-

---

<sup>15</sup> L'art. 11, al. 2 du règlement du MPC mentionne des prestations d'analyse et de soutien dans les domaines de compétences suivants : processus économiques et financiers ; comptabilité ; banques et finances ; audit et révision ; marchés boursiers ; gouvernance d'entreprise et *compliance*.

MPC estime qu'il serait peu judicieux que la division Criminalité économique de la PJJ adresse des dénonciations pénales au MPC sur la base d'actes d'investigation autonomes. Par ailleurs, un bon traitement des communications MROS est possible avec la division FFA du MPC. En revanche, le manque de ressources humaines empêche une consolidation suffisante des informations issues des dénonciations pénales du MROS dans la procédure d'investigation de la police. Outre les dénonciations pénales du MROS, les informations en provenance d'Italie sont très importantes, en particulier sur le site de Lugano.

La division WiKri MPC attend tout particulièrement de la PJJ qu'elle procède au tri, à l'analyse et au traitement des documents et des données électroniques qui peuvent être produits en grande quantité. Bien que la division WiKri MPC ait parfois besoin de données immédiatement, elle a dû, dans certains cas, attendre jusqu'à un mois que la PJJ les prépare. Outre des ressources humaines insuffisantes, la PJJ souffre d'un manque de licences et d'outils informatiques pour analyser les données. Les procureur-e-s du MPC conduisant des procédures se voient donc parfois obligés d'examiner de grandes quantités de données. La division FFA du MPC peut ici apporter son soutien. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Comme dans le domaine d'infractions Organisations criminelles, les collaborateurs de la division WiKri MPC interrogés ont confirmé l'impossibilité d'ouvrir certaines procédures à la jonction entre Organisations criminelles et Blanchiment d'argent faute de ressources humaines suffisantes au sein de la PJJ.

Les investigations dans les procédures WiKri ne sont généralement pas traitées en priorité lorsque les ressources humaines de la PJJ sont limitées. Il n'est pas rare que les enquêteurs fédéraux de la division Criminalité économique de la PJJ soient affectés au traitement de procédures d'autres domaines d'infractions. Cela entraîne une perte de savoir-faire et de continuité dans les procédures WiKri, avec les conséquences que cela implique pour la durée de la procédure. Dans les grandes procédures WiKri, mettre au courant chacun des nouveaux enquêteurs fédéraux s'avère difficile. La division WiKri MPC ne sollicite pas les polices cantonales.

#### **5.4.2 Site de Lausanne**

Le site de Lausanne compte sept procureur-e-s du MPC (respectivement 6,1 ETP) avec la responsable de site. Le commissariat Criminalité économique 2 de la PJF se compose de 13 enquêteurs fédéraux, chef compris. Selon la description faite à l'AS-MPC, les demandes du MPC à la PJF sont parfois difficiles, bien que la collaboration se soit améliorée au cours des dernières années. La PJF dispose de suffisamment d'enquêteurs fédéraux pour exécuter les mesures policières prioritaires, telles que les perquisitions, mais pas pour les analyses ultérieures. Les contacts personnels des membres du MPC avec les collaborateurs de la PJF sont décisifs pour obtenir certaines prestations de la part de la PJF.

Les collaborateurs du MPC interrogés ont indiqué qu'à maintes reprises les rapports de la PJF contenaient des informations imprécises ou incorrectes. Comme les enquêteurs fédéraux de la PJF sont limités dans leurs compétences techniques et qu'ils ne sont pas toujours disponibles, les procureur-e-s du MPC œuvrant dans le domaine WiKri préfèrent faire appel aux spécialistes de la division FFA du MPC. L'AS-MPC a par exemple appris que l'analyse de 20 000 e-mails édités n'était pas du ressort de la FFA et qu'il s'agissait en fait d'un travail de police classique.

Les collaborateurs du MPC interrogés estiment qu'il conviendrait aussi d'améliorer globalement les compétences techniques des membres de la division Criminalité économique de la PJF.

#### **5.4.3 Site de Lugano**

Sur le site de Lugano, le MPC compte quatre procureur-e-s. La PJF dispose de deux commissariats à Lugano : le commissariat Criminalité économique 3 (sept enquêteurs fédéraux, une spécialiste police) ainsi que le commissariat Protection de l'État, organisations criminelles 3 (neuf enquêteurs fédéraux, un spécialiste police).

Les commissariats Criminalité économique 3 et Protection de l'État, organisations criminelles 3 s'entraident en matière d'effectifs. L'AS-MPC s'est vu expliquer que c'est une bonne chose lorsque des connaissances spécifiques du cas et de la langue sont nécessaires (p. ex. lors de la fouille d'un coffre-fort). Sur le site de Lugano, la PJF est en mesure de traiter la criminalité financière classique, mais le MPC ne peut pas engager toutes les procédures pénales possibles en italien dans les domaines Organisations criminelles et Blanchiment d'argent, faute d'enquêteurs fédéraux suffisants pour mener à bien les investigations. À Berne, très peu d'enquêteurs fédéraux sont capables de traiter des affaires en italien.

L'AS-MPC a été informée du fait que les ressources de la PJF sur le site de Lugano sont suffisantes pour traiter simultanément trois procédures pénales dans le domaine d'infractions WiKri. Pour les cas spéciaux cependant (notamment Organisations criminelles), trop peu

d'enquêteurs fédéraux sont disponibles. Une coordination au niveau supérieur du SAR permettrait éventuellement de traiter simultanément une ou deux procédures pénales WiKri de plus, mais cela ne changerait rien au problème de fond du manque de ressources de la PJF.

Séparer WiKri et Organisations criminelles en deux divisions distinctes du MPC en 2016 a eu d'importantes conséquences : le soutien policier à WiKri sur le site de Lugano a été réduit de moitié. De plus, cinq plus cinq policiers de différents commissariats n'offrent pas la même efficacité que dix policiers d'un seul commissariat.

Avant la séparation de WiKri et Organisations criminelles en deux divisions distinctes, le site de Lugano était davantage en contact avec la Direzione distrettuale antimafia italienne qu'aujourd'hui. Depuis lors, les contacts avec la Guardia di Finanza sont plus nombreux.

#### **5.4.4 Site de Zurich**

Le site de Zurich compte quatre procureur-e-s avec le responsable de site. Avec le commissariat Criminalité économique 4 de la PJF, 18 enquêteurs fédéraux et deux spécialistes polices sont disponibles à Zurich. Comme d'usage, la PJF attribue elle-même les ressources humaines aux procédures. Le critère déterminant est de savoir quel enquêteur fédéral a des disponibilités.

Dans les faits, si l'on décompte les ressources humaines affectées aux procédures d'autres domaines d'infractions, seuls cinq à six enquêteurs fédéraux sont disponibles pour procéder aux investigations et analyses nécessaires dans l'ensemble des procédures WiKri menées sur le site de Zurich. Dans un cas WiKri récent, il a fallu trois mois pour trouver un créneau d'arrestation avec la PJF. Les collaborateurs du MPC interrogés estiment que cinq enquêteurs fédéraux supplémentaires suffiraient, en général, à régler plus rapidement les procédures WiKri sur le site de Zurich.

En outre, il serait souhaitable que des enquêteurs fédéraux ayant de l'expérience dans le domaine bancaire interviennent aussi dans les affaires Wikri. À l'inverse, l'AS-MPC a été informée du fait qu'il ne servait à rien d'engager six enquêteurs fédéraux dans une procédure, mais seulement un-e procureur-e. Les rapports de la PJF doivent, en effet, pouvoir être lus et traités. Si le ou la procureur-e conduisant des procédures fait défaut, la procédure est menacée dans son ensemble. Dans le cadre d'une affaire WiKri complexe impliquant de nombreux mouvements et plusieurs personnes lésées, une équipe de procédure dans le domaine WiKri devrait idéalement être composée de dix à douze personnes (deux procureur-e-s, deux procureur-e-s assistant-e-s, quatre ou cinq enquêteurs fédéraux de la PJF et un ou deux analystes financiers).

## **6 Enseignements tirés de la collaboration MPC-PJF**

### **6.1 Échanges collégiaux et positifs**

Lors de son inspection, l'AS-MPC a eu l'impression que les échanges entre le MPC et la PJF étaient, dans l'ensemble, collégiaux et positifs. Les collaborateurs du MPC et de la PJF se considèrent comme faisant partie d'une seule et même équipe dans les procédures. Au niveau opérationnel, il n'y a guère de concurrence institutionnelle entre le MPC, qui est indépendant, et la PJF, qui est rattachée à fedpol et au DFJP.

### **6.2 Répartition des domaines d'infractions**

Le fait que les domaines d'infractions Organisations criminelles et Blanchiment d'argent se trouvent actuellement dans des divisions distinctes du MPC ne reflète plus le modus operandi des organisations criminelles. Bien que Protection de l'État et Organisations criminelles soient rattachées à une même division, elles ne présentent guère de points communs. L'AS-MPC a entendu dire à plusieurs reprises que la division RTVC était un « fourre-tout ». C'est pourquoi, lors de sa retraite du 23 septembre 2024, l'AS-MPC a décidé de réexaminer la répartition des domaines d'infractions du MPC en 2025 dans le cadre d'une inspection.

### **6.3 Manque d'initiative de la PJF dans le domaine d'infractions Organisations criminelles**

La poursuite pénale intervient déjà fortement en amont dans le domaine d'infractions Terrorisme, puisque le MPC fait preuve de proactivité en ouvrant des procédures pénales. Cela laisse donc peu de place aux investigations préalables autonomes de la PJF, qui met ainsi ses ressources au service du MPC.

La PJF fournit la majorité des informations nécessaires à l'ouverture de nouvelles procédures pénales Cyber. Des informations proviennent également de l'OFCS, des médias ou de particuliers. Face à la hausse de la cybercriminalité, le MPC admet toutefois que, faute de ressources suffisantes, de nombreuses cyberinfractions ne sont pas identifiées par la PJF et ne sont pas dénoncées au MPC.

Dans le domaine Criminalité économique, les collaborateurs du MPC interrogés jugent adéquat le système actuel de dénonciation, surtout par le biais du MROS, avec recours à la division FFA du MPC. Des investigations autonomes supplémentaires de la part de la PJF ne sont généralement pas nécessaires dans ce domaine.

Lors des auditions menées par l'AS-MPC dans le cadre de l'inspection, le tableau de la situation établi par la PJF dans le domaine d'infractions Organisations criminelles (« Police Intelligence ») a été jugé en principe intéressant. Le MPC ne peut toutefois pas ouvrir d'instructions pénales en se basant sur cela et reçoit rarement des dénonciations pénales résultant d'actes d'investigation autonomes de la PJF. Les collaborateurs du MPC interrogés par l'AS-MPC considèrent qu'il n'incombe en principe pas au MPC, en tant que Ministère public de la Confédération, d'enquêter sur des comportements délictueux et de donner la première impulsion aux procédures pénales. Comme dans les cantons, il incombe à la Police judiciaire de rassembler les indices nécessaires à l'ouverture de procédures pénales. Pour engager des procédures pénales visant à renforcer la lutte contre les organisations criminelles en Suisse, davantage de dénonciations pénales fondées sur des soupçons concrets sont donc nécessaires de la part de la PJF.

Cela nécessite toutefois des effectifs suffisants pour mener à bien les actes d'investigation chronophages (tels que les observations ou les analyses des surveillances téléphoniques). Sans la mise en place de ces capacités, la Suisse risque de connaître, en matière d'organisations criminelles, des situations similaires à celles déjà observées dans d'autres États européens.

## **6.4 Disponibilité des effectifs d'investigation**

En raison de la priorité et de l'urgence politiques dont jouit la lutte contre le terrorisme, le MPC estime que les ressources humaines mises à disposition par la PJF dans ce domaine d'infractions sont relativement bonnes, mais pas suffisantes. Dans le domaine d'infractions Cybercriminalité, le MPC attend de toute urgence plus d'effectifs d'investigation spécialisés pour faire face à la hausse de la cybercriminalité.

La poursuite pénale à l'encontre d'organisations criminelles dépend fortement de l'utilisation de mesures techniques de surveillance et d'observations. L'absence d'enquêteurs fédéraux en nombre suffisant dans ce domaine d'infractions a ralenti ou empêché l'ouverture de procédures pénales. Dans le domaine d'infractions Criminalité économique, les collaborateurs du MPC interrogés constatent régulièrement que les ressources de la PJF ne sont pas attribuées en priorité et que ces ressources ne sont souvent pas non plus disponibles pour des tâches policières spécifiques ou ne le sont que tardivement.

L'AS-MPC a été informée que le service de permanence actuel de la PJF est jugé problématique, en particulier durant le week-end. Cela pourrait avoir pour conséquence l'absence de disponibilité de policiers en semaine pour effectuer des investigations ou d'autres actions policières. En général, le MPC ne peut plus guère confier de nouveaux mandats à la PJF vers la

fin de l'année en raison de la récupération des heures supplémentaires des enquêteurs fédéraux. Le modèle actuel du service de permanence a donc besoin d'être repensé.

## 6.5 Connaissances linguistiques et spécialisées

De manière générale, les ressources humaines de la PJJ dont le MPC a besoin ne se mesurent pas uniquement au nombre d'enquêteurs fédéraux disponibles. Outre les compétences de police judiciaire, de nombreuses instructions pénales exigent également des connaissances linguistiques spécifiques. Cela s'explique par le plurilinguisme de la Suisse et les réseaux internationaux des auteurs d'infractions.

La PJJ couvre différemment les exigences linguistiques en fonction du domaine d'infractions concerné : Dans le domaine d'infractions Terrorisme, le soutien des spécialistes de la division Analyse criminelle de la PJJ permet de compenser le manque de connaissances en arabe des enquêteurs fédéraux. Bien que la PJJ ne dispose pas d'un cybercommissariat dédié jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025, le domaine d'infractions Cybercriminalité a connu une évolution positive avec le premier recrutement par la PJJ de spécialistes francophones dédiés. Entre-temps, de telles capacités ont également commencé à être mises en place en Suisse alémanique, où les besoins sont les plus importants. Il manque encore toutefois des experts italophones en la matière. De manière générale, il convient de se demander si ces spécialistes en informatique doivent obligatoirement attester d'une formation policière classique, au même titre que les autres enquêteurs fédéraux. Il en va de même pour le domaine d'infractions Criminalité économique.

Le domaine d'infractions Organisations criminelles aurait besoin de 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 PJJ qui amène à renoncer à l'ouverture d'investigations. Le domaine d'infractions Organisations criminelles a également besoin de tels collaborateurs sur le site de Lugano. Globalement, tous les enquêteurs fédéraux devraient avoir des connaissances en anglais. L'AS-MPC a été informée que ce sont surtout les jeunes enquêteurs fédéraux qui disposent de bonnes connaissances en anglais. Dans l'ensemble, les capacités disponibles pour l'analyse de documents en anglais sont toutefois trop faibles.

Par ailleurs, les collaborateurs du MPC interrogés ont indiqué à l'AS-MPC qu'il manquait parfois aux enquêteurs fédéraux des compétences informatiques, des connaissances financières, des compétences culturelles, etc. Si le travail d'investigation répondait mieux aux exigences qualitatives, davantage d'ordonnances pénales pourraient être rendues grâce à une meilleure administration des preuves et il y aurait davantage de mises en accusation devant le Tribunal pénal fédéral.

## 6.6 Qualité des produits de la PJJ

La plupart des collaborateurs du MPC interrogés par l'AS-MPC ont déclaré que la qualité des produits de la PJJ pourrait être globalement améliorée. Les principaux problèmes soulevés ont trait aux formulations en langue maternelle ou à des imprécisions dans des cas d'espèce (telles qu'une date de perquisition erronée dans un rapport de police).

De concert avec le MPC, la PJJ a entrepris d'élaborer un guide pour la rédaction des rapports de police. Le projet de guide a été discuté au sein du SAR en janvier 2024 et soumis au MPC pour consultation. Il a été reconnu à l'unanimité que de bonnes connaissances spécialisées améliorent la qualité des rapports de police. De son côté, la PJJ estime que le contrôle des rapports par les supérieurs hiérarchiques des enquêteurs fédéraux est essentiel pour l'assurance qualité. La direction de la procédure peut également émettre des directives à ce sujet. Du point de vue du MPC, continuer à garantir le contact direct entre ses procureur-e-s et les enquêteurs fédéraux compétents conserve en revanche toute son importance.

La récente nomination d'un chef de formation pour la PJJ est considérée comme très positive. La qualité des produits de la PJJ s'est depuis sensiblement améliorée. Un processus de retour d'information a été introduit au sein du MPC en 2023. Il a été suggéré à l'AS-MPC qu'il serait bien d'étendre ce processus à la PJJ.

## 6.7 Création d'un cybercommissariat

L'AS-MPC a constaté que le MPC n'est pas en mesure de faire face à l'augmentation du nombre de cyberinfractions dans la poursuite pénale, faute de capacités d'investigation suffisantes de la part de la PJJ. Le nouveau cybercommissariat permettra d'optimiser le recours aux cyberspécialistes de la PJJ déjà en place, sans toutefois remédier au problème de fond du manque de ressources.

Le MPC estime que le cybercommissariat devrait être renforcé par une demi-douzaine de cyberspécialistes supplémentaires, sachant que le besoin en personnes germanophones est plus important et qu'il faudrait également au moins une personne italophone. Cette demande semble appropriée au vu des constatations du Conseil fédéral dans son rapport donnant suite aux postulats 22.3145 (conseiller national ANDRI SILBERSCHMIDT) et 22.3017 (Commission de la politique de sécurité du Conseil national, CPS-N)<sup>16</sup> : Au cours des dix dernières années, les

---

<sup>16</sup> Rapport du Conseil fédéral du 19 juin 2024 donnant suite aux postulats 22.3145 du conseiller national ANDRI SILBERSCHMIDT du 16 mars 2022 et 22.3017 de la CPS-N du 15 février 2022.

cantons ont créé 167 postes de cyber-enquêteurs et de spécialistes forensiques TI, et prévoient d'en créer 142 de plus au cours de la prochaine décennie. Au niveau fédéral, la PJF n'a en revanche pas augmenté ses ressources Cyber au cours des dix dernières années.

## 7 Conclusion

À l'heure actuelle, le MPC peut ouvrir moins de procédures pénales qu'il ne le pourrait au vu de la situation en matière de criminalité. En effet, l'ouverture de procédures pénales par le MPC est en principe dépendante du travail d'investigation de la PJF.

En tant qu'élément de police judiciaire de la poursuite pénale fédérale, la PJF doit être suffisamment dotée. La PJF devrait compter deux à trois fois plus d'enquêteurs fédéraux dans certains domaines d'infractions. De plus, les enquêteurs fédéraux doivent disposer de compétences techniques suffisantes. Outre les compétences policières classiques, des connaissances linguistiques, des capacités rédactionnelles, des compétences informatiques, financières, culturelles, etc., sont nécessaires. Si le travail d'investigation répondait mieux aux exigences qualitatives, davantage de cas seraient également portés devant le Tribunal pénal fédéral grâce à une meilleure administration des preuves.

L'AS-MPC estime par ailleurs que tous les domaines d'infractions de la PJF devraient être organisés en miroir à ceux du MPC afin de garantir une collaboration efficace. Par conséquent, il convient également de coordonner les objectifs et l'orientation entre le MPC et la PJF. La création d'un cybercommissariat dédié par la PJF est un premier pas dans cette direction.

Même les meilleurs contacts et une planification optimale entre le MPC et la PJF ne peuvent plus, à partir d'un certain point, compenser le manque d'effectifs d'investigation indispensables. Le DFJP et fedpol sont donc appelés à orienter la PJF quantitativement et qualitativement en fonction des besoins d'investigation du MPC. Il semble important à cet égard que la nouvelle directrice de fedpol, qui n'est pas issue de la police judiciaire, reconnaisse l'importance centrale de cette tâche et la traite par conséquent en priorité lors de l'attribution des ressources en interne. Tant que cela ne sera pas le cas dans tous les domaines d'infractions, certaines mesures policières nécessaires ne seront pas mises en place en raison d'une priorisation purement dictée par les ressources, comme le montre très bien l'exemple cité d'une arrestation différée pendant des mois dans une affaire de criminalité économique. Cela n'est pas défendable, ni sous l'angle juridique ni sous celui de la politique criminelle.

Faute de ressources d'investigation suffisantes, des activités criminelles ne sont pas identifiées, pas poursuivies, pas examinées, et encore moins condamnées. Cela met en danger la sécurité de la Suisse à court et moyen terme et peut faire de la Suisse un refuge pour les criminels.

## 8 Résumé des recommandations adressées au MPC

L'AS-MPC n'est pas l'autorité de surveillance de la PJF. C'est pourquoi l'AS-MPC adresse ses recommandations au MPC. Mais cela ne suffit toutefois pas encore à désamorcer le problème global. La responsabilité incombe également au Conseil fédéral et au Parlement.

Ce n'est pas à l'AS-MPC de chiffrer les besoins supplémentaires définitifs en enquêteurs fédéraux. En revanche, la présente inspection a permis de mettre en évidence les domaines d'infractions nécessitant davantage d'enquêteurs fédéraux. Au vu de ce qui précède, il convient de mettre en place le plus rapidement possible le postulat 23.4349 de la CdF-N « Examen des ressources de fedpol », transmis le 28 février 2024 par le Conseil national au Conseil fédéral.

### **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.

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

Le secrétaire de l'AS-MPC : Patrick Gättelin

## Annexe 1 : Liste des abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CPP	Code de procédure pénale suisse (RS 312)
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
DFJP	Département fédéral de justice et police
ETP	Équivalents temps plein
fedpol	Office fédéral de la police
FFA	« Analyse financière forensique », division du MPC
CdG	Commissions de gestion
IFC	« Forensique TI, communication », division de la PJF
KA	« Analyse criminelle », division de la PJF
KO	« Organisations criminelles », division du MPC
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
OFCS	Office fédéral de la cybersécurité
PJF	Police judiciaire fédérale
RS	Recueil systématique
RTV	« Entraide judiciaire, terrorisme, droit pénal international », division de la PJF
RTVC	« Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cyber-criminalité », division du MPC
SAR	État-major de gestion des ressources
SK	« Protection de l'État, Organisations criminelles », division du MPC
SRC	Service de renseignement de la Confédération
WiKri	« Criminalité économique », division du MPC

## Annexe 2 : Collaboratrices et collaborateurs du MPC interrogés

[REDACTED]

Procureur fédéral responsable du domaine d'infractions Terrorisme, division RTVC

[REDACTED]

Procureure fédérale, division WiKri, Lausanne

[REDACTED]

Procureur fédéral, division WiKri, Lugano

[REDACTED]

Procureur fédéral responsable du domaine d'infractions Organisations criminelles, division SK

[REDACTED]

Procureur fédéral responsable du domaine d'infractions Cyber, division RTVC

[REDACTED]

Procureur fédéral en chef, division WiKri, responsable du site de Zurich

[REDACTED]

Procureure fédérale, division WiKri, Zurich

[REDACTED]

Procureure fédérale en chef, division WiKri, responsable du site de Lugano

## Annexe 3 : Prise de position du MPC

### CH-3003 Bern, BA, DIR

#### Per verschlüsselter E-Mail an

Aufsichtsbehörde über die  
Bundesanwaltschaft (AB-BA)  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Referenz: DIR.24.0006  
Ihr Zeichen: 24-1/1/4  
Unser Zeichen: DIR.24.0006-BS/Bou

**Bern, 15. Januar 2025**

### **Stellungnahme zum Entwurf des Berichts «Inspektion der Zusammenarbeit zwischen Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei» vom 25. November 2024**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

sehr geehrte Damen und Herren

Ich nehme Bezug auf Ihr Schreiben vom 10. Dezember 2024, mit welchem Sie die Bundesanwaltschaft (BA) zur Stellungnahme zum Entwurf des Inspektionsberichts betreffend Zusammenarbeit zwischen Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei (BKP) eingeladen haben. Innert der bis 16. Januar 2025 erstreckten Frist, unterbreite ich Ihnen hiermit die Stellungnahme der BA.

Die BA begrüsst diesen Inspektionsbericht und ist erfreut, dass die Aufsichtsbehörde das äusserst wichtige und dringende Anliegen der Bundesanwaltschaft bezüglich der fehlenden Ressourcen der Bundeskriminalpolizei unterstützt.

Die Hinweise auf formelle oder materielle Fehler finden Sie in Anhang 1 zu diesem Schreiben. Die Hinweise auf nicht zu publizierende Inhalte finden Sie in Anhang 2.

Im Detail nehmen wir zum Berichtsentwurf im Allgemeinen sowie zu den Empfehlungen wie folgt Stellung:

Der Inspektionsbericht zeigt die wesentlichen Schwachstellen der Zusammenarbeit zwischen BA und BKP auf. Es besteht insbesondere ein quantitativer Mangel an Ermittlerressourcen. Zudem bestehen gewisse qualitative Herausforderungen, da nicht für alle Deliktsfelder genügend qualifizierte und spezialisierte Ermittlerressourcen zur Verfügung stehen. Dieser Mangel wirkt sich sowohl auf die Ermittlungen in den laufenden Verfahren wie auch auf die eigenen Vorermittlungen der BKP aus.

Zurzeit können BA und BKP diesem Mangel vor allem durch entsprechende Priorisierung der Verfahren und restriktiver Zuteilung der Ressourcen begegnen, dies ist jedoch nicht zielführend, und führt insbesondere in nicht prioritären Verfahren zu Verzögerungen.

Um den Mangel beheben zu können, muss der Ermittlerbestand der BKP mit zusätzlichen Stellen deutlich erhöht werden, sei es durch zusätzliche Personalressourcen bei fedpol oder eine allfällige Umverteilung von Stellenkontingenten innerhalb von fedpol. Es ist in der Verantwortung des Eidgenössischen Justizdepartements (EJPD) und des Bundesamtes für Polizei (fedpol), zusätzliche Ressourcen zu beantragen oder eine Umverteilung von Stellen vorzunehmen.

Wie ich Sie bereits anlässlich der letzten Aufsichtssitzungen informiert habe, beabsichtigt die BA im 1. Halbjahr 2025 eine Abteilung «Operationen» zu schaffen, die Konzeptionierung dieser Abteilung ist zurzeit in Arbeit. Dieser Abteilung wird unter anderem die Aufgabe übertragen, die Zusammenarbeit mit der BKP zu verbessern (z. B. durch Anpassungen beim SAR, engere Begleitung der Vorermittlungen der BKP, etc.) sowie die Qualität der Ermittlungsarbeit (wie z. B. die Qualität der Polizeiberichte) zu fördern. Im Sommer dieses Jahres werde ich Sie über die Umsetzung der Abteilung Operationen informieren.

Die Schaffung der Abteilung Operationen bei der BA wird jedoch nichts daran ändern können, dass die zur Verfügung stehenden BKP-Ermittler-Ressourcen bei weitem nicht ausreichen, um einerseits die Ermittlungsaufgaben in den laufenden Verfahren wahrnehmen zu können, und zusätzlich noch die notwendigen, umfangreichen Vorermittlungen in verschiedenen Deliktsfeldern aufzunehmen. Dies wird nur möglich sein, wenn der BKP weitere Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Zu den einzelnen Empfehlungen:

**Empfehlung AB-BA\_1\_2024:**

**Einhaltung der Zusammenarbeitsvereinbarung BA-BKP**

Sollte sich beim Aufbau der Abteilung Operationen zeigen, dass eine Anpassung der Zusammenarbeitsvereinbarung BA-BKP notwendig und zielführend wäre, würde die BA dies im Laufe des Jahres 2025 angehen, und der Aufsichtsbehörde bis Ende 2025 Bericht erstatten.

**Empfehlung AB-BA\_2\_2024:**

**Festlegung der kriminalpolizeilichen Ermittlungsprioritäten**

Wie in Anhang 2 detailliert dargelegt wird, wurden die kriminalpolizeilichen Ermittlungsprioritäten im Februar 2024 festgelegt, diese gelten auch für die eigenen Vorermittlungen der BKP. Die Empfehlung 2 ist somit bereits umgesetzt.

Da jedoch in sämtlichen Deliktsfeldern kaum Ermittler-Ressourcen für selbständige Vorermittlung der BKP zur Verfügung stehen, ist diese Prioritätensetzung, ohne substantielle Erhöhung der BKP-Ressourcen, wirkungslos.

Sollte sich beim Aufbau der Abteilung Operationen zeigen, dass eine Anpassung der kriminalpolizeilichen Ermittlungsprioritäten, insbesondere betreffend Vorermittlungen der BKP, notwendig wäre, würde die BA dies im Laufe des Jahres 2025 umsetzen, und der Aufsichtsbehörde bis Ende 2025 Bericht erstatten.

**Empfehlung AB-BA\_3\_2024:**

**Vertretung der BKP im Steuerungsausschuss Ressourcen (SAR)**

Sollte sich beim Aufbau der Abteilung Operationen zeigen, dass eine Anpassung der Zusammensetzung des SAR, insbesondere der Vertreter der BKP, zielführend wäre, würde dies im Laufe des Jahres 2025 von BA und BKP gemeinsam umgesetzt. Die BA wird der Aufsichtsbehörde bis Ende 2025 Bericht erstatten.

Ich danke Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme und für deren integrale Veröffentlichung bei einer allfälligen Publikation des Berichtes.

Freundliche Grüsse

Bundesanwaltschaft BA

Blaettler

Stefan BXBJOZ

Digital unterschrieben von  
Blaettler Stefan BXBJOZ  
Datum: 2025.01.15 15:44:15  
+01'00'

Stefan Blättler  
Bundesanwalt

**Anhänge:**

1. Stellungnahme betreffend formelle oder materielle Fehler (inkl. Beilagen 1 – 3)
2. Inhalte die nicht publiziert werden sollten

## Annexe 4 : Prise de position du DFJP

**P.P.** CH-3003 Bern

POST CH AG  
GS-EJPD

Aufsichtsbehörde über die  
Bundesanwaltschaft AB-BA  
Präsidentin  
Frau Dr. iur. Alexia Heine  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, 14. Januar 2025

### **Konsultation zum Entwurf des Inspektionsberichts der AB-BA über die Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP – Stellungnahme des EJPD**

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir danken Ihnen für die Konsultation zum Inspektionsbericht der AB-BA über die Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP.

Gemäss Ihrem Schreiben vom 10. Dezember 2024 beschränkt sich das EJPD in seiner Stellungnahme auf Hinweise auf formelle oder materielle Fehler und verzichtet auf inhaltliche Einschätzungen zu Aussagen des Berichts.

#### **4.1 Organisationsstrukturen BA und BKP**

Zu den Abteilungen zur Unterstützung von Ermittlungen innerhalb der BKP gehört – neben den erwähnten Abteilungen Kriminalanalyse und IT-Forensik & Kommunikation – auch die Abteilung Sondereinsätze (ASO), die für die Bereiche verdeckte Ermittlungen, Zeugenschutz, Einsatzgruppe sowie menschliche und technische Beobachtungen zuständig ist. (S. 9)

#### **5.3 Deliktsfeld Kriminelle Organisationen**

Die BKP verfügt am Standort Bern nur über ein Kommissariat mit 11 Mitarbeitenden (deutscher, französischer und italienischer Sprache), das im Bereich der Bekämpfung krimineller Organisationen tätig ist. Das zweite Kommissariat SK am Standort Bern ist im Bereich des Staatsschutzes tätig. (S. 16)

#### **5.4. Deliktsfeld Wirtschaftskriminalität**

Das Kommissariat Wirtschaftskriminalität 1 in Bern bestand bis zum 31. Dezember 2024 aus einem Kommissariatsleiter, zwei stellvertretenden Kommissariatsleitern, 14 eidgenössischen Ermittlern und drei Polizeispezialisten. Aufgrund der Schaffung des Kommissariats Cyber und den damit einhergehenden internen Verschiebungen präsentiert sich der personelle Bestand seit dem 1. Januar 2025 wie folgt: ein Kommissariatsleiter, ein stellvertretender Kommissariatsleiter, 8 eidgenössische Ermittler und drei Polizeispezialisten. (S. 17)

Mit der Schaffung der Forensischen Finanzanalyse (FFA) wurden Stellen – mit dem entsprechenden Budget – von fedpol zur Bundesanwaltschaft transferiert. Die folgende Aussage ist deshalb nicht korrekt: *„Fakt bleibt aber, dass diese unerlässlichen Kapazitäten für die Ermittlungsarbeit auf Kosten der BA aufgebaut wurden, ohne dass die BKP dafür eigene Personalressourcen zur Verfügung stellen musste“.* (S. 18)

Die Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP war bekanntlich Gegenstand einer Evaluation durch Pierre Cornu, die zu einer Reihe von Empfehlungen führte. Die BKP hat zuhanden der Direktion von fedpol und des EJPD eine Übersicht mit den detaillierten Umsetzungsergebnissen zu diesen Empfehlungen erstellt. Falls gewünscht, kann diese Liste der AB-BA ebenfalls zur Information abgegeben werden.

Abschliessend kann ich Ihnen versichern, dass eine effektive und effiziente Zusammenarbeit zwischen der BA und der BKP auch im Interesse des EJPD ist. Wir befürworten und unterstützen deshalb alle Bemühungen in diese Richtung. Dazu gehört unseres Erachtens namentlich auch ein möglichst enger und konstruktiver Austausch zwischen den direkt involvierten Stellen und Personen.

Mit besten Grüßen



Beat Jans  
Bundesrat