



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
Autorità da surveglianza da la procura publica federala

12 décembre 2022

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

Numéro du dossier : 24-1/2/12

Table des matières

1.	Résumé	4
2.	Zusammenfassung	10
3.	Sintesi	16
4.	Remarques préliminaires	22
5.	Méthodologie	23
6.	Cadre juridique	24
7.	Protection des données et de la sphère privée	25
8.	Lutte contre le terrorisme en bref	25
8.1	Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste	25
8.2	Bases légales fondant la compétence fédérale	27
9.	Affaire de Morges	28
9.1	Champ d'analyse	28
9.2	Chronologie des faits	28
9.3	Analyse des deux décisions en cause.....	31
9.3.1	Décision de libération du prévenu de sa détention provisoire du 3 juillet 2020	31
9.3.1.1	Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019.....	31
9.3.1.2	Rapport de comportement de la prison de la Croisée du 19 février 2020	33
9.3.1.3	Préavis négatif à une exécution anticipée de mesure de l'Office de l'exécution des peines du 26 février 2020	34
9.3.1.4	Séance du 28 février 2020	35
9.3.1.5	Concept de prise en charge à la sortie de prison du prévenu du 13 mars 2020	36
9.3.1.6	Rapport de la Fondation Vaudoise de Probation du 14 mai 2020	37
9.3.1.7	Rapport de comportement de la Prison de la Croisée du 26 mai 2020	38
9.3.1.8	Concept de prise en charge à la sortie de prison du prévenu du 26 juin 2020	38
9.3.1.9	Appréciation et recommandation de l'AS-MPC.....	39
9.3.2	Décision d'inaction suite au non-respect des mesures de substitution.....	42
9.3.2.1	Les mesures de substitution ordonnées à l'endroit du prévenu.....	42
9.3.2.2	Situation du prévenu après sa mise en liberté.....	43
9.3.2.3	Multiplés violations des mesures de substitution par le prévenu	46
9.3.2.4	Appréciation de l'AS-MPC	50
9.3.3.	Communication du MPC menée vers l'extérieur après les faits du 12 septembre 2020	52
9.3.3.1	Documentation liée à la communication extérieure	53
9.3.3.2	Communiqué de presse du 16 septembre 2020.....	55
9.3.3.3	Appréciation de l'AS-MPC et recommandation.....	57
10.	Affaire de Lugano	59
10.1	Cadre de l'analyse	59
10.1.1	Décision de non-entrée en matière du 26 mars 2018.....	60
10.1.1.1	Eléments du dossier	60
10.1.1.2	La forme de l'ordonnance de non-entrée en matière.....	62
10.1.1.3	Appréciation de l'AS-MPC et recommandation	62
10.1.2	Communication déployée autour de l'attaque au couteau du 24 novembre 2020....	65
10.1.2.1	Communication des premières informations	65
10.1.2.2	Appréciation de l'AS-MPC et recommandation	66

11.	Collaboration et communication entre le Ministère public de la Confédération et les SPOC T cantonaux.....	66
11.1	Concept et contexte du questionnaire.....	66
11.2	SPOC T.....	67
11.2.1	La fonction de SPOC T.....	67
11.2.2.	Note sur la collaboration et la coordination entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste	68
11.3	Réponses des cantons au questionnaire	69
11.4	Principaux aspects positifs de la collaboration.....	70
11.5	Principales difficultés rencontrées par les SPOC T et le Ministère public de la Confédération dans leur collaboration et communication	70
11.6	Position du Ministère public de la Confédération concernant la collaboration avec les cantons	71
11.7	Appréciation de l'AS-MPC et recommandations	72
12.	Domaine d'infractions de terrorisme	74
12.1	Remarques préalables.....	74
12.2	Effectif du personnel au niveau opérationnel.....	74
12.3	Formation continue des Procureurs-res fédéraux	76
12.4	Outil nécessaire : évaluation de la dangerosité d'un prévenu	76
13.	Liste récapitulative des recommandations	78
Annexe 1 : Les personnes du MPC auditionnées par l'AS-MPC.....		80
Annexe 2 : Liste des abréviations.....		81

1. Résumé

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a adopté le 12 décembre 2022 le rapport d'inspection sur la collaboration entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans le domaine d'infractions de terrorisme. Tenant notamment compte du fait que les deux affaires analysées par l'AS-MPC sont encore pendantes par-devant le Tribunal pénal fédéral, elle a décidé de classer le rapport « confidentiel » et de renoncer à sa publication. L'AS-MPC a toutefois considéré important de communiquer les points essentiels de son inspection sous la forme du présent résumé et de publier les recommandations adressées au Ministère public de la Confédération (MPC).

Le Procureur général de la Confédération porte la responsabilité systémique de l'organisation et de la conduite du MPC. Au moment de l'instruction des causes examinées lors de la présente inspection, le précédent Procureur général de la Confédération était encore en fonction.

Le 3 novembre 2022, le projet du rapport a été soumis au Procureur général de la Confédération pour prise de position. Par courrier du 21 novembre 2022, ce dernier a renoncé à prendre position car les deux affaires en question étaient toujours en cours. Il a salué la formulation des recommandations de l'AS-MPC et a informé qu'elles étaient soit déjà mises en œuvre soit en cours d'implémentation.

L'AS-MPC tient à remercier toutes les personnes et autorités qui ont accepté de répondre à ses questions lors d'une rencontre ou par écrit : outre les (ex) collaborateurs·trices du MPC, les représentant·e·s de différentes autorités et entité vaudoises, soit le Ministère public cantonal, la police cantonale, l'Office d'exécution des peines (OEP), la Préfecture du district de Lausanne, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et une fondation privée, ainsi que de fedpol. Après une rencontre avec une délégation de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), 18 cantons et demi-cantons ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé.

Toutes les personnes susmentionnées se sont montrées ouvertes, serviables et désireuses de collaborer.

Après l'homicide à motivation prétendument djihadiste commis le 12 septembre 2020 à Morges, l'AS-MPC a décidé de procéder à une inspection au sein du Ministère public de la Confédération (MPC). Ceci après avoir été informée par le Conseil d'Etat vaudois de lacunes systémiques qui affecteraient le domaine d'infractions de terrorisme (domaine T) du MPC, ainsi que sur la base de questions posées par les Commissions de gestion des Chambres fédérales. L'inspection sur l'affaire de Morges s'est limitée à la période précédant l'attaque au couteau, durant laquelle le prévenu se trouvait sous la responsabilité et la surveillance du MPC. En particulier, l'examen a porté sur les décisions prises par le MPC de demander au Tribunal des mesures de contraintes de libérer le prévenu de sa détention provisoire moyennant le respect de nombreuses mesures de substitution, puis de ne pas intervenir suite aux différentes violations des mesures qui lui ont été rapportées par les autorités vaudoises compétentes. L'angle d'analyse adopté par l'AS-MPC a été de déterminer si lesdites décisions se fondaient sur des motifs sérieux et objectifs, en accord avec la situation factuelle. Si l'AS-MPC est arrivée à la conclusion que la libération du prévenu était soutenable, elle estime qu'une réaction aux violations des mesures de substitution s'imposait, en laissant toutefois ouverte la question de savoir quelles mesures auraient été appropriées. On peut aussi se demander si l'organisation de l'époque, notamment la faible dotation du domaine T, a eu un impact négatif sur le traitement de ce cas.

L'AS-MPC s'est penchée sur la question de savoir s'il existait des lacunes systémiques en la matière au sein du MPC. A posteriori, il apparaît que la dangerosité du prévenu aurait dû être évaluée de manière plus approfondie. Dans une situation avec des risques identifiés, il est important de considérer les points de vue de toutes les autorités intervenant dans l'affaire. L'AS-MPC recommande ainsi au MPC pour les cas du domaine d'infractions de terrorisme avec risques particuliers identifiés, afin de favoriser la collaboration et la coordination et d'assurer une base commune d'informations, la mise en place systématique d'un organe de coordination comprenant les différentes autorités intervenantes, à savoir le Single Point of Contact (SPOC T) cantonal, fedpol, la police cantonale et les autorités cantonales d'exécution des peines.

Toujours dans l'affaire de Morges, l'AS-MPC a examiné la communication menée vers l'extérieur par le MPC, dans laquelle les autorités de poursuite vaudoises ont été impliquées. Le communiqué de presse du 16 septembre 2020 diffusé par le MPC sur son site internet a fait l'objet de différends entre le MPC et les autorités vaudoises pendant le processus de rédaction et après sa publication. L'AS-MPC est arrivée à la conclusion que le processus et la pratique relatifs à la communication externe prévus dans le document récapitulatif « Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons

dans les affaires de terrorisme djihadiste » n'ont pas été respectés : les autorités vaudoises n'ont pas pu s'exprimer sur la dernière version du communiqué de presse du 16 septembre 2020 et le MPC a délégué la communication au service de communication de fedpol. L'AS-MPC est d'avis qu'en tant que directeur de la procédure, le MPC doit avoir la maîtrise de l'information et de la coordination en matière de communication vers l'extérieur. Il lui appartient de coordonner toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder à l'élimination des divergences de formulation. Dans le domaine d'infractions de terrorisme, l'AS-MPC recommande donc au MPC de coordonner, en respectant la langue de la procédure, toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder aux éventuelles éliminations des divergences de formulation.

En raison de la proximité temporelle de l'affaire de Morges et de l'attaque au couteau contre deux femmes le 24 novembre 2020 à Lugano, l'AS-MPC a décidé d'examiner le déroulement de cette affaire avant l'attaque au couteau proprement dite, pour déterminer s'il existait d'éventuelles lacunes systémiques au sein du MPC. Par le passé, le MPC avait déjà mené une procédure pénale contre la prévenue et une ordonnance de non-entrée en matière avait été rendue en 2018 à l'endroit de cette dernière. Après examen de cette ordonnance sur le fond et sur la forme, l'AS-MPC a considéré qu'elle n'était pas d'emblée justifiable. À la lumière de la jurisprudence, il aurait été nécessaire de clarifier l'état de fait et de procéder à une appréciation juridique plus approfondie. Il existait notamment au dossier des indices permettant de conclure à une incertitude quant à la responsabilité pénale de la prévenue en lien avec ses agissements. Quant à la forme de cette ordonnance, il s'agit d'une décision « cachet » ne contenant ni mention de notification, ni de motivation, ni d'indication des voies de recours. Aux yeux de l'AS-MPC, cette ordonnance « cachet » ne répond pas aux exigences des art. 80 al. 2 et 85 CPP. Certaines auditions menées auprès du MPC par l'AS-MPC dans le cadre de la présente inspection ont révélé que des ordonnances « cachet » sont encore rendues actuellement notamment dans les affaires dites simples et de masse. Par conséquent, l'AS-MPC recommande au MPC d'édicter dans le domaine d'infractions de terrorisme une directive interdisant de rédiger les ordonnances de non-entrée en matière sous forme de « cachet ».

Après l'attaque au couteau du 24 novembre 2020, il a été observé que le MPC n'a fait aucune communication liée à cette affaire directement après les faits, alors qu'il a repris la procédure le jour même. Ce sont les autorités tessinoises et fedpol qui ont diffusé des informations au public et aux médias. Le processus en matière de communication n'a pas été respecté dans la mesure où le MPC en tant que directeur de la procédure n'a pas pris les devants s'agissant de la communication externe. L'AS-MPC recommande que le processus de communication décrit au point 5. du document récapitulatif « Collaboration et coordination entre les ministères

publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste » soit précisé relativement à la répartition des compétences entre le MPC et fedpol et qu'il soit mis en œuvre sans réserve pour les procédures futures.

Par souci d'exhaustivité, l'AS-MPC a également examiné la collaboration et la communication entre le MPC et les « Single Point of Contact T » des ministères publics cantonaux et a envoyé, à cet effet, un questionnaire écrit à l'ensemble des SPOC T, lesquels étaient libres d'y répondre ou non. Au total, 18 cantons ont répondu au questionnaire, tandis que sept n'y ont pas donné suite. Sur le principe, la collaboration entre les SPOC T et le MPC semble bien fonctionner en cas d'actes terroristes. La fonction de SPOC T, créée spécialement à cet effet dans chacun des cantons, est indispensable pour gérer de tels événements et est nécessaire du point de vue des cantons. Le MPC estime lui aussi que les SPOC T cantonaux sont importants et les apprécie. Une autre réglementation des compétences ne serait pas utile et compliquerait inutilement le travail déjà complexe en cas d'événement. Il va de soi que les cantons ne sont pas tous concernés de la même manière par de telles infractions. Néanmoins, certains cantons souhaiteraient recevoir plus d'informations ou des informations plus régulières en matière de lutte contre le terrorisme et apprécieraient des rencontres plus fréquentes le cas échéant. À cet égard, l'AS-MPC recommande au MPC d'échanger plus régulièrement des informations avec les SPOC T et d'adapter les contacts aux besoins des cantons en les intensifiant si nécessaire.

Plusieurs membres du MPC ont affirmé à l'AS-MPC, lors des auditions menées dans le cadre de l'inspection, que le MPC avait changé de paradigme et adapté sa pratique de reprise des procédures. Même si aucun des SPOC T cantonaux n'a été en mesure de confirmer ce changement, l'AS-MPC salue le fait que dorénavant le MPC reprenne immédiatement la procédure au moindre soupçon d'infraction terroriste ou en cas de doute.

Le document sur la collaboration et la coordination entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste est en grande partie connu de toutes les autorités concernées. Il n'est cependant plus d'actualité, notamment en ce qui concerne le moment où la compétence est décidée. Selon des indications de membres du MPC, la responsabilité du MPC est centrale et la décision en matière de compétence n'est plus prise a posteriori. De plus, le document manque de clarté quant au lead pour la communication. Comme la reprise par le MPC est désormais immédiate au moindre soupçon, le MPC peut tout à fait assumer ce rôle, dès le début et à lui seul. L'AS-MPC estime en outre qu'il est important que les SPOC T soient systématiquement informés des procédures closes en cas de reprise préalable par le MPC, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

L'AS-MPC recommande au MPC d'actualiser puis de porter à la connaissance des SPOC T le document récapitulatif « Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste » sur la nouvelle pratique de reprise de la procédure et prise du lead en matière de communication ainsi que la nouvelle pratique à suivre en matière d'informations relatives aux procédures closes.

Ledit document établit également l'obligation pour chaque ministère public cantonal de désigner un SPOC T auprès du MPC. Dans un des cas examinés, le poste d'interlocuteur du canton, à savoir le SPOC T, était temporairement vacant. Or, une reprise tardive par le MPC a de graves répercussions en cas d'événement. L'AS-MPC recommande au MPC de s'assurer que chaque canton a désigné son SPOC T et que les mutations lui sont communiquées.

Au sein du MPC, le domaine T est rattaché à la division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité (RTVC). Le domaine T est actuellement en pleine mutation, raison pour laquelle l'AS-MPC n'a pas cherché à l'analyser en profondeur. L'analyse systémique de l'organisation du domaine T s'est limitée à quelques aspects choisis : l'effectif du personnel au niveau opérationnel, la formation continue des Procureurs-res fédéraux et l'évaluation de la dangerosité d'un prévenu comme outil nécessaire pouvant être mis en place.

Pendant l'inspection, le domaine T bénéficiait au niveau opérationnel de trois postes de Procureurs-res fédéraux, dont le Procureur responsable de domaine T, et de trois postes de Procureurs-res fédéraux assistants-tes pour un total de 520 %. Si l'AS-MPC salue cette augmentation des effectifs par rapport à 2020 où seules deux personnes étaient affectées au domaine T, elle n'a pas examiné si cette dotation est conforme aux besoins actuels.

Il a été constaté que les expertises psychiatriques sont en augmentation. Dans plusieurs affaires de terrorisme, le MPC a mandaté des experts. Lors des auditions au sein du MPC, l'AS-MPC a abordé le thème des expertises psychiatriques et la question de la formation continue des Procureurs-res fédéraux en matière de psychiatrie légale et forensique. Les répondants ont confirmé que les expertises psychiatriques sont en croissance et qu'ils n'ont pas suivi de formation continue portant sur la réception et la compréhension d'une expertise psychiatrique. Étant donné l'augmentation des expertises psychiatriques et le poids alloué à l'expertise psychiatrique dans la justice pénale, il s'avère important pour les Procureurs-res fédéraux d'acquérir des connaissances de base en psychiatrie forensique. L'AS-MPC recommande au MPC d'inciter les Procureurs-res fédéraux affectés-es au domaine d'infractions de terrorisme à suivre une formation continue dans le domaine de la psychiatrie forensique.

Au cours de la récolte des informations au sein du MPC, l'AS-MPC a observé que sur le plan de l'évaluation de la dangerosité d'un prévenu et en l'absence d'une expertise psychiatrique, les Procureurs-res fédéraux ne font pas appel à des connaissances spécifiques d'un psychiatre forensique pour l'appréciation de pronostic et de gestion des risques d'un prévenu afin de prévenir les crimes violents. Dans le canton de Zurich, par exemple, l'Hôpital universitaire psychiatrique dispose d'un service spécialisé « Forensic Assessment & Risk Management » qui soutient les autorités de poursuite pénale dans l'évaluation des risques et la gestion des cas. Cette étroite collaboration interdisciplinaire favorise les effets de synergie et une compréhension commune du cas. Elle contribue ainsi à la prévention des délits graves de violence. L'appui de ce service spécialisé est surtout important pour les cas limites où la question de la détention se pose. L'AS-MPC recommande au MPC, en cas de doute sur la question de l'incarcération d'un prévenu et en l'absence d'expertise psychiatrique, de faire appel à un-e psychiatre forensique afin d'évaluer sa dangerosité.

2. Zusammenfassung

Die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) hat am 12. Dezember 2022 den Inspektionsbericht über die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone im Deliktsfeld der terroristischen Straftaten verabschiedet. Insbesondere mit Rücksicht darauf, dass die beiden von der AB-BA geprüften Fälle noch vor dem Bundesstrafgericht hängig sind, hat sie beschlossen, den Bericht als «vertraulich» einzustufen und auf seine Veröffentlichung zu verzichten. Die AB-BA hielt es gleichwohl für wichtig, die wesentlichen Punkte ihrer Inspektion in Form dieser Zusammenfassung bekannt zu geben und die an die Bundesanwaltschaft (BA) gerichteten Empfehlungen zu veröffentlichen.

Der Bundesanwalt trägt die Systemverantwortung für die Organisation und die Leitung der BA. Als die Untersuchung der Fälle lief, die bei dieser Inspektion überprüft wurden, war der vorherige Bundesanwalt noch im Amt.

Am 3. November 2022 wurde der Entwurf des Berichts dem Bundesanwalt zur Stellungnahme vorgelegt. Mit Schreiben vom 21. November 2022 verzichtete dieser auf Abgabe einer Stellungnahme, da die beiden betroffenen Verfahren noch hängig sind. Er begrüßte die Formulierung der Empfehlungen der AB-BA und teilte mit, dass diese entweder bereits umgesetzt wurden oder sich noch in der Umsetzung befanden.

Die AB-BA möchte allen Personen und Behörden danken, die bereit waren, ihre Fragen in einem persönlichen Gespräch oder schriftlich zu beantworten: Neben den (ehemaligen) Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft waren dies Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Waadtländer Behörden und Stellen, nämlich der kantonalen Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei, des Amt für Strafvollzug, der Präfektur des Bezirks Lausanne, der Generaldirektion für soziale Kohäsion und einer privaten Stiftung sowie von fedpol. Nach einem Treffen mit einer Delegation der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) beantworteten 18 Kantone und Halbkantone den an sie gerichteten Fragebogen.

Alle oben genannten Personen zeigten sich offen, hilfsbereit und zur Zusammenarbeit bereit.

Nach dem mutmasslich dschihadistisch motivierten Tötungsdelikt in Morges vom 12. September 2020 beschloss die AB-BA eine Inspektion innerhalb der BA vorzunehmen. Dies geschah, nachdem sie vom Waadtländer Staatsrat über systemische Mängel informiert worden war, die den Bereich terroristische Straftaten (Bereich T) der BA betreffen, sowie auf der Grundlage von Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte. Die Inspektion im Fall des Anschlags von Morges beschränkte sich auf den Zeitraum vor der Messerattacke, in dem der Beschuldigte der Verantwortung und der Aufsicht der BA unterstellt war. Die Prüfung betraf insbesondere die Entscheidungen der BA, das Zwangsmassnahmengericht zu ersuchen, den Beschuldigten unter Einhaltung zahlreicher Ersatzmassnahmen aus der Untersuchungshaft zu entlassen, und anschliessend nicht einzugreifen, nachdem die zuständigen Waadtländer Behörden ihr verschiedene Verletzungen der Massnahmen gemeldet hatten. Die Prüfung der AB-BA erfolgte im Hinblick auf die Klärung der Frage, ob diese Entscheidungen auf triftigen und objektiven Gründen beruhten, die mit der Faktenlage übereinstimmten. Die AB-BA kam zwar zu dem Schluss, dass die Freilassung des Beschuldigten vertretbar war, ist aber der Ansicht, dass eine Reaktion auf die Verstösse gegen die Ersatzmassnahmen erforderlich gewesen wäre. Dabei lässt sie jedoch die Frage offen, welche Massnahmen geeignet gewesen wären. Man kann sich auch fragen, ob sich die damalige Organisation, insbesondere die geringe Dotierung des Bereichs T, negativ auf die Behandlung dieses Falls ausgewirkt hat.

Die AB-BA hat sich mit der Frage befasst, ob es innerhalb der BA diesbezüglich systemische Mängel gab. Im Nachhinein zeigt sich, dass es einer eingehenderen Gefährlichkeitsbeurteilung des Beschuldigten bedurft hätte. Besteht eine Lage mit identifizierten Risiken, ist es wichtig, die Standpunkte aller an dem Fall beteiligten Behörden zu berücksichtigen. Für Fälle im Bereich terroristischer Straftaten mit identifizierten besonderen Risiken empfiehlt die AB-BA der BA daher zur Förderung der Zusammenarbeit und Koordination und zur Gewährleistung einer gemeinsamen Informationsbasis die systematische Einrichtung einer Koordinationsstelle, die die verschiedenen beteiligten Behörden einbezieht, nämlich den kantonalen Single Points of Contact (SPOC T), fedpol, die Kantonspolizei und die kantonalen Strafvollzugsbehörden.

Des Weiteren untersuchte die AB-BA im Fall der Tat von Morges die Kommunikation der BA nach aussen, in welche die Waadtländer Strafverfolgungsbehörden involviert waren. Über die Pressemitteilung vom 16. September 2020, die von der BA über ihre Website verbreitet wurde, gab es während ihrer Ausarbeitung und nach der Veröffentlichung Meinungsverschiedenheiten zwischen der BA und den Waadtländer Behörden. Die AB-BA kam zu dem Schluss, dass das Prozedere und die Praxis der externen Kommunikation, die im zusammenfassenden Dokument «Zusammenarbeit und Koordination zwischen den

Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus» vorgesehen sind, nicht eingehalten wurden: Die Waadtländer Behörden konnten sich nicht zur letzten Fassung der Pressemitteilung vom 16. September 2020 äussern, und die BA delegierte die Kommunikation an die Kommunikationsabteilung von fedpol. Die AB-BA ist der Auffassung, dass die BA als Leiterin des Verfahrens die Informations- und Koordinationshoheit über die externe Kommunikation haben muss. Es obliegt ihr, Kommunikationsaktivitäten stets mit allen beteiligten Akteuren zu abzustimmen und Divergenzen bei der Formulierung auszuräumen. Im Bereich terroristischer Straftaten empfiehlt die AB-BA der BA daher, jede Kommunikationstätigkeit mit allen involvierten Akteuren unter Beachtung der Verfahrenssprache zu koordinieren und allfällige Formulierungsdifferenzen zu bereinigen.

Aufgrund der zeitlichen Nähe des Falles von Morges und der Messerattacke auf zwei Frauen am 24. November 2020 in Lugano beschloss die AB-BA, den Verlauf dieses Falles vor dem eigentlichen Messerangriff auf allfällige systemische Mängel bei der BA zu untersuchen. In der Vergangenheit hatte die BA bereits ein Strafverfahren gegen die Beschuldigte geführt und 2018 eine Nichtanhandnahmeverfügung diese betreffend erlassen. Nach inhaltlicher und formaler Prüfung dieser Verfügung war die AB-BA der Auffassung, dass sie nicht ohne Weiteres zu rechtfertigen war. Im Lichte der Rechtsprechung wäre es notwendig gewesen, den Sachverhalt zu klären und eine eingehendere rechtliche Würdigung vorzunehmen. Insbesondere gab es in der Akte Hinweise, die auf eine Unsicherheit hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Beschuldigten im Zusammenhang mit ihren Umtrieben schliessen liessen. Was die Form dieser Verfügung betrifft, so handelt es sich um einen «Stempelentscheid», der weder einen Zustellungsvermerk noch eine Begründung oder eine Rechtsmittelbelehrung enthält. In den Augen der AB-BA erfüllt dieser «Stempelentscheid» nicht die Anforderungen von Art. 80 Abs. 2 und Art. 85 StPO. Einige Befragungen, die von der AB-BA im Rahmen dieser Inspektion bei der BA durchgeführt wurden, haben ergeben, dass «Stempelentscheide» auch heute noch getroffen werden, insbesondere in sogenannten Einfach- und Massenverfahren. Daher empfiehlt die AB-BA der BA, im Bereich der terroristischen Straftaten eine Richtlinie zu erlassen, die es verbietet, Nichtanhandnahmeverfügungen in Form von «Stempelentscheiden» auszufertigen.

Nach der Messerattacke vom 24. November 2020 wurde beobachtet, dass die BA unmittelbar nach der Tat keinerlei Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Fall herausgab, obwohl sie das Verfahren noch am selben Tag übernahm. Es waren die Tessiner Behörden und fedpol, die Informationen an die Öffentlichkeit und die Medien herausgaben. Das Prozedere im Bereich Kommunikation wurde insofern nicht eingehalten, als die BA als Leiterin des Verfahrens bei der externen Kommunikation nicht die Führung übernommen hatte. Die AB-BA

empfiehlt, den in Punkt 5 des zusammenfassenden Dokuments «Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus» beschriebenen Kommunikationsprozess in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen der BA und fedpol zu präzisieren und bei künftigen Verfahren vorbehaltlos umzusetzen.

Der Vollständigkeit halber untersuchte die AB-BA zudem die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der BA und den SPOC T der kantonalen Staatsanwaltschaften und verschickte hierzu einen schriftlichen Fragebogen an alle SPOC T, denen es freigestellt war, diesen zu beantworten oder nicht. Insgesamt beantworteten 18 Kantone den Fragebogen, während sieben nicht reagierten. Grundsätzlich scheint die Zusammenarbeit zwischen den SPOC T und der BA bei Terrorakten gut zu funktionieren. Die SPOC T-Funktion, die in jedem Kanton eigens zu diesem Zweck eingerichtet wurde, ist für den Umgang mit solchen Vorkommnissen unerlässlich und aus Sicht der Kantone notwendig. Auch die BA hält die kantonalen SPOC T für wichtig und weiss sie zu schätzen. Eine andere Regelung der Zuständigkeiten wäre nicht sinnvoll und würde die ohnehin schon komplexe Arbeit im Ereignisfall unnötig verkomplizieren. Natürlich sind nicht alle Kantone gleichermassen von solchen Straftaten betroffen. Dennoch würden es einige Kantone begrüssen, wenn sie mehr Informationen oder regelmässigeren Informationen über die Bekämpfung des Terrorismus erhielten, und würden gegebenenfalls häufigere Treffen gutheissen. Diesbezüglich empfiehlt die AB-BA der BA, einen regelmässigeren Informationsaustausch mit den SPOC T zu pflegen und die Kontakte entsprechend der Bedürfnisse der Kantone anzupassen und, falls nötig, zu intensivieren.

Mehrere Mitglieder der BA bestätigten der AB-BA bei den Befragungen im Rahmen der Inspektion, dass die BA einen Paradigmenwechsel vollzogen und ihre Verfahrensübernahmepaxis angepasst habe. Auch wenn keiner der kantonalen SPOC T diesen Wechsel bestätigen konnte, begrüsst es die AB-BA, dass die BA künftig beim geringsten Verdacht auf eine terroristische Straftat oder im Zweifelsfall das Verfahren sofort übernimmt.

Das Dokument über die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus ist allen betroffenen Behörden grösstenteils bekannt. Es ist jedoch nicht mehr aktuell, insbesondere was den Zeitpunkt der Entscheidung über die Zuständigkeit betrifft. Laut Angaben von Mitgliedern der BA ist die BA zentral verantwortlich und die Entscheidung über die Zuständigkeit wird nicht mehr im Nachhinein getroffen. Darüber hinaus fehlt es dem Dokument an Klarheit über die Leitfunktion bei der Kommunikation. Da die Übernahme durch

die BA nunmehr beim geringsten Verdacht sofort erfolgt, kann die BA diese Rolle durchaus von Anfang an und allein übernehmen. Die AB-BA hält es zudem für wichtig, dass die SPOC T bei einer vorherigen Übernahme durch die BA systematisch über abgeschlossene Verfahren informiert werden, was derzeit nicht immer der Fall ist.

Die AB-BA empfiehlt der BA, das zusammenfassende Dokument «Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone in Fällen von dschihadistischem Terrorismus» entsprechend der neuen Verfahrensübernahmepraxis und der Übernahme der Leitfunktion bei der Kommunikation sowie der neuen Vorgehensweise in Bezug auf Informationen über abgeschlossene Verfahren zu aktualisieren und den SPOC T zur Kenntnis zu bringen.

Das Dokument schreibt auch vor, dass jede kantonale Staatsanwaltschaft verpflichtet ist, der BA einen SPOC T zu benennen. In einem der untersuchten Fälle war die Stelle des Ansprechpartners des Kantons, d. h. der SPOC T, vorübergehend vakant. Eine verspätete Übernahme durch die BA hat aber im Ereignisfall gravierende Auswirkungen. Die AB-BA empfiehlt der BA sicherzustellen, dass jeder Kanton seinen SPOC T bestimmt hat und ihr Mutationen mitgeteilt werden.

Innerhalb der BA ist der Bereich T der Abteilung Rechtshilfe, Terrorismus, Völkerstrafrecht und Cyberkriminalität (RTVC) angegliedert. Der Bereich T befindet sich derzeit im Umbruch, weshalb die AB-BA nicht darum bemüht war, ihn eingehend zu analysieren. Die systemische Analyse der Organisation des Bereichs T beschränkte sich auf einige ausgewählte Aspekte: den Personalbestand auf operativer Ebene, die Weiterbildung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und die Gefährlichkeitsbeurteilung eines Beschuldigten als notwendiges, einsetzbares Instrument.

Während der Inspektion verfügte der Bereich T auf operativer Ebene über drei Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, darunter der für den Bereich T zuständige Staatsanwalt und drei Stellen für Assistenz-Staatsanwältinnen und Assistenz-Staatsanwälte des Bundes mit insgesamt 520 Stellenprozenten. Die AB-BA begrüsst zwar diese personelle Aufstockung gegenüber 2020, als nur zwei Personen dem Bereich T zugewiesen waren, hat aber nicht geprüft, ob diese Dotierung dem aktuellen Bedarf entspricht.

Es wurde festgestellt, dass die Zahl der psychiatrischen Begutachtungen steigt. Die BA hat in mehreren Terrorismusfällen Sachverständige beauftragt. Bei den Befragungen in der BA hat die AB-BA das Thema der psychiatrischen Gutachten und die Frage der Weiterbildung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bereich der Rechtspsychiatrie und forensischen

Psychiatrie angesprochen. Die Befragten bestätigten, dass die Zahl der psychiatrischen Gutachten zunimmt und dass sie keine Weiterbildung besucht haben, die sich mit der Rezeption und dem Verständnis eines psychiatrischen Gutachtens befasst. Angesichts der Zunahme psychiatrischer Gutachten und des Gewichts, das psychiatrischen Gutachten in der Strafjustiz beigemessen wird, ist es für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wichtig, Grundkenntnisse in forensischer Psychiatrie zu erwerben. Die AB-BA empfiehlt der BA, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die im Bereich terroristischer Straftaten eingesetzt werden, zu einer Weiterbildung im Bereich der forensischen Psychiatrie zu ermuntern.

Im Laufe der Informationserhebung in der BA stellte die AB-BA fest, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei der Gefährlichkeitsbeurteilung eines Beschuldigten in Ermangelung eines psychiatrischen Gutachtens die spezifischen Kenntnisse eines forensischen Psychiaters nicht nutzen, um sich ein Urteil über die Risikoprognose eines Beschuldigten und das Risikomanagement zu bilden, damit Gewaltverbrechen verhindert werden. Im Kanton Zürich beispielsweise verfügt die Psychiatrische Universitätsklinik über eine Fachstelle «Forensic Assessment & Risk Management», die die Strafverfolgungsbehörden bei der Risikobeurteilung und beim Fallmanagement unterstützt. Diese enge interdisziplinäre Zusammenarbeit fördert Synergieeffekte und ein gemeinsames Verständnis des Falls. Sie trägt somit zur Verhütung von schweren Gewaltverbrechen bei. Die Unterstützung durch diese Fachstelle ist vor allem bei Grenzfällen wichtig, bei denen sich die Haftfrage stellt. Die AB-BA empfiehlt der BA, wenn Zweifel in der Frage der Einweisung eines Beschuldigten in die Untersuchungshaft bestehen und kein psychiatrisches Gutachten vorliegt, einen forensischen Psychiater oder eine forensische Psychiaterin beizuziehen, um die Gefährlichkeit des Beschuldigten zu beurteilen.

3. Sintesi

Il 12 dicembre 2022 l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione (AV-MPC) ha adottato il rapporto d'ispezione sulla collaborazione tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni nel settore dei reati di terrorismo. Tenendo conto, in particolare, che i due affari analizzati dall'AV-MPC sono ancora pendenti dinanzi al Tribunale penale federale ha deciso di assegnare al rapporto la qualifica di «confidenziale» e di rinunciare alla sua pubblicazione. L'AV-MPC ha tuttavia ritenuto importante comunicare i punti essenziali della sua ispezione sotto forma della presente sintesi e di pubblicare le raccomandazioni rivolte al Ministero pubblico della Confederazione (MPC).

Il procuratore generale della Confederazione detiene la responsabilità sistemica dell'organizzazione e dell'operato del MPC. All'atto dell'istruzione delle cause esaminate in occasione della presente ispezione, il precedente procuratore generale della Confederazione era ancora in carica.

Il 3 novembre 2022, il progetto del rapporto è stato sottoposto al procuratore generale della Confederazione perché esprimesse il suo parere. Con lettera del 21 novembre 2022, quest'ultimo ha rinunciato a esprimere il suo parere in quanto i due affari trattati erano ancora in corso. Ha espresso il suo apprezzamento per le raccomandazioni dell'AV-MPC e ha informato che tali raccomandazioni erano già state attuate o erano in corso di attuazione.

L'AV-MPC desidera ringraziare tutte le persone e le autorità che hanno accettato di rispondere alle sue domande sia durante un incontro che per iscritto, vale a dire, oltre agli (ex) collaboratori del MPC, i rappresentanti di varie autorità ed enti vodesi, quali il Ministero pubblico cantonale, la polizia cantonale, l'Ufficio di esecuzione delle pene, la prefettura del distretto di Losanna, la Direzione generale della coesione sociale, una fondazione privata così come fedpol. Dopo un incontro con una delegazione della Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS), 18 cantoni e semicantoni hanno risposto al questionario loro inviato.

Tutte le persone sopra citate si sono dimostrate aperte, disponibili e desiderose di collaborare.

Dopo l'omicidio a presunta matrice jihadista commesso il 12 settembre 2020 a Morges, l'AV-MPC ha deciso di procedere a un'ispezione presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Questo sia a seguito dell'informazione ricevuta dal Consiglio di Stato vodese, in base alla quale il settore dei reati di terrorismo (settore T) del MPC sarebbe interessato da lacune sistemiche, sia sulla base di alcuni quesiti posti dalle Commissioni della gestione delle Camere federali. L'ispezione sul caso di Morges è stata limitata al periodo precedente

l'accoltellamento, periodo durante il quale l'imputato era sotto la responsabilità e la sorveglianza del MPC. In particolare, l'esame ha riguardato le decisioni, adottate dal MPC, di richiedere al Tribunale dei provvedimenti coercitivi di liberare l'imputato dalla sua detenzione provvisoria a fronte del rispetto di numerose misure sostitutive e poi di non intervenire a seguito delle svariate violazioni delle suddette misure riportategli dalle competenti autorità vodesi. L'approccio analitico adottato dall'AV-MPC è stato quello di stabilire se le suddette decisioni si fondassero su motivazioni serie e obiettive, rispondenti alla situazione di fatto. La conclusione a cui è arrivata l'AV-MPC è che, mentre la liberazione dell'imputato era giustificabile, si imponeva comunque una reazione alle violazioni delle misure sostitutive; è rimasta comunque aperta la questione di sapere quali misure sarebbero state appropriate. Ci si può anche chiedere se l'organizzazione in essere a quel momento, vale a dire la scarsa dotazione del settore T, abbia avuto un impatto negativo sul trattamento del caso in esame.

L'AV-MPC ha approfondito la questione riguardante l'esistenza, in seno al MPC, di lacune sistemiche in materia. A posteriori, sembra che la pericolosità dell'imputato avrebbe dovuto essere valutata in modo più approfondito: in una situazione che comporta dei rischi identificati, è importante considerare i punti di vista di tutte le autorità coinvolte nell'affare. L'AV-MPC raccomanda quindi al MPC, per quanto concerne i casi riguardanti il settore dei reati di terrorismo che comportano rischi particolari identificati, al fine di favorire la collaborazione e il coordinamento e di assicurare una base d'informazione comune, l'implementazione sistematica di un organo di coordinamento di cui facciano parte le singole autorità coinvolte, vale a dire il Single Point of Contact (SPOC T) cantonale, fedpol, la polizia cantonale e le autorità cantonali di esecuzione delle pene.

Sempre per quanto riguarda l'affare di Morges, l'AV-MPC ha esaminato la comunicazione verso l'esterno gestita dal MPC, nella quale sono state coinvolte le autorità di perseguimento vodesi. Il comunicato stampa del 16 settembre 2020, diffuso dal MPC sul suo sito Internet, è stato oggetto di contrasti tra il MPC e le autorità vodesi sia durante la redazione che dopo la pubblicazione. L'AV-MPC è pervenuta alla conclusione che il procedimento e la prassi relativi alla comunicazione esterna, previsti nel documento di sintesi «Collaborazione e coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista» non siano stati rispettati: le autorità vodesi non hanno potuto dire la loro sull'ultima versione del comunicato stampa del 16 settembre 2022 e il MPC ha delegato la comunicazione al servizio comunicazioni di fedpol. L'AV-MPC è del parere che, in quanto responsabile del procedimento, il MPC deve avere il controllo dell'informazione e del coordinamento in materia di comunicazione verso l'esterno. È sua competenza coordinare tutte le attività di comunicazione con l'insieme degli attori coinvolti e di provvedere all'eliminazione delle divergenze di formulazione. Pertanto, nel settore dei reati di terrorismo,

l'AV-MPC raccomanda al MPC di coordinare, rispettando la lingua del procedimento, ogni attività di comunicazione con l'insieme degli attori coinvolti e provvedere all'eventuale eliminazione delle divergenze di formulazione.

Data la vicinanza temporale tra l'affare di Morges e l'accoltellamento di due donne avvenuto il 24 novembre 2020 a Lugano, l'AV-MPC ha deciso di esaminare lo sviluppo di questo caso prima dell'accoltellamento vero e proprio, per stabilire se esistessero eventuali lacune sistemiche in seno al MPC. In passato il MPC aveva già avviato un procedimento penale contro l'imputata e nel 2018 era stata emanata un'ordinanza di non luogo a procedere nei suoi confronti. Esaminata tale ordinanza nel merito e nella forma, l'AV-MPC ha ritenuto che la stessa non fosse giustificabile di primo acchito ma che sarebbe stato necessario, alla luce della giurisprudenza, chiarire i fatti e procedere a una valutazione giuridica più approfondita. In particolare, nel dossier esistevano degli indizi che davano adito a un'incertezza sulla responsabilità penale dell'imputata in relazione alle sue azioni. Quanto alla forma dell'ordinanza, si tratta di una decisione «timbro» che non menziona né notifiche né motivazioni né indicazione di rimedi giuridici. Secondo il parere dell'AV-MPC, tale ordinanza «timbro» non soddisfa i requisiti di cui agli articoli 80 capoverso 2 e 85 CPP. Alcune indagini conoscitive condotte dall'AV-MPC presso il MPC nell'ambito della presente ispezione hanno rivelato che vengono tuttora emesse ordinanze «timbro», in particolare negli affari definiti «semplici» o «di massa». Di conseguenza, l'AV-MPC raccomanda al MPC di emanare, nel settore dei reati di terrorismo, una direttiva che vieti di redigere ordinanze di non luogo a procedere in forma di «timbro».

Dopo l'accoltellamento del 24 novembre 2020 si è osservato che il MPC non ha fatto alcuna comunicazione in relazione a tale caso direttamente dopo i fatti, ma ha riaperto il procedimento quello stesso giorno. A diffondere informazioni al pubblico e ai media sono state le autorità ticinesi e fedpol. Ne consegue che la procedura in materia di comunicazione non è stata rispettata, in quanto il MPC, che è responsabile del procedimento, non è intervenuto in prima persona nella comunicazione esterna. L'AV-MPC raccomanda che il procedimento di comunicazione descritto al punto 5 del documento riepilogativo «Collaborazione e coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista» venga definito con precisione per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra MPC e fedpol e applicato senza riserve nei procedimenti futuri.

Per completezza, l'AV-MPC ha esaminato anche la collaborazione e la comunicazione tra il MPC e i «Single Point of Contact T» dei Ministeri pubblici cantonali, inviando a tal fine un questionario scritto a tutti gli SPOC T, lasciandoli tuttavia liberi di decidere se rispondere o meno. In totale, hanno risposto al questionario 18 cantoni, mentre sette non vi hanno dato

seguito. In linea di principio, la collaborazione tra gli SPOC T e il MPC sembra funzionare bene in caso di atti terroristici. La funzione SPOC T, creata appositamente a tale scopo da ciascun cantone, è indispensabile per gestire eventi del genere ed è considerata necessaria dal punto di vista dei cantoni. Anche il MPC, peraltro, ritiene che gli SPOC T cantonali siano importanti e ne apprezza la presenza. Una diversa regolamentazione delle competenze non sarebbe utile e complicherebbe ulteriormente il lavoro, già di per sé complesso, che un evento terroristico comporta. Va da sé che i cantoni non sono interessati tutti allo stesso modo da questo tipo di reati. Ciò nondimeno, alcuni cantoni vorrebbero ricevere più informazioni, o informazioni più regolari, in materia di lotta contro il terrorismo e apprezzerrebbero, all'occorrenza, incontri più frequenti. A tale riguardo, l'AV-MPC raccomanda al MPC di intrattenere uno scambio d'informazioni più regolare con gli SPOC T e di adeguare i contatti alle esigenze dei cantoni, se necessario anche intensificandoli.

In occasione delle indagini conoscitive condotte nell'ambito dell'ispezione, molti membri del MPC hanno dichiarato all'AV-MPC che il MPC aveva cambiato metodo e adattato la propria prassi di ripresa dei procedimenti e, quantunque nessuno degli SPOC T cantonali sia stato in grado di confermare tale cambiamento, l'AV-MPC considera con favore il fatto che d'ora in poi il MPC riavvii immediatamente il procedimento al minimo sospetto di reato terroristico o in caso di dubbi.

Il documento sulla collaborazione e il coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista è in gran parte noto a tutte le autorità interessate; tuttavia, non è più attuale, soprattutto per quanto concerne il momento in cui si decide in merito alla competenza. Secondo indicazioni fornite da membri del MPC, la responsabilità del MPC è centrale e la decisione in materia di competenza non viene più assunta a posteriori. Inoltre, il documento non è abbastanza chiaro riguardo al lead della comunicazione. Dato che ormai il procedimento viene ripreso dal MPC immediatamente, al manifestarsi del minimo sospetto, il MPC può senz'altro assumersi questo ruolo, sin dall'inizio e da solo. L'AV-MPC ritiene inoltre importante che gli SPOC T vengano informati sistematicamente dei procedimenti chiusi in caso di ripresa preventiva degli stessi da parte del MPC, cosa che attualmente non avviene.

L'AV-MPC raccomanda al MPC di aggiornare il documento riepilogativo «Collaborazione e coordinamento tra i Ministeri pubblici della Confederazione e dei cantoni negli affari di terrorismo jihadista» riguardo alla nuova prassi di ripresa del procedimento e di assunzione del lead in materia di comunicazione, nonché riguardo alla nuova prassi da seguire in materia di informazioni sui procedimenti chiusi, e di metterne a conoscenza gli SPOC T.

Il documento in questione stabilisce anche, in capo ad ogni Ministero pubblico cantonale, l'obbligo di designare uno SPOC T presso il MPC; in uno dei casi esaminati, peraltro, il posto di interlocutore del cantone, vale a dire lo SPOC T, era temporaneamente vacante. Tenendo presente che una ripresa tardiva da parte del MPC sortisce gravi ripercussioni nel caso in cui si verifichi un evento, l'AV-MPC raccomanda al MPC di assicurarsi che ogni cantone abbia designato il proprio SPOC T e che gli venga comunicata qualsiasi modifica in merito.

Nel MPC, il settore T fa parte della divisione «Assistenza giudiziaria, terrorismo, diritto penale internazionale, cybercriminalità» e attualmente è oggetto di un profondo cambiamento, per cui l'AV-MPC non ha cercato di analizzarlo approfonditamente. L'analisi sistemica dell'organizzazione del settore T si è limitata ad alcuni aspetti selezionati: il personale in ambito operativo, la formazione continua dei procuratori federali e la valutazione della pericolosità di un imputato come strumento necessario da utilizzare.

Durante l'ispezione, il settore T disponeva, a livello operativo, di tre posti di procuratore federale, tra cui quello responsabile del settore T, e di tre posti di procuratore federale assistente, per un totale del 520%. L'AV-MPC apprezza questo aumento dell'organico rispetto al 2020, anno in cui al settore T erano assegnate solo due persone, ma non ha verificato se tale dotazione sia rispondente alle esigenze attuali.

Si è constatato un aumento delle perizie psichiatriche: il MPC è ricorso ad esperti in materia in molti casi di terrorismo. In occasione delle indagini conoscitive condotte presso il MPC, l'AV-MPC ha affrontato il tema delle perizie psichiatriche e la questione della formazione continua dei procuratori federali in materia di psichiatria legale e forense. Gli interpellati hanno confermato che le perizie psichiatriche sono in aumento e che non hanno seguito alcun percorso di formazione continua su come recepire e comprendere una perizia psichiatrica. Dato l'aumento di questo tipo di perizie e il peso accordato alla perizia psichiatrica nella giustizia penale, è importante per i procuratori federali acquisire delle conoscenze di base in psichiatria forense. L'AV-MPC raccomanda al MPC di incoraggiare i procuratori federali che operano nel settore dei reati di terrorismo a seguire un percorso di formazione continua nel campo della psichiatria forense.

Durante la raccolta delle informazioni presso il MPC, l'AV-MPC ha osservato che, nella valutazione della pericolosità di un imputato e in assenza di una perizia psichiatrica, i procuratori federali non si avvalgono, al fine di prevenire crimini violenti, delle conoscenze specifiche di uno psichiatra forense per una valutazione della prognosi e della gestione dei rischi connessi a un dato imputato. Nel cantone di Zurigo, ad esempio, l'Ospedale universitario psichiatrico dispone di un servizio specialistico, il «Forensic Assessment & Risk

Management», che supporta le autorità di perseguimento penale nella valutazione dei rischi e nella gestione dei casi: una stretta collaborazione interdisciplinare che favorisce effetti di sinergia e una comune comprensione dei casi e contribuisce così alla prevenzione dei delitti di violenza gravi. L'appoggio di questo servizio specialistico è importante soprattutto per i casi-limite per cui si pone la questione della detenzione. In caso di dubbio sulla questione dell'incarcerazione di un imputato e in assenza di perizia psichiatrica, l'AV-MPC raccomanda al MPC di avvalersi di uno psichiatra forense per valutarne la pericolosità.

4. Remarques préliminaires

Le 12 septembre 2020 à Morges, une attaque au couteau commise par une personne soupçonnée de radicalisation (le prévenu) qui se trouvait alors¹ sous la responsabilité et la surveillance du MPC a coûté la vie à un jeune homme (affaire de Morges). En avril 2021, le Conseil d'État vaudois a saisi l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) lui faisant part de certains dysfonctionnements – qualifiés de systémiques – qui auraient été révélés par la manière dont le Ministère public de la Confédération (MPC) aurait diligenté cette affaire. Plus généralement, le gouvernement vaudois relevait des lacunes systémiques qui affecteraient le domaine d'infractions de terrorisme du MPC.

À la suite d'un entretien avec une délégation du Conseil d'État vaudois, à la prise de connaissance d'une partie du dossier du prévenu transmis par le gouvernement vaudois, et aux questions posées, le 14 juin 2021, par les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale (CdG) sur l'affaire de Morges, l'AS-MPC a décidé de lancer une inspection au sein du MPC.

L'inspection de l'AS-MPC a porté sur des aspects spécifiques, respectivement choisis, du domaine d'infractions de terrorisme. Au vu du rapprochement temporel entre l'affaire de Morges et l'attaque au couteau accomplie par une jeune femme radicalisée (la prévenue) le 24 novembre 2020 à Lugano, blessant deux personnes (affaire de Lugano), l'AS-MPC a aussi examiné ce dossier. Elle a également analysé la collaboration et la communication entre le MPC et les « Single point of contact T » (SPOC T) cantonaux². Si cette inspection peut éveiller des attentes, il est à relever que ces examens se sont circonscrits à identifier d'éventuels dysfonctionnements ou problèmes systémiques ; elle n'a absolument pas pour objectif de désigner d'éventuels coupables.

Afin de corriger les problèmes systémiques relevés, l'AS-MPC a formulé des recommandations destinées au MPC.

Les affaires précitées étant pendantes devant le Tribunal pénal fédéral (TPF) au moment de l'adoption du présent rapport, l'AS-MPC a décidé de ne pas le publier tant que les procédures pénales sont toujours en cours. L'AS-MPC se limitera à publier un résumé du rapport et les recommandations adressées au MPC. De plus, l'AS-MPC a décidé de classer ce rapport « confidentiel ».

¹ Les faits jusqu'à l'attaque au couteau seront repris au point 9.2.

² Cette institution sera décrite plus loin, cf. 11.2.1.

5. Méthodologie

Pour mener à bien cette inspection, l'AS-MPC a désigné une délégation (délégation de l'AS-MPC).

Dans un premier temps, la délégation de l'AS-MPC a formulé une demande de rencontre aux autorités de poursuite vaudoises, soit au Ministère public cantonal et à la police cantonale, afin qu'elles répondent à des questions liées à l'affaire de Morges et à des questions d'ordre plus général portant notamment sur la collaboration entre le MPC et le SPOC T vaudois. Avant la rencontre du 18 octobre 2021, le Ministère public vaudois a transmis à la délégation de l'AS-MPC, sur demande de cette dernière, le dossier complet du prévenu, établi jusqu'à l'attaque au couteau, ainsi que certains documents relatifs à l'institution du SPOC T. Par la suite, l'AS-MPC a requis le MPC de lui transmettre de nombreux documents.

Après examen, analyse et recoupement des documents reçus, la délégation de l'AS-MPC a procédé à l'audition de dix collaborateurs·trices du MPC et de l'ancienne Procureure fédérale³, responsable de domaine de délits terrorisme et directrice de la procédure de l'affaire de Morges sur la base d'un questionnaire préétabli.

L'AS-MPC a ensuite soumis un questionnaire à tous les ministères publics cantonaux, hormis au Ministère public du canton de Vaud (MP Vaud) qui avait déjà répondu à ses interrogations lors de l'entrevue d'octobre 2021. À l'invitation de la présidente de l'AS-MPC, le 21 février 2022, un échange d'informations a eu lieu entre une délégation de l'AS-MPC et une délégation de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS).

Enfin des informations ont été récoltées auprès d'autres autorités et institutions vaudoises, soit l'Office d'exécution des peines (OEP), la Préfecture du district de Lausanne, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la fondation Le Relais, ainsi qu'auprès de l'office fédéral de la police fedpol (fedpol) qui ont répondu par écrit au questionnaire spécifique qui leur a été soumis.

Toutes les personnes susmentionnées se sont montrées ouvertes, serviables et désireuses de collaborer. Toutes les autorités et institutions sollicitées ont répondu aux questions de l'AS-MPC, à l'exception de sept cantons.

³ Cf. Annexe 1.

L'inspection a débuté le 1^{er} septembre 2021 et s'est achevée le 12 décembre 2022, par l'adoption du rapport par l'AS-MPC.

6. Cadre juridique

Le domaine du terrorisme est sensible et concerne différents acteurs fédéraux et cantonaux qui, excepté le MPC, ne sont pas soumis à la surveillance de l'AS-MPC. Cette dernière a ainsi porté une grande attention au cadre juridique qui circonscrit son action.

L'art. 30 al. 1 de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP)⁴ prévoit que l'AS-MPC peut procéder à des inspections. De manière générale, le MPC est préalablement informé des inspections (art. 6 al. 2 du Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération⁵). Selon l'art. 9 al. 2 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération⁶, l'AS-MPC peut charger une délégation de trois membres au moins d'effectuer les inspections. Dans le cadre de ces dernières, la délégation de l'AS-MPC peut exiger du MPC qu'il lui fournisse les renseignements, accéder aux systèmes de celui-ci et consulter les dossiers de procédure dans la mesure où l'exécution de leur mandat l'exige (art. 30 al. 2 LOAP et art. 6 al. 3 du Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération).

Lors d'une inspection, la délégation de l'AS-MPC peut interroger les collaborateurs du MPC (art. 6 al. 3 du Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération). La délégation de l'AS-MPC désigne les personnes du MPC qui doivent être entendues (art. 1 al. 1 de la Directive AS-MPC sur les auditions dans le cadre d'inspections). Conformément à l'art. 2 de cette Directive, les auditions font l'objet de procès-verbaux et elles sont enregistrées. Dans le cadre de la présente inspection, les procès-verbaux des auditions ont été remis aux collaborateurs·trices du MPC ainsi qu'à l'ancienne Procureure fédérale responsable du domaine d'infractions de terrorisme, et ils·elles ont pu vérifier l'exactitude de leur procès-verbal (art. 3 de la Directive AS-MPC sur les auditions dans le cadre d'inspections).

L'AS-MPC a examiné les affaires de Morges et de Lugano jusqu'aux attaques au couteau des prévenus. Leurs agissements seront jugés par le TPF et il ne revient pas à l'AS-MPC de se prononcer sur ceux-ci⁷. Il sied de souligner ici que dans une procédure pénale concrète, l'AS-

⁴ RS 173.71

⁵ RS 173.712.243

⁶ RS 173.712.24

⁷ L'AS-MPC ne contrôle pas les procédures en cours en lieu et place des autorités judiciaires.

MPC ne peut en aucun cas donner des instructions ou entrer en matière sur des requêtes relatives à des actes du MPC pour lesquels des voies de droit sont ouvertes.

Dans le cadre de ces deux affaires, l'analyse s'est circonscrite à identifier d'éventuels problèmes systémiques⁸. Il convient de relever que les causes qui ont fait l'objet de la présente inspection se sont déroulées au moment où le MPC était dirigé par le précédent Procureur général de la Confédération qui portait la responsabilité systémique de l'organisation et de la conduite du MPC. À cette époque le domaine d'infractions de terrorisme (domaine T) était très faiblement doté : une Procureure fédérale et un Procureur fédéral assistant.

Le 3 novembre 2022, le projet du rapport a été soumis au Procureur général de la Confédération pour prise de position. Par courrier du 21 novembre 2022, ce dernier a renoncé à prendre position car les deux affaires en question étaient toujours en cours. Pour ce motif et compte tenu du caractère sensible du domaine T, il souhaite que le rapport ne soit pas publié. Il a salué la formulation des recommandations de l'AS-MPC et a informé qu'elles étaient soit déjà mises en œuvre soit en cours d'implémentation.

7. Protection des données et de la sphère privée

Compte tenu des dispositions légales en vigueur et des principes en matière de protection de la personnalité, l'AS-MPC a décidé de ne pas citer le nom des personnes dans le corps de son rapport, mais uniquement leurs fonctions.

8. Lutte contre le terrorisme en bref

8.1 Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste

Au niveau national, la Suisse s'est dotée d'instruments stratégiques pour lutter contre le terrorisme. Depuis 2014, les autorités fédérales et cantonales unissent leurs efforts au sein de la task-force TETRA Terrorist Tracking, dirigée par fedpol. Elle rassemble le Service de renseignement de la Confédération (SRC), le MPC, le Centre de gestion des crises du Département fédéral des affaires étrangères, le Corps des gardes-frontières, le Secrétariat d'État aux migrations, l'Office fédéral de la justice, l'État-major de conduite Police des cantons ainsi que la Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse.

⁸ Conformément à sa nature d'autorité de surveillance indépendante, l'AS-MPC définit de manière autonome, dans le cadre légal, les aspects qui doivent être qualifiés de systémiques.

Au besoin, TETRA inclut d'autres autorités. Il s'agit d'un processus opérationnel dans la lutte contre le terrorisme.

Le 18 septembre 2015, le Conseil fédéral a adopté la première stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste⁹ qui comprend quatre domaines d'actions : la répression, la protection, la prévention des crises et la prévention. Dans ce dernier domaine, la Confédération, les cantons et les communes ont élaboré un plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, adopté le 4 décembre 2017¹⁰, sous la houlette du délégué du Réseau national de sécurité.

L'exercice du Réseau national de sécurité 2019 avait comme objectif d'évaluer comment la Suisse serait en mesure de faire face à une menace terroriste. La planification générale de cet exercice devait permettre d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Quelque 2000 cadres issus de 70 états-majors appartenant à la Confédération et aux cantons y ont participé. Le rapport final comprend des recommandations à l'intention de la Confédération et des cantons¹¹.

Comme instruments légaux pour lutter contre le terrorisme, divers actes normatifs ont dernièrement été adoptés ou modifiés. Le 25 septembre 2020, la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme a été adoptée. Cette loi – qui a fait l'objet d'une demande de référendum – a été acceptée par le peuple le 13 juin 2021. D'autres modifications législatives ont aussi été votées le 25 septembre 2020 : modification de l'art. 74 de la loi fédérale sur le renseignement¹², modification de l'art. 260^{ter} du Code pénal suisse (CP)¹³, adoption de l'art. 260^{sexies} CP, adoption des art. 80d^{bis} à 80d^{duodecies} de loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale¹⁴ et modification de la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme¹⁵.

⁹ FF 2015 6843

¹⁰ Ce plan d'action national est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.svs.admin.ch/fr/themes/prevention-de-la-radicalisation/programme-incitation.html>.

¹¹ Ce rapport final est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-81940.html>.

¹² RS 121

¹³ RS 311.0

¹⁴ RS 351.1

¹⁵ RS 955.0

8.2 Bases légales fondant la compétence fédérale

À teneur de l'art. 24 al. 1 du Code de procédure pénale (CPP)¹⁶, la juridiction fédérale est compétente pour connaître des infractions en matière de participation ou de soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP), de financement du terrorisme (art. 260^{quinq} CP), de recrutement, formation et voyage en vue d'un acte terroriste (art. 260^{sex} CP), de blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP), de défaut de vigilance en matière d'opérations financières (art. 305^{ter} CP) et de corruption (art. 322^{ter} à 322^{sept} CP), de même que pour tous les crimes commis en relation avec des actes d'organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP, si les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger, ou dans plusieurs cantons, sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux.

La compétence de la Confédération découlant de cet al. 1 est impérative à la différence de celle rattachée à l'al. 2 de l'art. 24 CPP. L'art. 24 al. 2 CPP étend la compétence des autorités judiciaires fédérales à des crimes spécifiques, en principe non visés à l'art. 24 al. 1 CPP, pour autant que les mêmes conditions matérielles soient réalisées. À la différence de l'al. 1, la compétence fédérale est donnée sans que l'infraction précitée ne soit liée à des actes d'organisation criminelle. La saisine fédérale est cependant subordonnée à une condition supplémentaire : aucune autorité pénale cantonale ne doit s'être saisie de l'affaire ou, à défaut, l'autorité cantonale compétente a sollicité la reprise de la procédure par le MPC. Contrairement à l'art. 24 al. 1 CPP, qui fonde la compétence fédérale et oblige le MPC à se saisir du dossier, l'art. 24 al. 2 CPP accorde à ce dernier un pouvoir d'appréciation quant à l'ouverture de l'enquête fédérale.

Selon l'art. 2 al. 3 de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées du 12 décembre 2014 (loi sur Al-Qaïda/EI)¹⁷, la poursuite et le jugement des actes visés à l'art. 2 al. 1 et 2 de cette même loi sont soumis à la juridiction fédérale. L'al. 1 prévoit que quiconque s'associe sur le territoire suisse à un groupe ou à une organisation interdite en vertu de l'art. 1 de cette loi, met à sa disposition des ressources humaines ou matérielles, organise des actions de propagande en sa faveur ou en faveur de ses objectifs, recrute des adeptes ou encourage ses activités de toute autre manière est punissable. Selon l'al. 2 de cette disposition, toute personne qui commet l'infraction à l'étranger est également punissable si elle est arrêtée en Suisse et n'est pas extradée.

¹⁶ RS 312.0

¹⁷ RS 122

9. Affaire de Morges

9.1 Champ d'analyse

Il convient de souligner d'emblée que le dysfonctionnement essentiel dans cette affaire provient du prévenu lui-même. Cet aspect est toutefois du ressort de la justice pénale et il n'appartient pas à l'AS-MPC d'investiguer dans ce sens. L'appréciation des événements effectuée par l'AS-MPC s'est terminée le 12 septembre 2020, date à laquelle le prévenu – qui était sous la responsabilité et la surveillance du MPC – aurait commis l'homicide dans un restaurant kebab à Morges.

Les premiers éléments d'analyse portent sur les décisions prises par la Procureure fédérale, directrice de la procédure à l'époque, de libération du prévenu de sa détention provisoire du 13 juillet 2020 et de non-intervention suite aux différentes violations des mesures de substitution commises par le prévenu, entre sa libération et le jour de l'homicide. Dans la mesure où ces décisions n'étaient pas attaquables par-devant les autorités judiciaires¹⁸, cela n'engendre aucun risque préjudiciable à l'affaire en cours. L'angle d'analyse adopté par l'AS-MPC est de déterminer si ces décisions se fondaient sur des motifs sérieux et objectifs, en accord avec la situation factuelle. Autrement dit, il s'agit d'évaluer si elles étaient soutenables. Ensuite, l'examen de l'AS-MPC vise la communication menée vers l'extérieur par le MPC, dans laquelle les autorités de poursuite vaudoises ont été impliquées.

9.2 Chronologie des faits

Dans un souci de clarté, il convient de reproduire, ci-après, un résumé du déroulement des faits importants de la procédure pénale initiée le 14 avril 2019. En tant que besoin, il sera revenu, de manière plus circonstanciée, sur ce qui suit et sur les autres éléments du dossier dans les sections correspondantes.

- a) Le 14 avril 2019, peu après minuit, le prévenu aurait bouté le feu dans une station-service « SOCAR », sise à Prilly. Un incendie s'est aussitôt déclenché. Le feu a pu rapidement être maîtrisé par les secours. Le même jour, le prévenu a été appréhendé par la police cantonale vaudoise.

Il est reproché au prévenu d'avoir mis le feu à des pompes à essence à la station-service « SOCAR », sise à Prilly, le 14 avril 2019, peu après minuit (art. 221 al. 1 CP).

¹⁸ S'agissant de la décision de libération du prévenu de sa détention provisoire, voir ATF 139 IV 121.

- b) Le 16 avril 2019, l'audition d'arrestation du prévenu a eu lieu. Par demande datée du même jour, le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois (le Ministère public vaudois) a requis la détention provisoire du prévenu pour une durée de trois mois. Par ordonnance du 17 avril 2019, le Tribunal des mesures de contrainte du canton de Vaud a ordonné la détention provisoire du prévenu pour une durée de trois mois, soit au plus tard jusqu'au 14 juillet 2019, pour risques de fuite et de réitération.

La détention provisoire du prévenu a été régulièrement prolongée par le Tribunal des mesures de contrainte du canton de Vaud, en dernier lieu pour une durée de trois mois, soit au plus tard jusqu'au 14 janvier 2020.

- c) Par mandat du 28 mai 2019, le Ministère public vaudois a ordonné une expertise psychiatrique du prévenu. Les expertes mandatées ont rendu leur rapport le 19 novembre 2019.
- d) Par courrier du 10 octobre 2019, le Ministère public vaudois a demandé au Ministère public central vaudois – cellule For et Entraide – d'engager une procédure de fixation du for avec le MPC en lien avec les agissements du prévenu. Il ressort en substance de l'instruction menée par le Ministère public vaudois que les agissements délictueux auxquels s'est livré le prévenu, le 14 avril 2019, constitueraient un attentat à caractère djihadiste, inspiré par l'allégeance déclarée du prévenu à l'Etat islamique, fondant une compétence du MPC.
- e) Par courrier du 15 octobre 2019, le Ministère public central vaudois – cellule For et Entraide – se référant à la teneur du courrier du Ministère public vaudois du 10 octobre 2019 a transmis le dossier de la cause au MPC et l'a invité à lui confirmer la reprise de cette affaire.

Le 21 octobre 2019, le MPC a confirmé la reprise de cette cause. A partir de cette date, le prévenu, se trouvant à la Prison de l'Orbe dans le canton de Vaud, est passé sous l'autorité du MPC.

Dès le 21 octobre 2019, la Procureure fédérale a diligenté la procédure pénale à l'encontre du prévenu pour incendie intentionnel (art. 221 CP), représentation de la violence (art. 135 CP), participation et/ou soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP) et pour violation de l'art. 2 de la loi sur Al-Qaïda/El.

- f) Le 20 décembre 2019, la Procureure fédérale, a déposé auprès du Tribunal des mesures de contrainte du canton de Berne (TMC) une demande de prolongation de la détention pour une durée de trois mois, soit jusqu'au 14 avril 2020.

Par ordonnance du 7 janvier 2020, le TMC a ordonné la prolongation de la détention provisoire du prévenu de trois mois, soit jusqu'au 14 avril 2020.

La détention provisoire du prévenu a été régulièrement prolongée par le TMC, pour une durée de trois mois, soit jusqu'au 14 juillet 2020.

- g) Le 3 juillet 2020, la Procureure fédérale a délivré une ordonnance de mise en liberté du prévenu pour le lundi 13 juillet 2020. Parallèlement, elle a demandé au TMC d'ordonner, en lieu et place de la détention provisoire, seize mesures de substitution à l'endroit du prévenu.

Par ordonnance du 13 juillet 2020, le TMC a ordonné la mise en liberté, avec effet immédiat, moyennant les seize mesures de substitution, posées comme conditions, en lieu et place de la détention provisoire ordonnée le 17 avril 2019 à l'endroit du prévenu. Selon cette ordonnance, la mise en œuvre de ces mesures de substitution incombait au MPC, la surveillance de leur exécution au MPC, à la Police cantonale vaudoise, à fedpol et au TMC.

- h) Dès le 13 juillet 2020, le prévenu a été logé dans une chambre d'hôtel, sise dans le canton de Vaud, et a été encadré et accompagné pendant la journée par la Fondation le Relais, à Morges. La police cantonale vaudoise a appuyé le MPC, notamment dans le contrôle de la bonne exécution des mesures de substitution.
- i) Depuis sa sortie de prison le 13 juillet 2020 et jusqu'au jour de l'homicide, le prévenu a violé à plusieurs reprises les mesures de substitution.
- j) Le 12 septembre 2020, il est reproché au prévenu d'avoir poignardé avec un couteau un jeune homme dans un restaurant Kebab à Morges, lequel est décédé de ses blessures.

9.3 Analyse des deux décisions en cause

9.3.1 Décision de libération du prévenu de sa détention provisoire du 3 juillet 2020

Depuis le 16 avril 2019, le prévenu était en détention provisoire dans le canton de Vaud. Après sa libération par la Procureure fédérale, il s'est retrouvé, dès le 13 juillet 2020, en liberté sur le territoire vaudois, astreint toutefois à des mesures de substitution. Dans la mesure où le prévenu se trouvait dans ce canton, sa prise en charge sécuritaire et non sécuritaire a été effectuée par différents acteurs vaudois. La Procureure fédérale et les autorités vaudoises concernées par la situation n'avaient pas une unicité de vues quant à la dangerosité du prévenu et à sa libération de la détention provisoire. L'on verra que leurs perceptions s'opposaient.

Le choix de libérer le prévenu de sa détention provisoire, certes avec un grand nombre de mesures de substitution, mais qui n'étaient en l'espèce pas équivalentes à une détention, a eu une influence ; sans la décision de la Procureure fédérale de libérer le prévenu, celui-ci se serait difficilement trouvé dans la situation de commettre les faits du 12 septembre 2020. Tout en soulignant que la détention provisoire répond à des principes et à des conditions stricts et que le risque zéro n'existe pas, l'AS-MPC a examiné si la décision de la Procureure fédérale de libérer le prévenu était soutenable étant donné le dossier. Au vu du drame survenu le 12 septembre 2020, il apparaît, *a posteriori*, que la dangerosité du prévenu aurait dû être évaluée de manière plus approfondie. Il sied par conséquent d'analyser si des éléments permettant d'évaluer la situation ont été ignorés ou si l'évaluation aurait manifestement dû être opérée différemment au vu des informations connues ou pouvant l'être au moment de la prise de décision de la Procureure fédérale.

9.3.1.1 Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019

Donnant suite au mandat du Ministère public vaudois du 28 mai 2019, les deux expertes ont rendu, le 19 novembre 2019, leur rapport d'expertise psychiatrique du prévenu qui a été versé au dossier pénal.

Selon ce rapport, le prévenu présentait au moment des faits un trouble dépressif récurrent, épisode actuel léger avec syndrome somatique¹⁹. Eu égard à sa responsabilité pénale²⁰, les expertes sont arrivées à la conclusion que celle-ci était légèrement diminuée.

¹⁹ Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, p. 18

²⁰ *Ibid.*, p. 19

Quant au risque de récidive, les expertes ont expliqué qu' : « [e]n ce qui concerne l'incendie intentionnel du 14 avril 2019, nous considérons que le risque de récidive pour des faits similaires est lié principalement à un aspect contextuel. En effet, si la situation [du prévenu] devait évoluer favorablement avec la mise en place d'objectifs réalistes débouchant sur des succès, comme par exemple une insertion professionnelle réussie, ceci lui permettrait d'entrer dans une logique de réussite, contrairement à aujourd'hui. Cela viendrait globalement diminuer sa symptomatologie dépressive et empêcherait l'émergence d'un second « craquage ». De plus, l'expression de son regret face à son passage à l'acte avec la prise de conscience de la dangerosité potentielle de son geste, ainsi que l'expérience de l'incarcération peuvent également intervenir comme facteurs protecteurs. À l'inverse, si l'errance et le mal-être psychique perdurent, que l'expertisé continue à s'isoler tout en étant dans une recherche diffuse de sens et d'étayage, le risque qu'il connaisse de nouveaux passages à l'acte n'est pas exclu. Ces passages à l'acte sont quant à eux imprévisibles quant à la forme qu'ils peuvent prendre. Ceci peut être des actes de même nature, voire des actes auto-agressifs. Ainsi, nous considérons le risque de récidive pour des faits similaires comme étant léger mais imprévisible. Concernant le risque de récidive en lien à des activités terroristes, nous observons plusieurs facteurs de risques, dont le premier est également lié au contexte dans lequel il évolue et évoluera une fois sorti de prison. Nous considérons que la fréquentation d'un environnement pro-social influencerait positivement l'expertisé notamment par le biais d'une intégration sociale réussie. Un suivi psychothérapeutique et pharmacologique est également à considérer comme facteur protecteur, dans le sens qu'il pourrait diminuer la symptomatologie dépressive et lui permettre un certain cadre et étayage. Les facteurs de risques à prendre en compte sont le fonctionnement psychologique de l'expertisé avec en plus d'une influençabilité, une adhérence rapide, sans remise en question à un groupe auquel l'identification est à l'heure actuelle fortement inscrite. En effet, le discours [du prévenu] est inquiétant, celui-ci justifiant des actes de violence et légitimant Daesh. Aucune remise en question n'est faite à ce jour au niveau du contenu de ses échanges avec des membres diffusant de la propagande, ni dans son raisonnement. Il semblerait que son sentiment d'appartenance aux membres extrémistes soit établi, sans critique. Nous considérons le risque de radicalisation chez [le prévenu] comme étant moyen à élevé »²¹.

²¹ Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, p. 16s

Les expertes ont tiré les conclusions suivantes : « *[I]e risque de récurrence est à évaluer de façon distincte entre les faits en lien avec l'incendie et ceux en lien avec une éventuelle radicalisation. Pour les faits du 14 avril 2019, nous considérons le risque de récurrence comme étant faible pour quant qu'une prise en charge psychothérapeutique et pharmacologique se mette en place. Concernant un risque de récurrence en lien avec des activités de propagande extrémiste, celui-ci est évalué de moyen à élevé* »²².

Le pronostic du prévenu a été considéré comme défavorable, malgré l'existence de facteurs de protection, étant donné les troubles psychiques et le fonctionnement psychologique du prévenu, de son adhésion à l'idéologie de l'Etat islamique ainsi que de l'absence de remise en question des actes de terrorisme revendiqués par des membres de Daesh²³. Concernant le traitement des troubles mentaux²⁴, le rapport d'expertise conclut que : « *[I]e trouble mental que présente le prévenu peut être considéré comme grave et l'acte punissable est en relation avec ce trouble. Un traitement ambulatoire au sens de l'art. 63 CP peut être susceptible de diminuer le risque de récurrence. Pour augmenter les chances de succès du traitement ambulatoire, un suivi de probation paraît nécessaire. [...] Un traitement ambulatoire de type psychiatrique-psychothérapeutique intégré (TPPI) associé à un programme d'insertion professionnelle nous semble pertinent et enclin à diminuer le risque de récurrence. [...] L'expertisé ne s'oppose pas formellement à un tel traitement.* Pour les expertes, le traitement ambulatoire ne serait pas entravé dans son application ou ses chances de succès ne seraient pas notablement amoindries par l'exécution d'une peine privative de liberté, tout en soulignant qu'il y a lieu d'être attentif au risque augmenté de radicalisation parmi la population carcérale²⁵.

9.3.1.2 Rapport de comportement de la prison de la Croisée du 19 février 2020

Il ressort du rapport de la prison de la Croisée du 19 février 2020, adressé à l'OEP et transmis à la Procureure fédérale le 26 février 2020, que depuis son arrivée dans l'établissement, le 3 mai 2019, le prévenu n'a jamais participé aux activités proposées par l'établissement et qu'il passait la majeure partie de son temps à dormir et à prier. Concernant la relation avec le personnel, le prévenu ne cherchait pas à entrer en communication avec qui que ce soit. Cependant, lorsqu'il était sollicité, il se montrait correct dans le dialogue. Le 29 janvier 2020, le prévenu a été vu par un psychiatre à la demande de la direction de la prison puisqu'il avait refusé un suivi sur le plan psychiatrique.

²² *Ibid.*, p. 19

²³ *Ibid.*, p. 17

²⁴ *Ibid.*, p. 20

²⁵ Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, p. 21

Le 26 juillet 2019, le prévenu a demandé à l'établissement d'interdire dorénavant tous les colis alimentaires, le dépôt d'argent ainsi que la prise de rendez-vous de visite.

9.3.1.3 Préavis négatif à une exécution anticipée de mesure de l'Office de l'exécution des peines du 26 février 2020

Par demande du 7 janvier 2020, le prévenu a soumis à la Procureure fédérale une demande d'exécution anticipée de mesure au sens de l'art. 236 CPP. Par courrier du 22 janvier 2020, la Procureure fédérale a sollicité un préavis auprès de l'OEP concernant l'exécution anticipée de mesure du prévenu. Dans ce courrier, la Procureure fédérale a exposé que considérant l'imprévisibilité du prévenu en raison du trouble dont il souffrait, le MPC était d'avis que le traitement du prévenu devrait intervenir dans un milieu fermé, ce dans le but non seulement de garantir la sécurité publique, mais aussi d'assurer le succès du traitement et de permettre ainsi au prévenu d'acquérir, à terme, une formation et un emploi. Elle a ajouté que du fait qu'aucune mesure de substitution ne pourrait parer un tel risque, elle considérait que rien ne s'opposait à l'exécution anticipée de la mesure selon l'art. 63 CP préconisée par les deux expertes, ce pour autant que ladite mesure intervienne dans un établissement fermé.

Le 26 février 2020, l'OEP a émis un préavis négatif à une exécution anticipée de mesure du prévenu. Un traitement ambulatoire au sens de l'art. 63 CP n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 236 al. 1 CPP, lequel couvre une mesure entraînant une privation de liberté. Conjointement à cette explication, l'OEP a indiqué que le Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) peut mettre en œuvre un suivi ambulatoire, voire organiser, si nécessaire, un transfert au sein de l'unité psychiatrique de la prison de La Tuilière, à Lonay, prévue pour les personnes détenues avant jugement. Il a par ailleurs mentionné que si l'état de la procédure le permettait, une décision de la direction de la procédure octroyant une exécution anticipée de peine impliquerait la possibilité pour le prévenu d'avoir accès à un autre secteur de la prison, voire à un autre établissement pénitentiaire d'exécution de peine, en garantissant toujours, cas échéant, un suivi par le service médical. Ceci aurait notamment pour autres avantages pour le prévenu de bénéficier des opportunités en matière de travail, de formation, d'activités, etc.

9.3.1.4 Séance du 28 février 2020

Alors que les autorités vaudoises étaient inquiètes de la situation du prévenu et de l'annonce faite par la Procureure fédérale tendant à le libérer le 14 avril 2020 avec les conséquences qui en découlaient, la Police cantonale vaudoise (PCV) a organisé une séance au centre de la Blécherette réunissant dix-huit personnes de différents services cantonaux et fédéraux²⁶. L'AS-MPC a pu prendre connaissance des discussions et des principales orientations de cette séance grâce aux notes recensées par les autorités vaudoises. À plusieurs reprises, l'AS-MPC a requis du MPC la production des notes prises lors cette séance, lequel a répondu qu'aucune note n'existait.

Au cours de cette séance, la Procureure fédérale a énoncé qu'elle ne privilégiait pas la prolongation de la détention provisoire du prévenu au-delà du 14 avril 2020, compte tenu du principe de proportionnalité avec la peine qui pourrait être prononcée par le TPF²⁷. Au vu du même principe, elle ne privilégiait pas non plus un maintien en détention du prévenu sous la forme d'une exécution anticipée de peine. Elle préconisait la mise en place de mesures de substitution.

L'appréciation de la PCV, du MP Vaud et du Service pénitentiaire vaudois (SPEN) était toute autre. Selon eux, le prévenu remplissait les conditions de l'art. 221 CPP, retenant l'existence d'un risque de réitération et d'un risque de passage à l'acte. Le prévenu représentait un danger non négligeable pour la sécurité du canton de Vaud. Ce dernier devait rester en détention jusqu'au prononcé du jugement. À cette occasion, le représentant du SPEN a réitéré la recommandation au MPC de maintenir le prévenu en détention, en exécution anticipée de peine (cf. 9.3.1.3).

Étant donné la position de la Procureure fédérale, la discussion de la séance du 28 février 2020 s'est orientée finalement et principalement sur la mise en place des mesures de substitution à l'endroit du prévenu, conformément à l'art. 237 CPP. À cet égard, les intervenants vaudois ont attiré l'attention de la Procureure fédérale sur le fait qu'elles ne permettaient pas d'empêcher un passage à l'acte. Celle-ci a émis le souhait que le canton de Vaud élabore un projet de suivi du prévenu à sa sortie de prison de manière à ce qu'il puisse être fait état d'un dispositif robuste permettant de minimiser les risques et d'assurer dans la mesure du possible une réintégration du prévenu.

²⁶ Étaient présents à cette séance la Procureure fédérale, des répondants de fedpol, du SRC, de la PCV, du SRCa Vaud, du Service pénitentiaire du canton de Vaud et du MP Vaud.

²⁷ Cf. art. 212 al. 3 CPP.

9.3.1.5 Concept de prise en charge à la sortie de prison du prévenu du 13 mars 2020

Donnant suite à la séance du 28 février 2020, la PCV a approché le groupe opérationnel de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent – dispositif vaudois – afin d'élaborer un concept de prise en charge non sécuritaire du prévenu (hébergement, emploi et revenu, suivis psychologique et idéologique, suivi des mesures et suivi socio-éducatif)²⁸ dès sa sortie de prison initialement prévue le 14 avril 2020. Le 13 mars 2020, le Président du groupe opérationnel a transmis le premier concept à la PCV qui l'a réacheminé par courriel, le même jour au MPC. À relever ici que ce courriel ne figure pas au dossier pénal du prévenu tenu par le MPC. Ce concept a été réalisé après des échanges avec le SPEN, le MP Vaud, le Service de renseignement du canton de Vaud (SRCa Vaud), la DGCS, la fondation Le Relais, le SMPP, la Fondation Vaudoise de Probation (FVP) et le Pôle de prévention des radicalités religieuses et idéologiques (Pôle Rhizome). Il est mis en exergue ci-après les éléments factuels pertinents ressortant dudit concept :

- « *En préambule, il convient de relever que les autorités vaudoises concernées à l'heure actuelle par la situation (MP, SPEN, Polcant) restent pour le moins perplexes quant à l'opportunité de relaxer l'intéressé* »²⁹.
- « *[Le prévenu] est radicalisé depuis un certain temps déjà. Il a notamment fréquenté la mosquée de Prélaz ainsi que de nombreux sites internet à contenu djihadiste. Il a également prêté allégeance à l'EI ainsi que noué des liens avec des djihadistes vaudois. Il est aujourd'hui en conflit avec sa famille avec laquelle il est coupé les ponts* »³⁰.
- « *[Le prévenu] demeure radicalisé sans remise en cause de l'idéologie à laquelle il adhère. Il n'a pas posé de problème particulier durant sa détention, mais il a en revanche refusé toute activité et tout suivi psy* ».
- « *Eu égard à la situation psychologique dégradée [du prévenu], une prise en charge et un suivi psychologique (et pharmacologique) serrés seront nécessaires. Toutefois, nous estimons que, dans ce cas de figure, le suivi psychologique, bien que nécessaire, n'est pas suffisant. En effet, le fait que l'intéressé soit fortement radicalisé nécessite une prise en charge spécifique sur le plan idéologique afin de traiter cette dimension. Il est ainsi proposé de mandater Mme [...], spécialiste des questions de radicalisation de type djihadiste, à cet effet. Elle pourrait également apporter son expertise et son appui aux*

²⁸ La PCV s'est chargée de mettre en place l'aspect sécuritaire.

²⁹ Concept de prise en charge du 13 mars 2020, p. 1

³⁰ *Ibid.*

autres membres du réseau sur la problématique de la radicalisation. Pour sa part, le suivi psychologique pourrait être pris en charge par [...] qui s'intéresse aux questions de radicalisation et est spécialiste en ethnopsychiatrie. Les deux personnes susmentionnées ont donné leur accord de principe. [...]. Pour le détail de la prise en charge selon le concept élaboré par Mme [...], nous vous renvoyons au document en annexe »³¹.

- *« Coronavirus : il convient de prendre en compte, dans l'éventualité et le timing de la libération de l'intéressé, les mesures prises en matière de lutte contre l'épidémie. Les divers acteurs de la prise en charge pourraient ainsi voir leurs disponibilités fortement réduites, ce qui affaiblirait le dispositif »³².*

9.3.1.6 Rapport de la Fondation Vaudoise de Probation du 14 mai 2020

Il ressort du rapport de la FVB du 14 mai 2020, que les agents de cette institution ont rencontré le prévenu à neuf reprises entre le 19 juin 2019 et le 23 avril 2020. Ils ont décrit le prévenu comme une personne très peu loquace et très difficile à cerner. Ce rapport indique également que le prévenu ne participait à aucune activité au sein de l'établissement pénitentiaire et qu'il vivait comme « dans une grotte » dans sa cellule. Il est décrit par tous les agents comme étrange. Il passait toute la journée dans le noir. Aussi est-il mentionné que : « *[le prévenu] aurait tenté de convaincre un ancien codétenu M. [...] à prier dans la semaine du 6 au 12 octobre 2019 ainsi que de tenter de radicaliser un autre codétenu M. [...] dans la semaine du 10 au 16 novembre 2019. Ce dernier aurait dit que [le prévenu] était « un djihadiste », que toute la journée il essayait de l'endoctriner à l'islam. Lors du visionnage en cellule d'un film, « Captain America », [le prévenu] aurait dit : « Fuck l'Amérique, qu'ils brûlent ». De plus, il aurait demandé à ce codétenu : « Est-ce que tu as déjà tapé ta femme ? Il se peut qu'elle le mériterait. Pourrais-tu tuer un homme s'il le mérite ? ». Son codétenu aurait rajouté qu'il était content quand il voyait des films ou autres images montrant des attentats. [...] Depuis juin 2019, le prévenu n'a plus accepté aucune visite. [...] Il aurait refusé la rencontre et la visite avec l'imam de l'établissement, car trop modéré. [...] [le prévenu] est inscrit au tableau d'évaluation des détenus à risques (TEDAR) de la Croisée depuis le 13.05.2019 pour vigilance et dès le 27.05.2019 pour radicalisation jusqu'à ce jour. De plus, l'intéressé n'a aucun contact avec le service socio-éducatif de l'établissement, excepté pour l'emprunt de livres*³³.

³¹ *Ibid.*, p. 2s

³² *Ibid.*, p. 3

³³ Rapport de la Fondation Vaudoise de Probation du 14 mai 2020, p. 2s

En conclusion, le rapport ajoute que le prévenu est : « *particulièrement étrange et inquiétant. « Il nous semble pratiquer un Islam radical. Il démontre des signes de paranoïa au point de se croire écouté et observé en tout temps »*³⁴.

Ce rapport figure dans les pièces transmises par les autorités de poursuite vaudoises à l'AS-MPC mais il n'a pas été envoyé à la Procureure fédérale.

9.3.1.7 Rapport de comportement de la Prison de la Croisée du 26 mai 2020

Le rapport de la Prison de la Croisée du 26 mai 2020 mentionne que depuis leur dernier rapport du 19 février 2020 (cf. 6.3.1.2) le comportement du prévenu n'a pas changé, en soulignant qu'il passait son temps à prier dans le noir et à dormir, qu'il ne sortait que pour prendre son repas ou pour se doucher, qu'il n'entrait pas en contact avec le personnel de l'établissement, qu'il ne participait jamais au sport, ni à la promenade, qu'il ne causait aucun problème particulier et qu'il ne faisait l'objet d'aucune sanction depuis mai 2019.

Ce rapport figure dans les pièces transmises par les autorités de poursuite vaudoises à l'AS-MPC mais il n'a pas été envoyé à la Procureure fédérale.

9.3.1.8 Concept de prise en charge à la sortie de prison du prévenu du 26 juin 2020

Dans la mesure où la détention provisoire du prévenu a été prolongée jusqu'au 14 juillet 2020 – en raison de la complication de la mise en place des mesures de substitution au vu du coronavirus – un deuxième concept de prise en charge du prévenu a été élaboré. Celui-ci était assorti de propositions de mesures de substitution. Pour la conception et la mise en œuvre, un réseau particulier a été mis en place réunissant la PCV, la fondation Le Relais, la DGCS, le Pôle Rhizome, un psychiatre, et la FVP, le MP Vaud et le SPEN étant en appui (réseau vaudois).

Le 26 juin 2020, le Président du groupe opérationnel de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent a soumis le deuxième concept à la Procureure fédérale. Les nouveaux éléments sont les suivants³⁵ :

³⁴ *Ibid.*, p. 3

³⁵ Pour le surplus, il est renvoyé au concept du 13 mars 2020 (cf. 6.3.1.5).

« Mme [...] et M. [...] ainsi que la fondation Le Relais ont rencontré [Le prévenu] en détention et le rencontreront encore une fois avant sa sortie.

Suite à la première rencontre Mme [...] et M. [...] ont bon espoir de pouvoir construire une relation de confiance avec l'intéressé. [Le prévenu] a été très loquace mais a paru en souffrance. Il manque de confiance en lui et se trouve dans un état dépressif. Il semble avoir souffert d'un manque d'autonomie au sein de sa famille. Il cherche un cadre auquel s'identifier et craint quelque peu de se retrouver isolé à sa sortie, notamment dans le cadre de son hébergement. Il paraît exalté par la religion. A cet égard, il parle de « radicalité intègre », sans que cela soit bien défini. [...]. Une corrélation entre son acte délictueux et son ancrage idéologique est fortement probable.

Les représentants de la fondation du Relais rejoignent ces constats après une première visite ; [Le prévenu] est reclus et semble être dans un grand désarroi. Il est revanche preneur du projet de sortie qui lui a été présenté. Il ne se voit pas en foyer mais plutôt dans un appartement ou un hôtel. Il n'a pas donné l'impression de manipuler ses interlocuteurs. Son ancrage religieux paraît compatible avec la prise en charge dans l'institution ; notamment en ce qui concerne les prières, la nourriture et le rapport aux femmes. Sous l'angle socioéducatif, tout est à faire dans tous les domaines, à commencer par sa propre prise en charge quotidienne. S'agissant de l'activité professionnelle, il a manifesté un intérêt pour l'atelier de réparation de vélos. Il ne souhaite pas d'activités en contact avec autrui. Il a déclaré vouloir travailler, économiser de l'argent, partir en vacances et passer son permis de conduire »³⁶.

9.3.1.9 Appréciation et recommandation de l'AS-MPC

La Procureure fédérale se trouvait confrontée à un prévenu dont elle devait évaluer l'éventuel risque de réitération en cours de procédure préliminaire. Cette évaluation est d'une grande complexité, dès lors qu'il est impossible pour un·e procureur·e de se mettre dans la tête d'un·e prévenu·e. Une autre évaluation délicate consiste à estimer le degré d'influence de la détention d'un·e prévenu·e sur le risque de récidive. Le placement en détention doit rester l'exception (cf. art. 212 al. 1 CPP), étant rappelé aussi que dans l'émission du pronostic, l'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation³⁷. Le risque de récidive ne doit être admis qu'avec retenue comme motif de détention. Dès lors, un pronostic défavorable est nécessaire pour admettre un tel risque³⁸.

³⁶ Concept de prise en charge du 26 juin 2020, p. 3s

³⁷ Cf. TF 6B_525/2021 du 25 octobre 2021, consid. 2.1.

³⁸ Cf. TF 1B_257/2021 du 10 juin 2021, consid. 2.1.

Il est attendu d'un·e procureur·e qu'il·elle prenne les mesures adéquates pour protéger la société contre un délinquant dangereux avant qu'il ne fasse l'objet d'un jugement entré en force³⁹. Ces mesures peuvent notamment consister en une demande de placement en détention mais également en d'autres mesures susceptibles d'empêcher le·la prévenu·e de commettre un nouvel acte, comme les mesures de substitution. S'il est vrai que l'on ne peut exiger d'un·e procureur·e d'avoir les connaissances d'un expert·e psychiatre, l'on ne peut en principe pas lui reprocher – faute d'éléments au dossier – de ne pas avoir identifié une dangerosité générale d'un·e prévenu·e. Le dossier de la présente cause contient des éléments objectifs qui permettraient d'évaluer le risque de récidive du prévenu, respectivement sa dangerosité.

Considérant l'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, les auditions du prévenu par les autorités vaudoises, par la Police judiciaire fédérale (PJF) et par la Procureure fédérale le 29 juin 2020, et conformément au principe de proportionnalité, cette dernière a estimé que la détention provisoire n'était plus indispensable afin d'empêcher tout risque de fuite, de réitération ou de passage à l'acte⁴⁰. Elle a par conséquent décidé de libérer le prévenu, moyennant des mesures de substitution pour favoriser la réinsertion sociale de celui-ci et permettant de minimiser les risques, notamment en matière de récidive.

S'agissant de l'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, à toutes fins utiles, il sied de mentionner qu'elle n'avait pas été contestée et que par conséquent sa valeur probante n'est pas remise en cause.

En l'espèce, la Procureure fédérale a tenu compte et pondéré plusieurs éléments propres à apprécier le risque de récidive du prévenu. Elle a procédé à l'analyse de la dangerosité du prévenu en s'appuyant principalement sur une aide externe, à savoir l'expertise psychiatrique du prévenu du 19 novembre 2019. Comme déjà indiqué plus haut, il ressort du rapport d'expertise psychiatrique que le risque de récidive du prévenu pour des faits similaires à l'incendie intentionnel du 14 avril 2019 était lié principalement à un aspect contextuel. En effet, si la situation du prévenu devait évoluer favorablement avec la mise en place d'objectifs réalistes débouchant sur des succès, comme une insertion professionnelle réussie, ceci empêcherait un second « *craquage* » du prévenu. Les expertes ont indiqué que l'expression du regret du prévenu face à son passage à l'acte avec la prise de conscience de la dangerosité potentielle de son geste ainsi que l'expérience de l'incarcération pouvaient aussi intervenir comme facteurs protecteurs. Pour les expertes, le risque de récidive pour des faits similaires

³⁹ Raphaël ARN et Isoloy MOLANGO, Code de procédure pénale : entre toute puissance du ministère public et responsabilité pénale du procureur, p. 81, *in* : 10 ans de Code de procédure pénale, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2020

⁴⁰ Demande de décision de mesures de substitution du 3 juillet 2020

à l'incendie intentionnel était léger – pour autant qu'une prise en charge psychothérapeutique et pharmacologique se mette en place – mais *imprévisible*. Le risque de récurrence du prévenu en lien avec des activités de propagande extrémiste a été évalué par les expertes de moyen à élevé.

La Procureure fédérale n'a pas nié tout risque de récurrence. En témoigne la mise en place et la réquisition du prononcé de mesures de substitution qu'elle a sollicitées auprès du TMC. Les mesures de substitution requises étaient basées, notamment pour ce qui est de la prise en charge psychothérapeutique, pharmacologique et professionnelle, sur les considérations des deux expertes. Par ailleurs, lors de l'audition du prévenu menée par la Procureure fédérale, le 29 juin 2020, cette dernière s'est enquis de la coopération du prévenu quant aux mesures de substitution ; ce dernier a exprimé sa bonne volonté au programme mis en place pour lui. Elle a ainsi considéré que les mesures de substitution étaient suffisantes pour pallier le risque de récurrence et qu'elles devaient favoriser la réinsertion sociale du prévenu.

Si l'on peut regretter que la Procureure fédérale n'ait pas pris suffisamment en compte les faits rapportés dans le rapport de comportement de la prison de la Croisée du 19 février 2020 ainsi que les avis des autorités pénitentiaires vaudoises qui auraient pu l'inciter à requérir des rapports complémentaires, l'on ne peut néanmoins conclure que les éléments pris en compte par la Procureure fédérale pour libérer le prévenu étaient insoutenables et dénués de toute pertinence. Il sied de préciser ici que la prévision reste dans ce domaine un art aléatoire.

De manière générale et dans une situation avec des risques identifiés, il est important de considérer les points de vue de toutes les autorités qui sont intervenues dans l'affaire, tout en soulignant que les avis des autorités pénitentiaires sont judicieux car elles observent le prévenu dans son quotidien. Le comportement de celui-ci/celle-ci en prison permet aussi de faire des déductions pour la vie en liberté.

Il convient ici de garder à l'esprit que le précédent Procureur général de la Confédération portait la responsabilité systémique de l'organisation et de la conduite du MPC et que le domaine T était très faiblement doté.

AS-MPC_11_2022 – Mise en place systématique d'un organe de coordination

Pour les cas du domaine d'infractions de terrorisme avec risques particuliers identifiés, afin de favoriser la collaboration et la coordination et d'assurer une base commune d'informations, l'AS-MPC recommande au MPC la mise en place systématique d'un organe de coordination comprenant les différentes autorités intervenantes, à savoir le SPOC T cantonal, fedpol, la police cantonale et les autorités cantonales d'exécution des peines.

9.3.2 Décision d'inaction suite au non-respect des mesures de substitution

Comme on le soulèvera de manière circonstanciée plus loin, le prévenu a violé à plusieurs reprises les mesures de substitution auxquelles il était astreint. Face à ces différentes violations, la Procureure fédérale a décidé de ne pas intervenir, ce qui a été difficilement compréhensible pour les autorités vaudoises. Il en fut de même à la suite de son manque de réaction, après la perquisition du 8 septembre 2020 de la chambre du prévenu par la PCV aboutissant à la découverte d'un testament manuscrit non daté. Lors de cette perquisition, il a aussi été constaté que le prévenu effaçait l'historique d'activités de son téléphone portable au fur et à mesure⁴¹. Pour les autorités vaudoises, il s'agissait d'éléments inquiétants, d'un potentiel indice d'un passage à l'acte.

Bien qu'en l'espèce, la Procureure fédérale disposait d'une large faculté d'intervenir ou non, l'AS-MPC estime que son absence de réaction face aux multiples manquements du prévenu doit faire l'objet d'un examen, aux fins de déterminer si sa position était soutenable compte tenu des informations en sa possession.

9.3.2.1 Les mesures de substitution ordonnées à l'endroit du prévenu

Par ordonnance du 13 juillet 2020, le TMC a ordonné, en lieu et place de la détention provisoire du prévenu, toutes les mesures de substitution requises par la Procureure fédérale par demande de décision de mesures de substitution du 3 juillet 2020, sous la forme d'une saisie des documents d'identités et autres documents du prévenu, d'une obligation de résider dans la chambre mise à la disposition par la DGCS et le Centre social régional et de respecter le couvre-feu de 21.00 heures à 05.30 heures, 7/7, toute visite étant interdite pendant la durée du couvre-feu, d'une obligation de suivre régulièrement une formation/activité professionnelle au sein de la fondation Le Relais selon les modalités définies par cette dernière, d'une obligation de se soumettre à l'accompagnement socio-éducatif proposé par la fondation Le Relais, d'une obligation de respecter les règles et mesures fixées par la fondation Le Relais, d'une obligation de se soumettre à un suivi psychologique et idéologique selon la fréquence jugée utile par les experts concernés, d'une obligation de se soumettre au suivi probatoire délivré par la FVP, d'une obligation de se présenter une fois par semaine au poste de police été désigné, d'une obligation d'assurer un contact régulier avec des membres de la PCV, lesquels assuraient un suivi et renseignaient leur hiérarchie, d'une interdiction de se procurer, de porter ou de faire usage d'armes ou d'objets pouvant être assimilés à des armes, d'une interdiction de quitter le territoire cantonal vaudois et, par analogie, fédéral, sauf pour répondre à une convocation des autorités pénales fédérales, d'une interdiction d'entretenir des relations avec les groupes de personnes ayant des liens directs ou indirects avec la présente procédure,

⁴¹ Les découvertes faites lors de la perquisition ne constituaient pas des violations des mesures de substitution.

d'une possibilité pour les services de la PCV ou de la PJF, de procéder en tout temps et sans avis préalable à une visite domiciliaire du logement qui lui était fourni, ainsi que de ses dépendances et tout véhicule appartenant ou étant utilisé par le prévenu, d'une possibilité, pour les services de la PCV ou de la PJF, d'examiner ou de procéder en tout temps et sans avis préalable à l'extraction du contenu des appareils électroniques du prévenu et d'une possibilité d'enregistrer les entretiens (audio/vidéo) et d'une interdiction d'entretenir des relations avec les médias.

Selon dite ordonnance, les mesures de substitution ont été ordonnées pour une durée de six mois et leur mise en œuvre incombait au MPC, la surveillance de leur exécution à celui-ci, à la PCV, à la PJF et au TMC.

9.3.2.2 Situation du prévenu après sa mise en liberté

Du 13 juillet au 12 septembre 2020, le prévenu a été logé dans deux hôtels différents dans la région morgienne. Dès sa sortie de prison, il a été encadré pendant la journée par la fondation Le Relais. Il a bénéficié d'un accompagnement socio-éducatif et a commencé à travailler, le 14 juillet 2020, aux Entreprises d'insertion du Relais. Le prévenu a été suivi psychologiquement et idéologiquement par les deux experts concernés, selon la fréquence convenue par ces derniers. La PCV a appuyé le MPC, en particulier dans le contrôle de la bonne exécution des mesures de substitution. Les membres du réseau vaudois ont échangé de manière importante afin d'assurer le suivi des mesures de substitution.

La question de savoir si certaines mesures de substitution afférentes au prévenu étaient dans les faits efficaces et contrôlables ne fait pas l'objet de la présente analyse.

S'agissant de l'hébergement du prévenu, l'AS-MPC tient à relever ce qui suit.

Les deux concepts de prise en charge du prévenu à sa libération des 13 mars et 26 juin 2020 – dont la Procureure fédérale a eu connaissance⁴² – mentionnent qu'un retour du prévenu au sein de sa famille est exclu étant donné la coupure qu'il avait effectuée. Ils indiquent également que la fondation Le Relais, qui est active dans l'accompagnement de personnes en milieu ouvert, a été approchée par la DGCS. S'agissant d'un logement, géré par la fondation elle-même, cette dernière avait estimé que cette alternative n'était pas adéquate car elle impliquait une grande autonomie pour le prévenu. En outre, la fondation n'était pas favorable à exposer les jeunes de ce foyer en intégrant le prévenu, compte tenu de son profil. Les deux concepts indiquent que : « *la solution de l'hôtel est privilégiée* », à la différence que celui du 26 juin 2020 précise que cette solution est « *pour le moment* » favorisée. En se basant sur le dernier

⁴² Cf. 9.3.1.5 et 9.3.1.8.

concept, la Procureure fédérale a requis dans sa demande de décision de mesures de substitution du 3 juillet 2020, concernant l'hébergement du prévenu, la mesure de substitution suivante : « *[l']obligation de résider dans la chambre mise à la disposition par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et le Centre social régional (CSR) compétent [...]* ». Le TMC a repris telle quelle cette mesure dans son ordonnance du 13 juillet 2020. Par conséquent, il était manifeste que le prévenu devait être logé, dans un premier temps au moins, dans une chambre d'hôtel.

À la lecture du dossier, il apparaît que l'hébergement du prévenu dans le premier hôtel était prévu jusqu'au 31 août 2020, car il n'y avait plus de chambre disponible pendant le mois de septembre ; ce fait avait également été évoqué lors de la séance du 17 août 2020 réunissant entre autres le Procureur fédéral assistant⁴³. Les membres du réseau vaudois ont essayé de trouver un autre hébergement que l'hôtel car le prévenu aurait eu besoin d'un encadrement plus soutenu. Face aux difficultés de trouver un foyer accueillant des personnes sous mandat judiciaire, le prévenu a été logé dès le 1^{er} septembre 2020 dans un autre hôtel. En parallèle, vers fin août 2020, nonobstant le premier refus de la Direction de la fondation Le Relais d'intégrer le prévenu au Foyer-Relais, une procédure d'admission a pourtant été lancée. Il est à préciser qu'à ce moment-là, ce foyer était complet et qu'en cas d'accord, le prévenu aurait été mis sur une liste d'attente. Il appartenait toutefois à l'équipe du Foyer-Relais de décider si elle acceptait d'accueillir le prévenu, l'élément central pour l'adhésion étant la motivation de ce dernier. Lors de la visite du Foyer-Relais en rapport avec la procédure d'admission, le prévenu s'est montré peu enthousiaste et il a exprimé qu'il n'avait pas envie d'entrer dans un foyer. La Direction de la fondation Le Relais a alors demandé à certains intervenants de travailler sur la motivation du prévenu, l'équipe du Foyer-Relais ayant montré des signes d'ouverture mais pour autant que le prévenu fût preneur du projet. Tous ces éléments ont été communiqués à la Procureure fédérale par le Président du groupe opérationnel⁴⁴.

Questionnée le 31 janvier 2022 sur son appréciation de la situation au vu des nombreux manquements du prévenu, la Procureure fédérale a notamment déclaré par-devant la délégation de l'AS-MPC : « *[...] Jusqu'au 19 août, où j'ai quand même été surprise de voir que, par rapport à son hébergement, il était toujours dans cet hôtel. Là j'ai écrit un e-mail le 19 l'après-midi en disant qu'il fallait vraiment qu'on se dépêche, enfin que les autorités vaudoises se dépêchent, de trouver une structure où il était surveillé. Justement parce qu'il violait les mesures, je me suis dit que s'il était dans une structure – je ne dis pas un asile psychiatrique*

⁴³ Note interne du 17 août 2020 du Procureur de coordination en matière de terrorisme du MP Vaud

⁴⁴ Echange de courriels entre le Président du groupe opérationnel et le Procureur fédéral assistant, la Procureure fédérale lisant en copie, des 24 et 25 août 2020 ; courriel du Président du groupe opérationnel adressé à un agent de la PCV du 4 septembre 2020 qui mentionne : « *De mon côté, j'ai aussi informé le MPC des derniers développements (cf. mails Mmes [...]).* ».

– *plus surveillé, il pourrait peut-être mieux se tenir, se réveiller à l'heure, etc. [...] »*. Ensuite, à la question de savoir le type de chambre qui était prévue pour le prévenu, elle a expliqué : « *Je ne sais pas. Je pense que c'était juste en le sortant de détention. L'idée était de le mettre dans cette institution dont le nom m'échappe* ». Lorsque le nom de l'institution lui a été suggérée, soit la Fondation Le Relais, la Procureure fédérale a répondu : « *Oui, c'est ça. Moi je pensais qu'on allait le mettre là, où il y avait quand même un encadrement plus structuré ; avec quelqu'un qui l'accompagne, avec un suivi psychologique, où il aurait une occupation, etc. Je m'attendais à ce qu'il soit dans ce Relais.* ». Plus loin, elle a ajouté : « *C'est à ce moment-là que j'ai vraiment réalisé ce qui se passait, après que Monsieur [...] est allé à cette réunion. [...]. Je me disais à ce moment que ce n'était pas possible qu'on ne trouve pas une solution plus pérenne pour ce Monsieur* ».

L'AS-MPC a pris connaissance du courriel du 19 août 2020 de la Procureure fédérale, dont la teneur est la suivante : « *[...] Je partage votre inquiétude quant au comportement du prévenu. Je suis d'avis que son quotidien journalier nécessite une approche plus encadrée et suis favorable à son transfert dans un établissement permettant de lui donner un encadrement plus strict. Par ailleurs, je pense qu'une nouvelle analyse psychiatrique s'impose afin de décider si une mesure thérapeutique au sens de l'art. 59 CP peut être envisagée. Une sanction pénale ne sera probablement pas une solution à long terme permettant de satisfaire les attentes des partenaires impliqués. Dès lors, la procédure risque de durer encore quelques mois [...]* ».

Dans l'échange de courriels des 24 et 25 août 2020, l'AS-MPC a pu lire que la Procureure fédérale a été informée par le Président du groupe opérationnel du changement d'hôtel, à partir du 1^{er} septembre 2020, et qu'elle a accepté de prendre en charge le surcoût par rapport au premier hôtel (différence de CHF 900.-), pour une courte durée. À cette occasion, sur demande de la Procureure fédérale, le Procureur fédéral assistant a posé la question de savoir quand un éventuel placement en foyer serait possible. Le Président du groupe opérationnel a répondu que l'admission du prévenu au Foyer-Relais était en cours d'étude et que si cette solution ne devait pas se réaliser, le prévenu avait la possibilité de réintégrer le premier hôtel en octobre ou novembre 2020.

Dans un courriel du 1^{er} septembre 2020 adressé à la Procureure fédérale, un agent de la PVC a écrit : « *[...] Les démarches sont en cours en vue de trouver un établissement plus cadrant pour héberger [...]. Vous serez de toute manière informée des évolutions par le responsable de la plateforme. [...]* ». Le jour même, la Procureure fédérale a répondu : « *[...], Je vous remercie pour votre retour et vous souhaite une excellente soirée !* ».

Au vu des pièces du dossier, il paraît clair que la situation du prévenu logeant dans une chambre d'hôtel était connue de la Procureure fédérale. Et, même si c'est uniquement après la séance du 17 août 2020 que la Procureure fédérale avait « *vraiment réalisé ce qui se passait* »⁴⁵, il sied de rappeler que l'autorité chargée de mettre en œuvre les mesures de substitution était bel et bien le MPC, qui portait également la responsabilité de les mettre en place et de surveiller leur exécution. S'il est vrai que l'on peut remettre en cause l'adéquation de l'hébergement du prévenu dans une chambre d'hôtel, la mesure de substitution relative à l'hébergement énoncée dans la demande de décision de mesures de substitution de la Procureure fédérale et que le TMC a fait sienne – à savoir : « *obligation de résider dans la chambre mise à la disposition par la DGCS et le Centre social régional* » – n'implique indubitablement pas un séjour dans un établissement exerçant une surveillance et/ou donnant un cadre. À cela s'ajoute que l'on peut se poser la question de savoir si la formulation de cette mesure est suffisamment claire et précise quant à son contenu⁴⁶. Enfin, il sied encore de relever que le Foyer-Relais n'avait aucune obligation d'accepter le prévenu.

9.3.2.3 Multiples violations des mesures de substitution par le prévenu

Entre les 13 juillet et 12 septembre 2020, il ressort du dossier que le prévenu a violé à répétées reprises les mesures de substitution suivantes :

1. Le 19 juillet 2020 :

Le prévenu ne s'est pas présenté auprès de la Police Région Morges. Les agents de police l'ont trouvé dans sa chambre d'hôtel où il était en train de dormir. Les règles lui ont été rappelées.

Par courriel du 21 juillet 2020, le Président du groupe opérationnel a communiqué ce manquement au Procureur fédéral assistant. Par courriel du même jour, ce dernier a répondu qu'il transmettrait cette information à la Procureure fédérale. Par courriel du 22 juillet 2020, le Procureur fédéral assistant a écrit en ces termes au Président du groupe opérationnel : « [...] *Je me suis entretenu avec Madame la Procureure. Nous tolérerons donc ce manquement. Toutefois, nous suivons de près son cas et nous restons évidemment vigilant. En outre, je me suis également entretenu avec Me [...] à propos de cet incident. Mme [...] m'a confirmé, qu'elle allait rappeler les mesures et leurs importances à son client* ».

⁴⁵ Audition de l'ancienne Procureure fédérale par-devant l'AS-MPC du 31 janvier 2022, lignes 179s

⁴⁶ Cf. Arrêt 1B_485/2019 ; arrêt portant sur la nécessité d'énoncer des mesures de substitution de manière précise.

2. Le 22 juillet 2020 :

Le prévenu ne s'est pas présenté au travail. Par courriel du 22 juillet 2020, un intervenant de la Fondation Le Relais en a informé le Président du groupe opérationnel. Les intervenants de la Fondation Le Relais ont rappelé au prévenu le cadre et l'obligation d'annoncer toute absence ainsi que l'importance d'être en lien et transparent avec le réseau.

Par courriel du 22 juillet 2020, le Président du groupe opérationnel a transmis au Procureur fédéral assistant l'information selon laquelle le prévenu ne s'était pas présenté au travail. Le 28 juillet 2020, le Procureur fédéral assistant a répondu au Préfet : « [...] J'ai pu aujourd'hui parler avec Madame la Procureure à propos de [...]. Malgré ces quelques écarts, nous n'envisageons pas pour le moment de le renvoyer en détention, au risque d'un retour à la case de départ. Nous continuerons de suivre les différents développements de manière attentive, et, si la situation l'exige, nous prendrons les mesures nécessaires [...] ».

Par entretien téléphonique du 23 juillet 2020, le Président du groupe opérationnel a abordé les points suivants avec le Procureur fédéral assistant : les manquements du prévenu, la situation à la Fondation Le Relais, l'état et l'attitude de ce dernier ainsi que le retour de l'experte chargée du suivi idéologico-religieux du prévenu.

3. Le 2 août 2020 :

Le prévenu ne s'est pas présenté auprès de la Police Région Morges. Une patrouille de police s'est rendue à l'hôtel où séjournait le prévenu ; ce dernier s'y trouvait.

Cette information a été communiquée à la Procureure fédérale, par courriel du 2 août 2020.

4. Le 9 août 2020 :

Le prévenu ne s'est pas présenté auprès de la Police Région Morges. La PCV a été renseignée de ce manquement par le prévenu lui-même lors d'un entretien, qui a eu lieu le 11 août 2020, entre deux collaborateurs de la PCV et le prévenu.

Ce manquement a été communiqué au Procureur fédéral assistant lors de la séance du 17 août 2020 réunissant les différents acteurs impliqués dans le suivi du prévenu⁴⁷.

⁴⁷ Plus loin, il sera mis en évidence les éléments abordés lors de cette séance.

5. Le 13 août 2020 :

Le prévenu ne s'est pas présenté à son poste de travail au sein de la Fondation le Relais.

Ce manquement a été communiqué au Procureur fédéral assistant lors de la séance du 17 août 2020.

6. Le 19 août 2020 :

Le 19 août 2020, un entretien a eu lieu entre le prévenu et les intervenants de la FVP. Ces deniers ont rappelé les mesures de substitution au prévenu. Lors de cet entretien, le prévenu a indiqué qu'il sortait se balader le soir au bord du lac entre 19h00 et 23h00 alors qu'un couvre-feu lui était imposé à 21h00.

Par courriel du 20 août 2020, un agent de probation de la FVB a fait savoir au Président du groupe opérationnel ce qui précède ; ce dernier en a informé le MPC⁴⁸.

7. Le 30 août 2020 :

Le prévenu ne s'est pas présenté auprès de la Police Région Morges. La PCV a été renseignée de ce fait le mardi 1^{er} septembre 2020.

8. Le 2 septembre 2020 :

Par courriel du 2 septembre 2020, la Directrice de la Fondation Le Relais a indiqué aux acteurs vaudois impliqués que le prévenu ne se rendait pas tous les jours à son travail.

Le Président du groupe opérationnel a fait suivre cette information au MPC⁴⁹.

9. Le 3 septembre 2020 :

Le MPC a été informé par le Président du groupe opérationnel que le prévenu ne s'était pas rendu à son rendez-vous avec la FVP⁵⁰.

Par la suite, il n'y a plus eu de communication avec le MPC sur les mesures de substitution jusqu'aux faits du 12 septembre 2020⁵¹.

⁴⁸ Courriel du Président du groupe opérationnel du 4 septembre 2020 adressé à un agent de la PCV.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Cette information ressort des réponses données par le Président du groupe opérationnel à l'AS-MPC, par courrier du 28 février 2022.

⁵¹ Cette information ressort des réponses données par le Président du groupe opérationnel à l'AS-MPC, par courrier du 28 février 2022.

10. Le 6 septembre 2020 :

Le prévenu s'est présenté au poste de police à 13h00 alors qu'il devait se présenter entre 9h00 et 10h30.

Le 17 août 2020, une séance s'est déroulée au centre de la PCV, à la Blécherette, entre le Procureur fédéral assistant – en tant que représentant du MPC – et les autorités ainsi que les intervenants vaudois encadrant la mise en œuvre des mesures de substitution prononcées à l'encontre du prévenu. Les différents protagonistes se sont exprimés à tour de rôle sur la situation du prévenu. Ci-après, il est mis en lumière des passages ressortant des notes internes prises par les différents intervenants en lien avec les manquements du prévenu.

a) Il ressort notamment de la note au dossier établie le 20 août 2020 par le Procureur fédéral assistant que :

- *« Fondation vaudoise de probation : L'intervenante a rencontré brièvement le prévenu à trois reprises. Lors de leur dernier rendez-vous à la Fondation Le Relais, le prévenu ne s'est pas présenté. L'intervenante s'est alors rendue à l'hôtel, où une rapide discussion a eu lieu. Elle a affirmé avoir de la difficulté à le cerner. De plus, l'absence d'un réel entretien complique sa tâche. Elle a également eu l'impression, que le prévenu a de la difficulté à comprendre les choses. Il reste très isolé dans sa chambre, dans son lit, et dans le noir. Un rendez-vous est prévu pour le 19 août 2020 » ;*
- *« Police vaudoise : D'un point de vue sécuritaire, la police a partagé ses inquiétudes à propos du prévenu. Ils pensent que le prévenu est la proie idéale pour certaines personnes malintentionnées pouvant le radicaliser ».*

b) Il ressort notamment des notes prises le 17 août 2020 par le Procureur de coordination en matière de terrorisme du MP Vaud que :

- *« [...] : ne va pratiquement pas aux séances, faut aller le chercher. Difficultés à se prendre en charge » ;*
- *« RELAIS : [...] Très absent aux entreprises d'insertion ».*

c) Il ressort notamment des notes prises par le Président du groupe opérationnel lors de cette séance que :

- « *La FVP a fait de la difficulté de cerner [...], qu'il ne s'était pas rendu au rendez-vous du mardi précédent et qu'un rendez-vous est fixé dans deux jours* » ;
- « *Le Relais a fait part [...] qu'il ne se présentait pas régulièrement aux ateliers [...]* » ;
- « *Quant à la police, elle s'est dit démunie, que [...] n'était venu deux fois sur six au poste [...]* ».

d) Il ressort notamment du rapport d'investigation de la PCV du 11 mai 2021 que :

- « *Le 17 août 2020, une réunion s'est déroulée à la police cantonale vaudoise, centre de la Blécherette, entre les différents acteurs impliqués dans le suivi. Au plan sécuritaire, nous avons expliqué qu'aucune des mesures prises n'était respectée par le prévenu. Nous avons alors indiqué au MPC que faute de résultats satisfaisants, et pour effectuer des vérifications supplémentaires, nous allions proposer de mettre les différents mandats de perquisition à exécution, ceci étant le dernier outil dont nous disposions* ».

9.3.2.4 Appréciation de l'AS-MPC

Selon l'art. 237 al. 5 CPP, le tribunal peut en tout temps révoquer les mesures de substitution, en ordonner d'autres ou prononcer la détention provisoire ou la détention pour des motifs de sûreté si des faits nouveaux l'exigent ou si le prévenu ne respecte pas les obligations qui lui ont été imposées. Le tribunal dispose dans ce cadre d'un large pouvoir d'appréciation, comme cela ressort de la formulation potestative de cet article⁵². Il paraît normal qu'en cas d'inobservation des règles, il appartient au ministère public, directeur de la procédure, d'agir en premier lieu et directement, dans le cadre du CPP, qui lui confère un rôle prépondérant dans l'exercice de l'action publique. Ses possibilités d'actions vont notamment de l'avertissement du prévenu dans le cadre d'une audition à la requête de nouvelles mesures de substitution auprès du TMC.

Dans le cas présent, dans le cadre du contrôle des mesures de substitution, les autorités vaudoises ont fait état des manquements du prévenu en interpellant presque systématiquement la Procureure fédérale. Elles n'avaient pas d'autres moyens d'action

⁵² Cf. arrêt 1B_201/2013 du 26 juin 2013, consid. 2.1.

d'autant plus que seule la Procureure fédérale aurait pu, par exemple, délivrer un mandat d'arrêt, sans attendre une éventuelle décision du TMC. La Procureure fédérale n'a donné suite aux interpellations des autorités vaudoises qu'à une seule reprise, soit après le premier manquement du prévenu, le 19 juillet 2020, en lui rappelant notamment, par l'entremise de son conseil, les mesures et leur importance.

Aux yeux de l'AS-MPC, la décision de la Procureure fédérale de ne pas intervenir suite aux multiples manquements du prévenu n'est pas soutenable, compte tenu des informations en sa possession. En effet, les infractions qui sont reprochées au prévenu ne sont pas anodines, si l'on pense notamment à l'incendie intentionnel du 14 avril 2019. En plus, il y a lieu de rappeler que si dans leur rapport, les deux expertes ont retenu que le risque de récidive pour les faits du 14 avril 2019 était léger mais imprévisible, il n'a pas été exclu. Les expertes ont en effet précisé dans leur rapport que si l'errance et le mal-être perdurent, que le prévenu continue à s'isoler tout en étant dans une recherche diffuse de sens et d'étayage, le risque qu'il connaisse de nouveaux passages à l'acte n'est pas exclu ; ces passages à l'acte sont quant à eux imprévisibles quant à la forme qu'ils peuvent prendre⁵³. Ces éléments auraient dû être mieux pris en compte lors de l'appréciation de la situation, suite aux violations répétées des mesures de substitution.

Postérieurement à sa libération, le prévenu n'a pas adopté une nouvelle attitude : il n'a pas démontré une motivation, il a rencontré des difficultés à se prendre en charge, il s'isolait et était dans sa bulle, il dormait beaucoup et ne cherchait pas d'interaction⁵⁴. Ainsi du 13 juillet 2020, date de mise en liberté du prévenu, au jour des faits, le 12 septembre 2020, il n'y a pas eu d'éléments favorables de comportement montrant une certaine évolution du prévenu. Malgré les différents rappels express effectués par les intervenants vaudois s'agissant des conséquences du non-respect des règles de conduite permettant son maintien en liberté, le prévenu a persisté à ne pas respecter les mesures de substitution. Il n'a pas su tenir compte de leurs avertissements répétés pour modifier son comportement afin de démontrer une prise de conscience et ce alors même que lors de son audition du 29 juin 2020, la Procureure fédérale avait attiré son attention sur le fait qu'elle pouvait au moindre écart révoquer les mesures de substitution⁵⁵.

⁵³ Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, p. 16s

⁵⁴ Note interne du 17 août 2020 du Procureur de coordination en matière de terrorisme du MP Vaud

⁵⁵ Audition du 29 juin 2020 du prévenu, p. 7, lignes 1ss : « *[u]n programme exceptionnel a été mis en place exprès pour vous. Il est établi pour vous donner une deuxième chance. Au moindre écart, vous serez remis en détention. Il vous est demandé de saisir cette deuxième chance* ».

Les manquements du prévenu n'étaient pas isolés et au regard de l'influençabilité du prévenu, de son fonctionnement psychologique⁵⁶ ainsi que de l'importance de la sécurité publique, une réaction de la Procureure fédérale s'imposait. La question reste ouverte de savoir quelles auraient été les mesures appropriées. Même si pour la Procureure fédérale les manquements étaient bénins⁵⁷, une audition du prévenu aurait été, à titre d'exemple, à tout le moins justifiable et lui aurait permis de choisir la mesure appropriée en respectant le principe de proportionnalité.

Il est très probable que l'organisation de l'époque, notamment la faible dotation du domaine T, a eu un impact négatif sur le traitement de ce cas.

9.3.3. Communication du MPC menée vers l'extérieur après les faits du 12 septembre 2020

L'attaque au couteau du 12 septembre 2020 a été directement reprise par le MPC, étant donné qu'il diligentait déjà une enquête à l'encontre du prévenu. De ce fait, le MPC a pris la tête en matière de communication vers l'extérieur, et ce conformément au document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* » (document récapitulatif). Il avait aussi été convenu avec tous les partenaires impliqués que seul le MPC mènerait la communication vers l'extérieur. À la suite du drame, deux communiqués de presse des 14 et 16 septembre 2020 ont été diffusés par le MPC sur son site internet⁵⁸.

Lors de l'élaboration des deux communiqués de presse du MPC, les autorités de poursuite vaudoises ont été invitées, conformément au document récapitulatif et à la pratique mise en place, à se déterminer avant leur publication, puisqu'elles avaient pris les premières mesures⁵⁹ et qu'elles étaient déjà impliquées dans ce dossier pénal. Le communiqué de presse du 16 septembre 2020 a fait l'objet d'un différend entre le MPC et les autorités de poursuite vaudoises. Ces dernières ont déploré la manière dont le MPC l'a établi : une phrase qui se prêterait à mauvaise interprétation aux yeux du public n'aurait jamais été portée à la connaissance, ni à l'appréciation des autorités de poursuite vaudoises.

⁵⁶ Rapport d'expertise psychiatrique du 19 novembre 2019, p. 16s

⁵⁷ Audition de l'ancienne Procureure fédérale par-devant l'AS-MPC du 31 janvier 2022, lignes 83ss

⁵⁸ https://www.bundesanwaltshaft.ch/mpc/fr/home/medien/archiv-medienmitteilungen.html?dyn_startDate=01.01.2001 (consulté le 15 septembre 2022)

⁵⁹ Art. 27 al. 1 CPP

Pour apprécier si le processus et la pratique relatifs à la communication externe ont été respectés pour le communiqué de presse litigieux, l'AS-MPC s'est notamment basée sur plusieurs pièces, à savoir le document récapitulatif, la directive du Procureur général concernant l'information du public sur les procédures pendantes et le manuel d'organisation, ainsi que sur les échanges de courriels intervenus entre les autorités de poursuite vaudoises, le MPC et fedpol et sur les courriels échangés à l'interne du MPC. Elle s'est appuyée en outre sur les réponses de fedpol aux questions écrites de l'AS-MPC et sur les déclarations des collaborateurs·trices du MPC faites lors des auditions par-devant la délégation de l'AS-MPC. L'AS-MPC se prononcera sur l'interprétation que peut retenir le public en lisant la phrase contestée et sur l'adéquation du déroulement de l'établissement des communiqués de presse des 14 et 16 septembre 2020.

9.3.3.1 Documentation liée à la communication extérieure

- i. Document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* »

Le 1^{er} mai 2019, l'ancien Procureur général de la Confédération a transmis aux procureurs généraux des cantons le document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* ». Ce document non daté présente le modèle des Single points of Contact dans le domaine du terrorisme (SPOC T)⁶⁰ et il donne un aperçu de la coopération entre le MPC et les ministères publics des cantons dans les affaires de terrorisme.

S'agissant de la communication vers l'extérieur, le point 5. (Premières choses à faire en cas d'événement [selon la pratique à ce jour]) mentionne :

- Pour la communication vers l'extérieur en cas d'événement, c'est le principe de la One Voice Policy qui s'applique : chaque autorité communique en principe ce qui relève de sa compétence, cela toutefois en concertation réciproque et continue, pour garantir une communication uniforme vers l'extérieur.

Le lead pour la communication appartient dans une première phase, éventuellement agitée, aux autorités de sécurité qui tentent de venir à bout de l'événement et – dans le cas de l'art. 27 al. 1 CPP – aux autorités de poursuite pénales cantonales. Sitôt que la compétence fédérale est reconnue, il passe ensuite au Ministère public de la

⁶⁰ Plus de détails, cf. 11.2.

Confédération. Le moment du passage du lead de la communication doit être déterminé en fonction de la situation et par accord mutuel entre les autorités de sécurité, les autorités de poursuite pénale cantonales et le MPC.

ii. Directive du Procureur général concernant l'information du public sur les procédures pendantes

La Directive du Procureur général concernant l'information du public sur les procédures pendantes, qui n'est pas datée, énonce les responsabilités et les compétences et donne des instructions sur la pratique en matière d'information.

Selon l'art. 1 (Principe), le Ministère public de la Confédération informe les médias et le public de manière objective, compte tenu des intérêts de la poursuite pénale, si possible de la manière la plus complète, dans les meilleurs délais et en continu ; il communique de la même manière à leur intention.

L'art 3. al. 1 (Compétences en matière d'information) prévoit que la direction du Service de presse et de communication est responsable, vis-à-vis du Procureur général et de la Direction, de la gestion de l'information et de la communication du MPC à l'intention des médias et du public, et du traitement des questions de professionnels des médias. Les décisions relatives aux mesures à prendre en matière d'information et de communication sont arrêtées d'entente avec le Procureur général, ses suppléants ou la direction de la procédure concernée. L'al. 3 de cet art. mentionne qu'une information compétente et objective présuppose que les personnes habilitées du Service de presse et de communication du MPC aient accès aux affaires pertinentes et aux experts de tout niveau. Elles doivent être informées suffisamment tôt des projets et des décisions en cours et y être impliquées dans la mesure requise. L'art. 3 al. 4 souligne que, dans le cadre de procédures pénales ou de procédures d'entraide judiciaire conduites par le MPC, aucune mesure d'information ou de communication n'est prise sans accord réciproque entre la direction du Service de presse et de communication et celle de la procédure. Le Procureur général ou son suppléant tranche.

Conformément à l'art. 5.1 (Communiqués et documentations de presse), les communiqués et documentations de presse sont une forme de communication active. Ils permettent au MPC de fournir une information sur des procédures d'importance particulière. Les communiqués de presse du MPC sont rédigés dans une langue facilement compréhensible ; en règle générale, ils ne dépassent pas deux pages. Ils sont publiés, en principe, dans les trois langues officielles (d, f, i), le cas échéant en anglais. Les documentations de presse complètent les communiqués en apportant, au besoin, des détails et des informations d'ordre général.

iii. Manuel d'organisation du MPC

Le sous-chapitre 7.1. du manuel d'organisation du MPC⁶¹ est consacré à la communication externe⁶². Sous le titre « Principe », il est notamment indiqué que le MPC pratique, à l'égard des médias et du public, une politique d'information et de communication objective et, en tenant compte des besoins de la poursuite pénale, aussi exhaustive, continue et rapide que possible. Sous le titre « Gestion de l'information et de la communication dans le cadre de procédures », il est en particulier mentionné que dans le cadre des procédures pénales et d'entraide judiciaire conduites par le MPC, aucune mesure d'information ou de communication n'est prise sans un accord préalable entre la direction du Service de presse et de communication et les personnes qui dirigent la procédure concernée. En cas de différend, il appartient au Procureur général ou à son suppléant de trancher.

9.3.3.2 Communiqué de presse du 16 septembre 2020

i. Deux versions de communiqué de presse

Le 15 septembre une première version de communiqué de presse a été soumise aux autorités de poursuite vaudoises : elle ne contient pas la phrase controversée – mise en italique – figurant dans la version définitive du 16 septembre 2020 reproduite intégralement ci-dessous. Les deux versions de ce communiqué ont été rédigées originalement en allemand.

« **Medienmitteilung**

Datum 16.09.2020

Update zum Tötungsdelikt in Morges

Bern. Die Bundesanwaltschaft (BA) hat am 14. September 2020 bekannt gegeben, dass sie die Ermittlungen in Bezug auf das Tötungsdelikt vom 12. September 2020 in Morges von der Kantonspolizei Waadt übernommen hat. Gegen den 26-jährigen Tatverdächtigen mit schweizerisch-türkischer Doppelbürgerschaft führt die BA seit Oktober 2019 ein Strafverfahren wegen des Verdachts der Brandstiftung an einer Tankstelle in Prilly (VD).

Chronologie seit 2017

Der Tatverdächtige ist dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) seit 2017 bekannt, unter anderem aufgrund des Konsums und der Verbreitung von dschihadistischer Propaganda.

⁶¹ Version 2.1 ; état le 29.03.2011

⁶² Manuel d'organisation du MPC, p. 20

Im April 2019 hat die Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt gegen den schweizerisch-türkischen Doppelbürger ein Strafverfahren wegen des Verdachts der Brandstiftung (Art. 221 StGB) an einer Tankstelle in Prilly (VD) eröffnet. Im Rahmen der getätigten Ermittlungen ist die Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt auf Hinweise gestossen in Bezug auf einen möglichen dschihadistischen Hintergrund der beschuldigten Person, welche sich mit den Informationen des NDB deckten. Aus diesem Grund hat die BA das Strafverfahren im Oktober 2019 zuständigkeitshalber übernommen und auf Art. 2 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen (SR 122), die Unterstützung bzw. Beteiligung an einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB) und der Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) ausgedehnt.

Die beschuldigte Person befand sich seit der mutmasslichen Brandstiftung an der Tankstelle im April 2019 in Untersuchungshaft. Diese wurde durch das Zwangsmassnahmengericht (ZMG) mehrfach verlängert, zunächst auf Antrag der Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt und nach Übernahme durch die BA auf deren Antrag hin. Im Juli 2020 hat das zuständige ZMG auf Antrag der BA, welche sich insbesondere auf ein psychiatrisches Gutachten stützte, die beschuldigte Person aus der Haft entlassen. Dies unter Auflage von verschiedenen Ersatzmassnahmen (Art. 237 StPO), die von den involvierten Behörden erarbeitet wurden. Zu den vom Gericht verfüigten Ersatzmassnahmen gehörten unter anderem eine nächtliche Ausgangssperre, eine Meldepflicht sowie ein Waffen-Trage-Verbot. *Bis zum Tötungsdelikt vom 12. September 2020 ist der BA kein Verstoß gegen die auferlegten Ersatzmassnahmen gemeldet worden, welche eine erneute Inhaftierung gerechtfertigt hätten.*

Tötungsdelikt vom 12. September 2020

Die BA hat im Zusammenhang mit der Tat vom 12. September 2020 in Morges das bereits im April 2019 eröffnete Strafverfahren auf die Tatbestände der vorsätzlichen Tötung (Art. 111 StGB) und des Mordes (Art. 112 StGB) ausgedehnt. Die beschuldigte Person wurde am 13. September 2020 vorläufig festgenommen. Die BA hat beim zuständigen ZMG Untersuchungshaft beantragt. Wie bereits kommuniziert, kann ein terroristisches Motiv für die Tat in Morges nicht ausgeschlossen werden. Die Hintergründe der Tat werden durch die BA in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden des Kantons Waadt, fedpol und dem NDB abgeklärt. Die BA macht derzeit keine weiteren Angaben. Sie wird sich zum gegebenen Zeitpunkt wieder zum Strafverfahren äussern.

Kontakt:

Kommunikationsdienst der Bundesanwaltschaft, info@ba.admin.ch ».

ii. Déroulement de l'établissement du communiqué de presse

Le projet de communiqué du 15 septembre a fait l'objet d'au moins dix échanges de courriels entre le MPC, fedpol et les autorités de poursuite vaudoises ainsi qu'à l'interne du MPC entre 16h10 le 15 septembre et 14h21 le 16 septembre. Ces échanges portaient essentiellement sur la question des mesures de substitution. La version définitive en PDF a été envoyée aux parties prenantes avec le message suivant rédigé par l'ancienne cheffe de la communication fedpol qui a écrit aux principaux répondants vaudois dans les termes suivants :

« Chers tous,

Merci à toutes et tous pour votre collaboration et vos précieux retours. La direction du MPC a décidé de laisser le complément sur les mesures de substitution – ce complément expliquant simplement un processus habituel. Vous trouverez ci-joint la version définitive qui sortira dans le courant de l'après-midi. Dès que j'aurai la version française je vous la transmettrai. [...] »⁶³.

La pièce jointe comportait la version définitive du communiqué de presse, c'est-à-dire avec la phrase litigieuse.

La Procureure fédérale était en copie de ce courriel.

9.3.3.3 Appréciation de l'AS-MPC et recommandation

Il ressort des échanges de courriels transmis à l'AS-MPC que les autorités de poursuite vaudoises n'ont pas pu donner leur appréciation sur la phrase contestée, avant qu'elle ne figure dans le communiqué de presse définitif. Elles n'ont en effet reçu que la première version du communiqué de presse en format Word – qui ne comportait pas la phrase litigieuse – transmise par un courriel du 15 septembre 2020, à 16h18, de l'ancienne cheffe de la communication de fedpol. Par la suite, tous les courriels échangés se sont circonscrits à la première version du communiqué : les autorités de poursuite vaudoises ont donné leur avis sur la phrase en relation avec la décision de libération du prévenu. Dans la mesure où la phrase litigieuse ne figurait pas dans la première version, il paraît évident que les autorités de poursuite vaudoises n'ont pas pu s'exprimer sur ce point. Les autorités de poursuite vaudoises ont pris connaissance de la version définitive du communiqué de presse contenant la phrase litigieuse par le courriel envoyé le 16 septembre 2020 à 14:21. Les échanges de courriels montrent que le MPC, plus précisément le service de communication du MPC n'a, en l'espèce, pas joué le rôle de coordinateur en matière de communication auprès de tous les partenaires

⁶³ À 14:21, ayant comme objet : « *Vertraulich: Update Morges Draft MM – Version définitive* », avec pièces jointes : « *200916_MM_DE.pdf* ».

impliqués dans cette affaire⁶⁴. Il est néanmoins patent que la version définitive du communiqué de presse a été avalisée par la direction du MPC, notamment par le Procureur général suppléant⁶⁵, et par la Procureure fédérale⁶⁶.

L'AS-MPC arrive à la conclusion que la phrase querellée, soit « *jusqu'à l'homicide du 12 septembre 2020, le MPC n'a été informé d'aucune violation des mesures de substitution imposées qui aurait justifié une nouvelle remise en détention* » n'a pas été préalablement soumise aux autorités de poursuite vaudoises pour appréciation. Partant, ni le processus décrit au point 5. du document récapitulatif ni la pratique mise en place n'ont été complètement respectés.

S'agissant de l'interprétation de la phrase litigieuse, il y a lieu de relever qu'elle peut être interprétée de deux manières différentes au moins : 1. Jusqu'au 12 septembre 2020, le MPC a été informé des manquements du prévenu mais il a estimé que ces manquements ne justifiaient clairement pas une nouvelle remise en détention du prévenu⁶⁷. 2. Jusqu'au 12 septembre 2020, le MPC n'a jamais été averti d'aucun manquement et partant une nouvelle remise en détention du prévenu n'entraîne pas en ligne de compte. Compte tenu de ces différentes interprétations, il sied de constater que la phrase querellée manque de clarté et crée une ambiguïté. Le communiqué de presse publié pouvait donner l'impression que le MPC excluait toute faute de sa part en raison du fait qu'il n'avait pas reçu d'informations pertinentes des autorités vaudoises pouvant entrer en considération pour une remise en détention. Étant donné que les autorités vaudoises avaient en effet transmis de nombreux renseignements au MPC et qu'elles étaient d'avis que le prévenu devait être incarcéré, il paraît compréhensible que les autorités vaudoises aient estimé que ce communiqué de presse était tendancieux.

Comme déjà relevé plus haut, le service de communication du MPC n'a pas coordonné, en particulier avec les autorités de poursuite vaudoises, la communication liée aux deux communiqués de presse des 14 et 16 septembre 2020. Il ressort en effet expressément des échanges de courriels que le service de communication de fedpol a eu le rôle de coordinateur auprès des principaux acteurs vaudois⁶⁸. À la lecture des courriels, il a également été constaté que l'élimination des divergences sur la formulation de la phrase en relation avec la décision

⁶⁴ L'AS-MPC discutera de cet aspect plus loin.

⁶⁵ Cf Courriel du 16 septembre à 13:30, ayant comme objet : « *Bitte um Feedback wegen input Waadt* », où le Procureur général suppléant a répondu à la spécialiste en communication du MPC dans les termes suivants : « *[...] Wir bleiben bei unserer, bereits stark mitigierten Version. Du kannst notfalls gerne sagen, dass Du « Weisung von oben » hast [...]* ».

⁶⁶ En copie de différents courriels

⁶⁷ Cette interprétation reflète celle de la Procureure fédérale, cf. procès-verbal d'audition du 31 janvier 2022, lignes 263 à 270.

⁶⁸ Cf. Courriel du spécialiste en communication du MPC du 14 septembre 2020 adressé à « Fedpol-Media » et courriel de la spécialiste en communication du MPC des 14 et 15 septembre 2020 adressée à l'ancienne cheffe de la communication de fedpol et à la cheffe de la communication du SRC.

de libération du prévenu a d'abord été tentée par l'ancienne cheffe de la communication de fedpol⁶⁹. Il ressort de certaines auditions menées par la délégation de l'AS-MPC qu'il peut arriver que le service de communication de fedpol prenne le rôle de coordinateur en matière de communication.

Il découle du point 5. du document récapitulatif que sitôt que la compétence fédérale est reconnue, le « *lead* » pour la communication vers l'extérieur appartient au MPC. Ceci inclut également que le MPC coordonne la communication avec tous les protagonistes concernés, l'un des objectifs de cette démarche étant de consolider l'information et de garantir une communication uniforme vers l'extérieur.

Le fait – comme en l'espèce – de déléguer la coordination de la communication au service de communication de fedpol est non seulement contraire au point 5. du document récapitulatif mais encore, il n'est pas judicieux. En tant que directeur de la procédure, le MPC doit avoir la maîtrise de l'information et de la coordination en matière de communication vers l'extérieur. Il lui appartient de coordonner toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder à l'élimination des divergences de formulation. Ainsi, les échanges entre le MPC et les acteurs concernés seraient simplifiés et plus efficaces.

AS-MPC_12_2022 – Coordination de toute l'activité de communication

Dans le domaine d'infractions de terrorisme, l'AS-MPC recommande au MPC, en tant que directeur de la procédure, de coordonner en respectant la langue de la procédure toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder aux éventuelles éliminations des divergences de formulation.

10. Affaire de Lugano

10.1 Cadre de l'analyse

Quelque temps après les faits survenus à Morges, une attaque au couteau a eu lieu le 24 novembre 2020 contre deux femmes dans un centre commercial à Lugano. L'auteure présumée (la prévenue) de cette agression aurait agi pour motifs djihadistes. Les premières mesures urgentes dans cette affaire ont été prises par les autorités de poursuite tessinoises et le MPC a repris le jour même la procédure. Le 24 novembre 2020 déjà, la prévenue a été placée en détention provisoire et depuis août 2021, elle exécute de manière anticipée sa peine.

⁶⁹ Cf. Courriel de l'ancienne cheffe de la communication de fedpol du 15 septembre 2020 adressée à la cheffe de la communication de la PCV.

Le 18 mai 2022, la prévenue a été mise en accusation pour tentative d'assassinat (art. 112 CP en relation avec l'art. 22 al. 1 CP), infraction à la loi Al-Qaïda/EI et exercice illicite de la prostitution (art. 199 CP). Par décision du 19 septembre 2022, la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral a condamné la prévenue pour tentatives répétées d'assassinat, violation de l'art. 2 de la loi Al-Qaïda/EI et pour exercice illicite répété de la prostitution.

Lors de la consultation complète du dossier pénal de la prévenue – requis auprès du MPC –, l'AS-MPC a constaté qu'elle avait déjà fait l'objet d'une procédure pénale auprès du MPC. L'ordonnance de non-entrée en matière rendue le 26 mars 2018 à l'endroit de la prévenue en application de l'art. 310 al. 1 let. a CPP sera examinée ci-dessous, sur le fond et sur la forme. Ensuite, l'AS-MPC se penchera sur la communication déployée autour de l'attaque au couteau du 24 novembre 2020. Il a en effet été observé que le MPC n'a fait aucune communication liée à cette affaire, directement après les faits ; ce sont les autorités tessinoises et fedpol qui ont diffusé des informations au public et aux médias.

10.1.1 Décision de non-entrée en matière du 26 mars 2018

10.1.1.1 Eléments du dossier

Il ressort du certificat ordonnant le placement à des fins d'assistance du 2 décembre 2017⁷⁰, produit en annexe au rapport de fedpol du 21 février 2018, que la prévenue souffrait d'un trouble psychotique polymorphe avec symptômes schizophréniques et qu'elle pouvait se livrer à des actes potentiellement dangereux pour elle-même. Il ressort également dudit certificat qu'elle avait séjourné à la Clinique psychiatrique cantonale de Mendrisio du 26 juillet au 9 octobre 2017 et qu'elle avait révélé à ses médecins traitants sa relation sur internet avec un homme syrien, musulman et appartenant à un groupe de combattants se trouvant en Syrie. Le certificat relate par ailleurs que la prévenue avait déclaré à son psychiatre vouloir se rendre en Syrie pour vivre avec cet homme. Le 30 novembre 2017, préoccupée par le fait que la prévenue ne répondait plus au téléphone et craignant qu'elle mette son plan à exécution, sa mère a contacté le psychiatre. Par la suite, la police cantonale tessinoise a été alertée. La prévenue ne s'est pas non plus présentée à sa consultation ambulatoire psychiatrique, agendée au 1^{er} décembre 2017.

Le rapport de fedpol précité fait état que la prévenue se trouvait en Turquie du 1^{er} au 4 décembre 2017⁷¹. Elle s'était rendue seule de Suisse à Kilis, ville se situant près de la frontière turco-syrienne. Dans cette ville, elle a été contrôlée par des policiers et l'entrée sur le territoire syrien lui a été refusée. Elle est revenue en Suisse, le 4 décembre 2017. Le jour

⁷⁰ Pièce n°5 du rapport de fedpol du 21 février 2018.

⁷¹ Cachets apposés sur le passeport de la prévenue, pièce 3 du dossier.

même, elle a été prise en charge par fedpol en vue de son audition. Entendue en tant que personne appelée à donner des renseignements⁷², elle était soupçonnée de soutien à une organisation criminelle (art. 260^{ter} CP)⁷³ et d'infraction à l'art. 2 al. 1 de la loi Al-Qaïda/El.

Par-devant fedpol, la prévenue a en substance déclaré qu'elle s'était rendue en Turquie le 1^{er} décembre 2017 et qu'elle voulait y rester pendant une semaine. Le but de son voyage était de rencontrer un homme – nommé J. – connu sur Facebook et qui se battait pour « al-Bagdadi ». Ils auraient eu des appels vidéo sur Facebook et auraient émis le souhait de vivre ensemble. J. lui aurait dit qu'elle devait se manifester auprès de lui quand qu'elle serait en Turquie. Une fois arrivée dans ce pays, J. n'aurait plus répondu aux sollicitations électroniques de la prévenue. Vu l'absence de réponses, la prévenue a décidé de se rendre à la frontière turco-syrienne ; son objectif était de rejoindre la ville d'Alep. Lors de son audition, la prévenue a expliqué qu'elle avait compris que J. s'était moqué d'elle. Elle a également expliqué qu'elle était sunnite. À la question de savoir si elle avait déjà été contrôlée par la police suisse ou étrangère, la prévenue a répondu par l'affirmative en précisant que les contrôles avaient commencé en 2015 parce qu'elle avait contacté des talibans.

Toujours selon le rapport de fedpol, lors de l'audition de la prévenue, les policiers avaient sans difficulté constaté qu'elle souffrait d'un trouble psychique. Elle avait souvent fait des déclarations confuses. Néanmoins, elle était consciente que J. lui avait menti et qu'il n'était pas vraiment intéressé par une relation amoureuse. Elle s'était sentie exploitée et elle était énervée contre elle-même en raison de sa naïveté. Après son audition, la prévenue a été examinée par un médecin de service confirmant qu'elle était atteinte d'une maladie psychique⁷⁴. En conclusion, le rapport mentionne ceci: « [...] konnte im Zuge des polizeilichen Ermittlungsverfahrens keine strafbare Handlung nachgewiesen werden. Dazu wurde bei ihr durch zwei Ärzte eine psychische Erkrankung festgestellt. Es ist somit nicht auszuschliessen, dass es [...] nicht vermochte, die Tragweite ihres Entschlusses nach Syrien zu reisen, abzuschätzen. Am 15. Januar 2018 teilte die Kapo TI mit, dass sich [...] seit ihrer Rückkehr am 5. Dezember 2017 in einer psychiatrischen Klinik im Kanton Tessin aufhält. Sie werde für eine noch unbestimmte Zeitdauer dort bleiben ».

Les actes d'enquêtes effectués par fedpol n'ont pas permis d'obtenir des informations supplémentaires sur J., à l'exception de celles qui se trouvaient sur son compte Facebook : six photographies y étaient insérées le montrant en tant que « combattant » à Homs. Le compte Facebook en question disposait de dix-huit « followers » et il avait été actualisé pour

⁷² Pièce n°1 du rapport de fedpol du 21 février 2018

⁷³ Dans son ancienne teneur

⁷⁴ Pièce n°6 du rapport de fedpol du 21 février 2018

la dernière fois le 4 août 2016. Le téléphone portable de la prévenue contenait une carte SIM turque et seule l'application Facebook y était installée. Aucune autre donnée n'était sauvegardée sur le téléphone portable.

10.1.1.2 La forme de l'ordonnance de non-entrée en matière

Par ordonnance « cachet » du 26 mars 2018, la Procureure fédérale chargée du dossier a décidé de ne pas entrer en matière sur les faits, en application de l'art. 310 al. 1 let. a CPP. Il apparaît sur cette ordonnance les éléments suivants : le numéro de procédure, trois cases à cocher correspondant aux lettres de l'art. 310 al. 1 CPP – en l'occurrence la case relative à la let. a de l'art. 310 al. 1 CPP avait été marquée –, la signature de la Procureure fédérale qui a rendu l'ordonnance, l'abréviation de son nom, la date de la décision, la signature du Procureur hiérarchique qui a validé la décision ainsi que la date de validation. Ladite ordonnance a été apposée sur la dernière page du rapport de fedpol du 21 février 2018.

10.1.1.3 Appréciation de l'AS-MPC et recommandation

Dans le cas d'espèce, il faut observer que le prononcé d'une ordonnance de non-entrée en matière au sens de l'art. 310 al. 1 let. a CPP n'était pas d'emblée justifiable, et cela pour différents motifs.

Le Ministère public ouvre une instruction lorsqu'il ressort du rapport de police, des dénonciations ou de ses propres constatations des soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise (art. 309 al. 1^{er} let. a CPP). Il renonce à ouvrir une instruction lorsqu'il rend immédiatement une ordonnance de non-entrée en matière ou une ordonnance pénale (art. 309 al. 4 CPP). Une ordonnance de non-entrée en matière est immédiatement rendue s'il ressort de la dénonciation ou du rapport de police que les éléments constitutifs de l'infraction ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis (art. 310 al. 1 let. a CPP). Selon la lettre de l'art. 310 al. 1 let. a CPP, il importe donc que « *les éléments constitutifs de l'infraction [...] ne soient manifestement pas réunis* ». En d'autres termes, il faut être certain que l'état de fait ne constitue aucune infraction, ce qui est le cas lors de litiges purement civils. Une ordonnance de non-entrée en matière ne peut être rendue que dans des cas clairs du point de vue des faits et du droit. En règle générale, dans les cas ayant des conséquences graves, on ouvre une instruction. Par conséquent, dans le doute, il convient d'ouvrir une enquête pénale. Lorsqu'à la fin de l'instruction, il apparaît que les éléments constitutifs d'une infraction ne sont pas réunis, le Ministère public classe la procédure en se fondant sur l'art. 319 CPP⁷⁵.

⁷⁵ ATF 137 IV 285, consid. 2.2. et 2.3

Dans l'arrêt SK.2017.43 du 15 décembre 2017, entré en force en l'absence de recours, le TPF a condamné une jeune femme pour tentative de soutien à l'État islamique (art. 2 al. 1 de la loi Al-Qaïda/El en relation avec l'art. 22 al. 1 CP). Celle-ci avait l'intention de rejoindre l'État islamique en Syrie avec son fils pour vivre sous le régime de Daesh, mais ils ont été arrêtés par la police grecque à la frontière gréco-turque. Cette jurisprudence a fait l'objet de critiques par une partie de la doctrine⁷⁶, jugeant la criminalisation trop extensive.

Selon l'art. 20 CP, l'autorité d'instruction ou le juge ordonne une expertise s'il existe une raison sérieuse de douter de la responsabilité de l'auteur. Selon la jurisprudence, le juge doit ordonner une expertise non seulement lorsqu'il éprouve effectivement des doutes quant à la responsabilité de l'auteur, mais aussi lorsque, d'après les circonstances du cas particulier, il aurait dû en éprouver, c'est-à-dire lorsqu'il se trouve en présence d'indices sérieux propres à faire douter de la responsabilité pleine et entière de l'auteur⁷⁷. À titre d'exemple de tels indices, la jurisprudence mentionne ceci : l'auteur souffre d'épilepsie⁷⁸, a fait l'objet d'une mesure d'interdiction selon l'ancien art. 369 al. 1 du Code civil suisse⁷⁹ (désormais art. 398 CC) pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit⁸⁰, a séjourné antérieurement dans un hôpital psychiatrique⁸¹, suit ou a suivi un traitement psychiatrique⁸² et présente des signes d'une anomalie psychique, d'une faiblesse d'esprit ou d'un retard mental⁸³.

À la lumière de la jurisprudence susmentionnée, il était nécessaire *in casu* de clarifier l'état de fait et de procéder à une appréciation juridique approfondie. Il a été mentionné que la tentative de soutien à l'État islamique a été retenue par le TPF dans une affaire où une jeune femme avait tenté de rejoindre l'État islamique⁸⁴. Il existait de plus au dossier des indices permettant de conclure à une incertitude quant à la responsabilité pénale de la prévenue en lien avec ses agissements : la prévenue était atteinte d'un trouble psychotique polymorphe avec symptômes schizophréniques, elle avait auparavant séjourné à la Clinique psychiatrique cantonale de Mendrisio, elle suivait un traitement psychiatrique et elle avait déjà attiré l'attention des autorités de poursuite pénales en raison de la recherche de contacts avec des talibans. Il

⁷⁶ Voir notamment Andreas EICKER, Bundesstrafgericht, Strafkammer, Urteil SK.2017.43 vom 15. Dezember 2017, Bundesanwaltschaft gegen A., Verstoß gegen Art. 2 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen wegen versuchter personeller Unterstützung, AJP 2018 p. 924ss.

⁷⁷ 6B_739/2007 du 11 avril 2008, consid. 4

⁷⁸ ATF 116 IV 273, consid. 4a

⁷⁹ RS 210

⁸⁰ 6B_739/2007 du 11 avril 2008, consid. 4.2

⁸¹ 6B_739/2007 du 11 avril 2008, consid. 4.2

⁸² ATF 116 IV 273, consid. 4a

⁸³ 6B_739/2007 du 11 avril 2008, consid. 4.2

⁸⁴ SK.2017.43 du 15 décembre 2017

convient cependant de souligner que la prévenue avait des intervalles de lucidité. En effet, il ressort du rapport de fedpol du 21 février 2018 que : « *[w]ährend der Einvernahme konnte unschwer festgestellt werden, dass [...] unter einem psychischen Problem leidet. Sie machte oftmals wirre Aussagen, welche nicht zu den Fragen passten. Dann jedoch wusste sie wieder genau, dass sie von diesem «Kämpfer» belogen wurde und dieser nicht wirklich an einer Liebesbeziehung mit ihr interessiert war. Sie fühlte sich ausgenutzt und ärgerte sich selber über Ihre Naivität* »⁸⁵. Qui plus est, le certificat ordonnant le placement à des fins d'assistance du 2 décembre 2017 mentionnait que : « *[a]l livello oggettivo era curata, l'umore era normale. Non presentava segni di agitazione. Il corso del pensiero era normale. Emergevano spunti deliranti persecutori non criticati. Non presentava atteggiamenti d'ascolto, negava allucinazioni* »⁸⁶. L'on ne peut non plus perdre de vue que la prévenue avait entrepris son voyage seule. Elle a ainsi été capable d'organiser de manière indépendante son voyage en Turquie pour rejoindre J., en connaissance du fait qu'il se battait pour « al Bagdadi » et qu'elle lui avait demandé s'il avait déjà rencontré cet ancien chef de l'État islamique⁸⁷. Compte tenu de tous ces éléments, la Procureure fédérale aurait dû élucider l'état de fait – il ne semblait en effet pas certain que les éléments constitutifs de l'infraction de l'art. 2 al. 1 de la loi Al-Qaïda/EI en relation avec l'art. 22 al. 1 CP ne soient pas réunis – et recourir aux services d'un expert en raison des doutes autour de la responsabilité de la prévenue. L'ordonnance de non-entrée en matière au sens de l'art. 310 al. 1 let. a CPP n'était ainsi pas d'emblée justifiable.

On relèvera que si une instruction pénale avait été ouverte par la Procureure fédérale dans la constellation du présent cas plusieurs scénarios procéduraux auraient pu se présenter : une ordonnance de classement selon l'art. 319 al. 1 let. a CPP (lorsqu'aucun soupçon justifiant une mise en accusation n'est établi) aurait pu être prononcée ; un renvoi de l'affaire au tribunal de première instance en vertu des art. 374ss CPP aurait pu être effectué (procédure à l'égard de prévenus irresponsables) ; une ordonnance pénale selon les art. 352ss CPP (cas de simple culpabilité réduite) aurait pu être rendue ou la Procureure fédérale aurait pu procéder à une mise en accusation de la prévenue conformément aux art. 324ss CPP. Sur la base du dossier établi à l'époque, il n'existait pas d'indices laissant supposer que la prévenue serait dangereuse. Une demande de mesure de sûreté telle qu'une exécution en milieu fermé n'aurait très probablement pas pu entrer en jeu.

⁸⁵ Rapport de fedpol du 21 février 2018, p. 3

⁸⁶ Pièce n°5 du rapport de fedpol du 21 février 2018

⁸⁷ Audition de la prévenue du 4 décembre 2017, p. 4 lignes 34ss

S'agissant de la forme de l'ordonnance de non-entrée en matière du 26 mars 2018 rendue à l'endroit de la prévenue, il faut relever ce qui suit. Le 26 mars 2018, la Procureure fédérale a rempli un « cachet » intitulé « *Nichtanhandnahme* », à teneur de laquelle la case « *Bst. a* » est cochée ; elle ne retient aucune infraction pénale (art. 310 al. 1 let. a CPP). L'AS-MPC constate que cet acte n'a pas été notifié et qu'il ne contient d'ailleurs aucune mention de notification. Il ne comporte aucune motivation et aucune indication des voies de recours. Il n'est ainsi pas possible de comprendre pour quel motif exact la procédure pénale n'a pas été ouverte. Pour l'AS-MPC, cette ordonnance « cachet » ne répond pas aux exigences des art. 80 al. 2 et 85 CPP. Certaines auditions menées auprès du MPC par la délégation de l'AS-MPC dans le cadre de la présente inspection ont révélé que des ordonnances « cachet » étaient encore rendues actuellement notamment dans les affaires dites simples et de masse. L'ordonnance de non-entrée en matière examinée ici n'était à l'évidence ni une affaire simple ni de masse.

À noter également que cette pratique, soit le fait de rendre des ordonnance « cachet » – en particulier sans aucune motivation – réduit fortement le contrôle et pourrait se révéler problématique.

AS-MPC_13_2022 – Directive tendant à interdire de rédiger les ordonnances « cachet »

L'AS-MPC recommande au MPC d'édicter dans le domaine d'infractions de terrorisme une directive interdisant de rédiger les ordonnances de non-entrée en matière sous forme de « cachet ».

10.1.2 Communication déployée autour de l'attaque au couteau du 24 novembre 2020

10.1.2.1 Communication des premières informations

Les premières informations sur les faits survenus le 24 novembre 2020 ont été communiquées au public et aux médias par les autorités tessinoises et par fedpol. La police cantonale tessinoise a diffusé un communiqué de presse le jour des faits. Par la suite, en début de soirée du 24 novembre 2020, un conseiller d'État tessinois ainsi que le commandant de la police cantonale ont tenu une conférence de presse. Lors de cette conférence de presse, la directrice de l'Office fédéral de la police était aussi présente par visioconférence. Plus tard dans la soirée, l'ancienne cheffe de la communication de fedpol a donné une interview. Le lendemain des faits, la directrice de l'Office fédéral de la police a également délivré une interview.

10.1.2.2 Appréciation de l'AS-MPC et recommandation

Comme déjà soulevé ci-dessus, le MPC a repris le jour même des faits la procédure relative à l'attaque au couteau du 24 novembre 2020. Il n'a communiqué aucune information au public et aux médias juste après les faits. Lors d'une audition auprès du MPC, il a été exposé que la coordination relative à la communication entre les autorités tessinoises et le MPC a posé problème et que finalement, les autorités tessinoises ont pris le lead de la communication. Ainsi, il est étonnant de constater que le MPC, qui a repris rapidement la procédure dans cette affaire, n'ait pas – en tant que directeur de la procédure – pris les devants s'agissant de la communication au public et aux médias. Il en découle que le processus décrit au point 5. du document récapitulatif n'a pas été respecté (cf. 9.3.3.1).

AS-MPC_14_2022 – Précision du processus de communication et des compétences

L'AS-MPC recommande que le processus de communication décrit au point 5. du document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* » soit précisé relativement à la répartition des compétences entre le MPC et fedpol et qu'il soit mis en œuvre sans réserve pour les procédures futures.

11. Collaboration et communication entre le Ministère public de la Confédération et les SPOC T cantonaux

11.1 Concept et contexte du questionnaire

Dans le cadre de l'inspection, l'AS-MPC a en outre analysé la collaboration et la communication entre le MPC et les SPOC T cantonaux. Cette analyse a en particulier porté sur les questions suivantes : comment ces activités sont-elles mises en œuvre au sein des ministères publics cantonaux, chez les SPOC T, et au sein du MPC ? Sont-elles consignées assez clairement ? Les parties prenantes dans une affaire d'infraction terroriste connaissent-elles leur rôle respectif ? Les procédures sont-elles clairement définies ? L'analyse vise à déterminer si, en cas d'événement, des problèmes d'importance systémique se posent à l'interface entre le MPC et les SPOC T.

Sur la base des conclusions de la rencontre avec les autorités vaudoises et des réponses apportées par le MPC à une série de questions, l'AS-MPC a élaboré un questionnaire à l'attention des autres ministères publics cantonaux, notamment de leur SPOC T respectif. Le questionnaire se compose de trois parties. La première aborde des questions relatives à la

politique criminelle du MPC ainsi que des questions générales. La deuxième partie porte sur le transfert, respectivement la reprise d'un dossier touchant au domaine du terrorisme par le MPC. La dernière partie est consacrée au réseau MPC – SPOC T, et plus précisément à la collaboration et à la communication entre ces derniers.

11.2 SPOC T

11.2.1 La fonction de SPOC T

Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, chacun des ministères publics cantonaux a désigné un procureur comme *Single Point of Contact* (SPOC T) auprès du MPC. Au niveau cantonal, cette personne est le premier point de contact et interlocuteur dans les affaires avec soupçons d'activités terroristes ou pour les questions générales à ce sujet. Le SPOC T fait le lien avec le MPC et est en contact direct avec le Procureur responsable de domaine de délits Terrorisme (domaine T), à savoir le SPOC T du MPC. Ce dernier est le premier interlocuteur du côté du MPC et le représente auprès des ministères publics cantonaux. La fonction institutionnalisée de SPOC T vise à améliorer la coordination et la collaboration entre les SPOC T cantonaux et avec la Confédération ainsi qu'à rendre l'échange d'informations plus réactif. Dans certains cantons, le SPOC T assume par exemple les tâches suivantes :

- Conseil et assistance des procureurs du canton en charge d'enquêtes touchant au terrorisme notamment dans le cadre de l'art. 27 CPP ;
- Coordination avec le MPC s'agissant de la responsabilité des opérations à conduire et de la reprise éventuelle de la procédure ;
- Appui aux procureurs cantonaux pour la rédaction de demandes de fixation de for avec le MPC dans les affaires touchant au terrorisme ;
- Rédaction de dénonciations au MPC en cas de soupçons concrets d'une infraction touchant au terrorisme hors procédure de fixation de for.

À l'échelle cantonale, le SPOC T fait office d'interlocuteur pour ses collègues, en cas de questions ou de demandes. Le MPC fournit des informations de sensibilisation au SPOC T, lequel les diffuse à son tour au sein du canton. Dans la mesure du possible, le MPC s'entretient également avec les SPOC T lors de rencontres au cours desquelles sont abordés les expériences faites, les questions en suspens ou les besoins. Deux rencontres ordinaires annuelles des SPOC T sont prévues par le MPC : une pour les cantons francophones et une pour les cantons germanophones.

Il convient de partager efficacement et rapidement toutes les informations importantes pour les cantons en matière de lutte contre le terrorisme.

L'ancienne Procureure responsable de domaine T a quitté le MPC fin mars 2021. Ce n'est que le 4 août 2021 que les SPOC T ont été informés de la reprise de ce domaine de délits par une nouvelle personne. L'AS-MPC estime que cette reprise a été communiquée trop tardivement. Les SPOC T cantonaux auraient dû en être informés immédiatement. En cas d'événement, il est indispensable que les autorités cantonales puissent s'adresser à la bonne personne, afin d'éviter de perdre un temps précieux.

11.2.2. Note sur la collaboration et la coordination entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste

Dans le cadre de l'exercice du Réseau national de sécurité 2019, le MPC a fait parvenir une note de synthèse à l'ensemble des ministères publics cantonaux. Ce document décrit le modèle des SPOC T déjà appliqué dans le cadre de la collaboration entre le MPC et les ministères publics cantonaux dans les affaires de terrorisme djihadiste. En introduction, il est fait référence au risque accru d'activités terroristes en Suisse. La note clarifie ensuite les compétences en matière d'infractions touchant au terrorisme djihadiste, lesquelles relèvent de la compétence exclusive de la Confédération. Dans ces affaires, il incombe aux cantons de réaliser les premières investigations, pour autant qu'il y ait péril en la demeure et que le MPC ne soit pas encore intervenu. Le réseau MPC – SPOC T est ensuite présenté. Le dernier point de la note est consacré à la « première chose à faire » en cas d'événement, à savoir la manière dont les autorités de sécurité de la Confédération et des cantons assurent, en cas de terrorisme, une gestion efficace de l'événement, sur la base d'un partenariat. Les autorités cantonales sont chargées de parer au danger et de prendre les mesures urgentes visant à protéger les preuves. La troisième priorité est la mise en réseau et la concertation des cantons concernés et de la Confédération. Le réseau de contacts MPC – SPOC T permet de conclure les accords nécessaires. Le SPOC T cantonal est chargé de prendre contact avec le MPC. La note stipule clairement que la compétence en matière de procédure pénale (fédérale ou cantonale) n'a qu'une importance secondaire en cas d'événement. Le principe de la *One Voice Policy* s'applique à la communication vers l'extérieur (cf. 6.3.3.1, lettre i.). Sitôt que la compétence fédérale est reconnue, le lead pour la communication passe au MPC dans une deuxième phase. Le moment du passage du lead doit être déterminé en fonction de la situation et par accord mutuel. Dans la première phase, le lead pour la communication appartient aux autorités de poursuite pénale cantonales.

Rares sont les cantons qui ont pu ou voulu s'exprimer sur cette note au moment de remplir le questionnaire. D'après les réponses données, bien que la note soit connue dans la grande majorité des cas, peu d'expériences ont été faites à son sujet. Du côté du MPC, toutes les personnes interrogées connaissent la note sur la collaboration et la coordination entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste ainsi que les procédures qui y sont expliquées.

11.3 Réponses des cantons au questionnaire

L'AS-MPC a envoyé le questionnaire à l'ensemble des cantons – à l'exception du canton de Vaud⁸⁸ – à la mi-janvier 2022, les informant ainsi de l'inspection en cours concernant la collaboration entre le MPC et les ministères publics cantonaux dans le cadre du domaine de délits Terrorisme. Les cantons ont répondu au questionnaire de leur plein gré, parfois après plusieurs mois de retard. Après l'envoi des questionnaires aux cantons et à la suite d'une prise de contact avec la CPS, une discussion constructive a eu lieu entre l'AS-MPC et la CPS portant principalement sur les modalités de l'inspection et la prise en compte des intérêts de confidentialité. Cette circonstance pourrait être une des raisons du retard des réponses.

Au total, 18 cantons ont rempli le questionnaire de l'AS-MPC, tandis que sept cantons, soit 28 %, n'y ont pas répondu. Cela donne un taux de participation de 72 %. Pour ce qui est des questionnaires rendus, le taux de réponse s'élève à environ 64 %. Quelque 36 % des questions sont restées sans réponse ou n'ont pas pu être traitées par les ministères publics cantonaux faute de données empiriques. Par rapport au nombre total de questions, 6,8 % des questions de la première partie du questionnaire n'ont pas reçu de réponse. Ce chiffre s'élève à 7,1 % dans la deuxième partie et à 22,7 % dans la troisième partie.

Il convient de noter que la majorité des cantons, surtout les petits, ont rarement, voire jamais, été confrontés à des infractions terroristes. Cela explique la présence de réponses succinctes ou l'absence de réponses. La synthèse des réponses des différents cantons, le plus souvent courtes ou monosyllabiques, a été totalement anonymisée. Il est donc impossible de remonter jusqu'au canton concerné.

Les deux chapitres suivants présentent les principaux aspects positifs de la collaboration puis les principales difficultés rencontrées par les SPOC T cantonaux et le MPC dans ce cadre.

⁸⁸ Cf. Chapitre 4.

11.4 Principaux aspects positifs de la collaboration

S'agissant des affaires terroristes urgentes, la grande majorité des cantons a exprimé une opinion positive quant aux contacts avec le service de permanence du MPC. Les contacts établis se déroulent bien et les cantons se sentent bien informés des intentions du MPC. En règle générale, le MPC informe le canton concerné de ses intentions rapidement, voire sur-le-champ.

La plupart des cantons estiment que les rôles et les compétences propres au MPC et aux SPOC T sont suffisamment clarifiés. Il convient de préciser ici que les petits cantons ou ceux ayant connu peu, voire pas d'affaires d'infractions terroristes sont du même avis que les cantons disposant d'une expérience en la matière: selon l'opinion générale, les compétences sont claires, pour autant qu'il soit possible de les évaluer.

11.5 Principales difficultés rencontrées par les SPOC T et le Ministère public de la Confédération dans leur collaboration et communication

Concernant les informations concrètes en matière de lutte contre le terrorisme dont dispose le MPC et qui doivent être transmises aux cantons en vue d'accomplir la tâche à mener conjointement, certains cantons ont indiqué qu'elles parvenaient aux SPOC T à intervalles irréguliers, très sporadiquement, voire rarement, bien qu'au moins une rencontre annuelle ait été prévue.

Plusieurs cantons ont indiqué que le MPC avait refusé sa compétence dans une ou plusieurs procédures. Divers motifs ont été soulevés par les cantons, tels que le fait que le MPC n'ait pas reconnu de juridiction fédérale après un examen sommaire du dossier ou qu'il ait annoncé, lors d'entretiens informels préalables, qu'il ne reprendrait pas certaines procédures, faute de liens assez évidents avec des intérêts terroristes. En l'espèce, il n'y a pas eu de refus formel du MPC, aucune procédure formelle de reprise n'ayant été préalablement lancée.

Concernant la qualité de la communication, les cantons ayant exprimé une opinion négative à ce propos ont surtout mis en avant le caractère trop passif et réservé du MPC. Certains cantons ont déclaré que la collaboration se déroulait bien dans certains domaines, mais qu'ils estimaient la communication insuffisante. D'autres cantons ont, quant à eux, suggéré la mise en place de bulletins réguliers d'informations.

Relativement à la plateforme commune Confédération/cantons sécurisée mise en place dans le cadre de l'exercice du Réseau national de sécurité ERNS 19, certains cantons estiment qu'elle est trop compliquée, qu'il est difficile d'y accéder ou que la multiplication des problèmes informatiques en rend l'accès difficile. Par ailleurs, certains cantons n'avaient pas connaissance de la note d'information sur la collaboration et la coordination entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste, publiée par le MPC dans le cadre de la préparation de l'exercice du Réseau national de sécurité ERNS 19 (cf. supra 11.2.2.2).

11.6 Position du Ministère public de la Confédération concernant la collaboration avec les cantons

Les personnes du MPC interrogées par la délégation de l'AS-MPC estiment que la collaboration actuelle est positive et ne pose pas problème.

Elles jugent la collaboration actuelle entre les cantons et le MPC plus étroite, plus intense et plus rapide que par le passé et sont convaincues qu'un partenariat étroit avec les cantons est la seule voie possible. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il est question de dossiers communs. Selon elles, il s'agit d'un travail mené conjointement par plusieurs autorités et il est essentiel de collaborer directement avec le canton concerné et de s'asseoir littéralement à la même table. À l'avenir, il est prévu d'organiser davantage de formations afin de garantir une unité de doctrine. Les contacts entre le MPC et les SPOC T ont été quelque peu inexistant pendant deux ans – en raison de la pandémie de COVID-19 – mais s'intensifient à présent. De nouvelles rencontres ont déjà eu lieu fin janvier 2022. Les expériences faites jusqu'à présent sont jugées positives. Les personnes interrogées ont toutefois également fait remarquer que les cantons n'étaient pas tous concernés de la même manière et que l'intensité des collaborations respectives n'était pas la même partout.

Elles ont toutes confirmé un changement de paradigme en ce qui concerne la reprise de procédures. Elles ont également toutes exprimé la même volonté de voir le MPC reprendre la procédure au moindre soupçon d'infraction terroriste ou en cas de doute, et ce dans les plus brefs délais, à savoir une reprise décidée en 15 minutes maximum, suivie d'une communication. Cela n'a pas toujours été le cas et a, par le passé, causé des problèmes et surtout soulevé des questions de compétence dans les cantons concernés. Dans un cas d'espèce, cela a eu de graves répercussions pour les autorités cantonales ainsi qu'en matière de coordination de la communication officielle. Selon les personnes interrogées, le manque de ressources par le passé explique pourquoi la pratique de reprise était différente à l'époque.

Pour l'ancienne Procureure responsable de domaine T, il n'y a pas eu de changement de paradigme dans la mesure où le MPC a toujours eu cette approche, soit de reprendre la procédure au moindre soupçon d'infraction terroriste ou en cas de doute.

D'après l'avis majoritaire des personnes interrogées, à l'avenir, il pourrait être judicieux d'intensifier les contacts entre les SPOC T et les membres du MPC compétents. Il conviendrait de définir et de gérer encore plus clairement en interne les contacts avec les SPOC T cantonaux. D'après les personnes interrogées, la communication des procédures closes aux SPOC T ne repose sur aucune pratique établie. Un membre du MPC a, en outre, émis l'idée de mettre en place une plateforme commune regroupant également certains documents de base. Il ne s'agirait pas seulement d'échanger dans des situations concrètes, mais aussi de pouvoir accéder à des informations de base à tout moment.

11.7 Appréciation de l'AS-MPC et recommandations

Sur le principe, la collaboration entre les SPOC T et le MPC semble bien fonctionner en cas d'actes terroristes. La fonction de SPOC T, créée spécialement à cet effet dans chacun des cantons, est indispensable pour gérer de tels événements et est également nécessaire du point de vue des cantons. Le MPC estime lui aussi que les SPOC T cantonaux sont importants et les apprécie. Une autre réglementation des compétences ne serait pas utile et compliquerait inutilement le travail déjà complexe en cas d'événement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il va de soi que les cantons ne sont pas tous concernés de la même manière par de telles infractions. Néanmoins, certains cantons souhaiteraient recevoir plus d'informations ou des informations plus régulières en matière de lutte contre le terrorisme et apprécieraient des rencontres plus fréquentes le cas échéant.

À la question de savoir si un changement de paradigme avait été constaté en ce qui concerne les compétences du MPC, aucun des SPOC T ayant répondu n'a été en mesure de confirmer un tel changement. Toutefois, plusieurs membres du MPC ont confirmé à l'AS-MPC, lors des auditions menées dans le cadre de l'inspection, que le MPC avait changé de paradigme et adapté sa pratique de reprise. À l'heure actuelle, au moindre indice terroriste, la procédure est immédiatement reprise et coordonnée avec le SPOC T concerné. L'AS-MPC salue ce changement de paradigme.

Selon l'AS-MPC, les difficultés énumérées vis-à-vis de la plateforme commune ne se limitent pas à l'accès technique, mais concernent également l'ergonomie et l'utilisation régulière au quotidien. Une plateforme commune dédiée à la transmission sécurisée d'informations pour l'ensemble des SPOC T et le MPC simplifierait considérablement la communication et les

échanges et permettrait une adaptation en fonction des besoins de chaque canton. L'AS-MPC estime qu'il serait souhaitable de mettre en place une plateforme commune entre le MPC et les SPOC T.

La note sur la collaboration et la coordination entre les Ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste est en grande partie connue de toutes les autorités concernées. Elle n'est cependant plus d'actualité, notamment en ce qui concerne le moment où la compétence est décidée. Selon des indications de membres du MPC, la responsabilité du MPC est centrale et la décision en matière de compétence n'est plus prise a posteriori. De plus, la note manque de clarté quant au lead pour la communication. Comme la reprise par le MPC est désormais immédiate sitôt la juridiction fédérale reconnue, le MPC peut tout à fait assumer ce rôle, dès le début et à lui seul.

L'AS-MPC a constaté que le MPC n'informe pas systématiquement les SPOC T des procédures closes. Elle estime qu'il est important que les SPOC T soient informés des procédures closes en cas de reprise préalable par le MPC.

La note établit l'obligation pour chaque ministère public cantonal de désigner un SPOC T auprès du MPC. Dans un cas, le poste d'interlocuteur du canton, à savoir le SPOC T, était temporairement vacant. Or, comme mentionné au chapitre 11.6, une reprise tardive par le MPC a de graves répercussions en cas d'événement.

AS-MPC_15_2022 – Intensification des informations aux SPOC T

Dans le domaine d'infractions de terrorisme, l'AS-MPC recommande au MPC d'échanger plus régulièrement des informations avec les SPOC T et d'adapter les contacts aux besoins des cantons en les intensifiant si nécessaire.

AS-MPC_16_2022 – Actualisation du document récapitulatif

L'AS-MPC recommande au MPC d'actualiser puis de porter à la connaissance des SPOC T le document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* » sur les points suivants :

- nouvelle pratique de reprise de la procédure et prise du lead en matière de communication ;
- fixation de la pratique à suivre en matière d'informations relatives aux procédures closes.

AS-MPC_17_2022 – Désignation d'un SPOC T dans chaque canton

L'AS-MPC recommande au MPC de s'assurer que chaque canton a désigné son SPOC T et que les mutations lui sont communiquées.

12. Domaine d'infractions de terrorisme

12.1 Remarques préalables

Le domaine d'infractions de terrorisme (domaine T) fait partie de la Division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité (RTVC). Le site de la division RTVC se trouve à Berne. Cette division n'exploite pas d'antennes. La division RTVC est dirigée par un Procureur fédéral en chef, qui assume la responsabilité globale de la division, ce qui comprend en particulier l'attribution des affaires, l'affectation correspondante des ressources ainsi que la direction organisationnelle de la division⁸⁹. Au niveau hiérarchique inférieur, dans le domaine T, le Procureur responsable de domaine T est notamment impliqué dans la prise de décision et soutient le Procureur fédéral en chef par ses conseils⁹⁰.

Avec l'arrivée du Procureur fédéral en chef le 1^{er} juillet 2020, et celle du nouveau Procureur général de la Confédération le 1^{er} janvier 2022, le domaine T a été remanié. Ce remaniement étant en cours, l'analyse systémique de l'organisation du domaine T se limitera à quelques aspects choisis : l'effectif du personnel au niveau opérationnel, la formation continue des Procureurs·res fédéraux et l'évaluation de la dangerosité d'un prévenu comme outil nécessaire pouvant être mis en place.

L'AS-MPC tient à souligner ici qu'elle a pu observer une motivation et un engagement très prononcés des Procureurs·res fédéraux dans leur travail.

12.2 Effectif du personnel au niveau opérationnel

Pendant l'inspection, le domaine T bénéficiait au niveau opérationnel de trois postes de Procureurs·res fédéraux, dont le Procureur responsable de domaine T, et de trois postes de Procureurs·res fédéraux assistants·tes pour un total de 520 %. Depuis 2021, il y a eu une augmentation de l'effectif du personnel dans le domaine T. Auparavant, une seule Procureure fédérale, qui était en même temps responsable de domaine de délits T, et un Procureur fédéral assistant étaient affectés au domaine T. Celle-ci pouvait parfois être chargée de 70 dossiers

⁸⁹ Art. 2 al. 1 du Règlement sur l'organisation interne de la division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité (RTVC)

⁹⁰ *Ibid.*

pendants, tout en assumant en parallèle la fonction de responsable de domaine T. Cette situation de sous-effectif était à l'évidence insatisfaisante et l'AS-MPC salue l'augmentation des ressources en personnel.

En cas de besoin de personnel supplémentaire, la division RTVC a mis en place un système permettant aux Procureurs·res fédéraux assistants·tes de travailler pour d'autres domaines de délits de la division RTVC et aux Procureurs·res fédéraux des domaines de délits Entraide judiciaire et Cybercriminalité d'apporter leur soutien temporaire au domaine T. C'est ainsi par exemple que les affaires de Morges et de Lugano ont été reprises par des Procureurs fédéraux qui ne sont pas affectés au domaine T. Il ne fait aucun doute que ce système favorise la perméabilité professionnelle et la flexibilité dans la gestion des ressources en personnel. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que le domaine T – comme chaque domaine de délits d'ailleurs – exige des connaissances spécifiques approfondies. La spécialisation des Procureurs·res fédéraux est un aspect primordial dans le cadre des attributions du MPC.

Les Procureurs·res fédéraux ont été questionnés.es par la délégation de l'AS-MPC sur leur charge de travail respective. La grande majorité a indiqué que la charge de travail était gérable. L'audition du Procureur responsable de domaine T a permis de comprendre la difficulté pour ce dernier de combiner les tâches opérationnelles et celles relevant de sa fonction de responsable. La charge de travail liée à l'opérationnel ne lui permet pas de se consacrer de manière satisfaisante aux activités inhérentes à la fonction de responsable de domaine de délits T, notamment à la stratégie du domaine, aux relations extérieures, au développement et au transfert de connaissances et à la gestion de portefeuilles. Avant son départ fin mars 2021, l'ancienne Procureure responsable de domaine de délits T avait indiqué qu'en raison de priorités opérationnelles, son rôle lié à la fonction de responsable de domaine de délits T n'avait pas pu être pleinement assumé les dernières années⁹¹. Indépendamment du point de savoir si une augmentation du personnel doit avoir lieu, l'AS-MPC estime qu'il est judicieux de remettre en question le cumul de ces deux fonctions afin d'évaluer si le responsable de domaine de délits T ne devrait pas uniquement se concentrer sur les aspects relatifs au développement du domaine T. Pour l'AS-MPC, un cumul des fonctions n'est en effet admissible qu'à la condition que le temps accordé à la fonction de responsable de domaine soit suffisant pour développer le domaine T et assurer une bonne communication et collaboration avec les cantons.

⁹¹ Séance du 10 mars 2021 au sein du MPC

12.3 Formation continue des Procureurs·res fédéraux

À la lecture des documents relatifs au domaine T, il a été constaté que les expertises psychiatriques sont en augmentation. Dans plusieurs affaires de terrorisme, le MPC a mandaté des experts afin que ceux-ci répondent aux questions liées à l'existence d'un trouble mental du prévenu, aux éventuelles répercussions de son trouble mental sur sa responsabilité pénale, à l'évaluation du risque de récidive et aux possibilités d'agir sur le risque de récidive (art. 59 – 64 CP).

Lors des auditions au sein du MPC, la délégation de l'AS-MPC a abordé le thème des expertises psychiatriques et la question de la formation continue des Procureurs·res fédéraux en matière de psychiatrie légale et forensique. Les répondants ont confirmé que les expertises psychiatriques sont en croissance et qu'ils n'ont pas suivi de formation continue portant sur la réception et la compréhension d'une expertise psychiatrique. Étant donné l'augmentation des expertises psychiatriques et le poids alloué à l'expertise psychiatrique dans la justice pénale, il s'avère important pour les Procureurs·res fédéraux d'acquérir des connaissances de base en psychiatrie forensique.

AS-MPC_18_2022 – Formation continue dans le domaine de la psychiatrie forensique

L'AS-MPC recommande au MPC d'inciter les Procureurs·res fédéraux affectés·es au domaine d'infractions de terrorisme à suivre une formation continue dans le domaine de la psychiatrie forensique.

12.4 Outil nécessaire : évaluation de la dangerosité d'un prévenu

Au cours de la récolte des informations au sein du MPC, l'AS-MPC a observé que sur le plan de l'évaluation de la dangerosité d'un prévenu et en l'absence d'une expertise psychiatrique, les Procureurs·res fédéraux ne font pas appel à des connaissances spécifiques d'un psychiatre forensique pour l'appréciation de pronostic et de gestion des risques d'un prévenu afin de prévenir les crimes violents. Dans le canton de Zurich, par exemple, l'Hôpital universitaire psychiatrique dispose d'un service spécialisé « *Forensic Assessment & Risk Management* » qui soutient les autorités de poursuite pénale dans l'évaluation des risques et la gestion des cas. Cette étroite collaboration interdisciplinaire favorise les effets de synergie et une compréhension commune du cas. Elle contribue ainsi à la prévention des délits graves de violence. L'appui de ce service spécialisé est surtout important pour les cas limites où la question de la détention se pose.

AS-MPC_19_2022 – Sollicitation d'un·e psychiatre forensique en cas de doute

L'AS-MPC recommande au MPC, en cas de doute sur la question de l'incarcération d'un prévenu et en l'absence d'expertise psychiatrique, de faire appel à un·e psychiatre forensique afin d'évaluer sa dangerosité.

13. Liste récapitulative des recommandations

Suite à cette inspection, les recommandations de l'AS-MPC sont les suivantes :

AS-MPC_11_2022 – Mise en place systématique d'un organe de coordination

Pour les cas du domaine d'infractions de terrorisme avec risques particuliers identifiés, afin de favoriser la collaboration et la coordination et d'assurer une base commune d'informations, l'AS-MPC recommande au MPC la mise en place systématique d'un organe de coordination comprenant les différentes autorités intervenantes, à savoir le SPOC T cantonal, fedpol, la police cantonale et les autorités cantonales d'exécution des peines.

AS-MPC_12_2022 – Coordination de toute l'activité de communication

Dans le domaine d'infractions de terrorisme, l'AS-MPC recommande au MPC, en tant que directeur de la procédure, de coordonner en respectant la langue de la procédure toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder aux éventuelles éliminations des divergences de formulation.

AS-MPC_13_2022 – Directive tendant à interdire de rédiger les ordonnances « cachet »

L'AS-MPC recommande au MPC d'édicter dans le domaine d'infractions de terrorisme une directive interdisant de rédiger les ordonnances de non-entrée en matière sous forme de « cachet ».

AS-MPC_14_2022 – Précision du processus de communication et des compétences

L'AS-MPC recommande que le processus de communication décrit au point 5. du document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* » soit précisé relativement à la répartition des compétences entre le MPC et fedpol et qu'il soit mis en œuvre sans réserve pour les procédures futures.

AS-MPC_15_2022 – Intensification des informations aux SPOC T

Dans le domaine d'infractions de terrorisme, l'AS-MPC recommande au MPC d'échanger plus régulièrement des informations avec les SPOC T et d'adapter les contacts aux besoins des cantons en les intensifiant si nécessaire.

AS-MPC_16_2022 – Actualisation du document récapitulatif

L'AS-MPC recommande au MPC d'actualiser puis de porter à la connaissance des SPOC T le document récapitulatif « *Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste* » sur les points suivants :

- nouvelle pratique de reprise de la procédure et prise du lead en matière de communication ;
- fixation de la pratique à suivre en matière d'informations relatives aux procédures closes.

AS-MPC_17_2022 – Désignation d'un SPOC T dans chaque canton

L'AS-MPC recommande au MPC de s'assurer que chaque canton a désigné son SPOC T et que les mutations lui sont communiquées.

AS-MPC_18_2022 – Formation continue dans le domaine de la psychiatrie forensique

L'AS-MPC recommande au MPC d'inciter les Procureurs·res fédéraux affectés·es au domaine d'infractions de terrorisme à suivre une formation continue dans le domaine de la psychiatrie forensique.

AS-MPC_19_2022 – Sollicitation d'un·e psychiatre forensique en cas de doute

L'AS-MPC recommande au MPC, en cas de doute sur la question de l'incarcération d'un prévenu et en l'absence d'expertise psychiatrique, de faire appel à un·e psychiatre forensique afin d'évaluer sa dangerosité.

L'AS-MPC demande au Procureur général de la Confédération de mettre en œuvre ces recommandations d'ici au 31 décembre 2023.

Berne, le 12 décembre 2022

**Autorité de surveillance du Ministère public de la
Confédération (AS-MPC) :**

La Présidente AS-MPC : Dr. iur. Alexia Heine

La responsable

de l'inspection AS-MPC : Dr. iur. Isabelle Augsburg-Bucheli

Le responsable

du Secrétariat AS-MPC : Patrick Gättelin

La responsable adjointe

du Secrétariat AS-MPC : Deborah Borraccino

Annexe 1 : Les personnes du MPC auditionnées par l'AS-MPC

Ruedi Montanari	Procureur général suppléant
André Beck	Procureur fédéral en chef de la division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité (RTVC)
Kaspar Büniger	Procureur fédéral responsable du domaine d'infractions de terrorisme
Yves Nicolet	Procureur fédéral responsable du domaine d'infractions de la cybercriminalité et directeur de la procédure relative à l'affaire de Morges
Elisabetta Tizzoni	Procureure fédérale dans le domaine entraide judiciaire et directrice de la procédure relative l'affaire de Lugano
Daniel Spycher	Procureur fédéral dans le domaine d'infractions de terrorisme
Nathalie Guillaume-Gentil Gross	Procureure fédérale dans le domaine d'infractions de terrorisme
Gökhan Can	Procureur fédéral assistant dans le domaine d'infractions de terrorisme
Linda Von Burg	Spécialiste communication
Anthony Brovarone	Spécialiste communication
Juliette Noto	Ancienne Procureure fédérale responsable du domaine d'infractions de terrorisme et directrice des procédures relatives aux affaires de Morges et Lugano (CHIMERA I)

Annexe 2 : Liste des abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ATF	Arrêts principaux du Tribunal fédéral
CdG	Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénal
CPS	Conférence des procureurs de Suisse
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
Domaine de délits Terrorisme	Domaine T
fedpol	Office fédéral de la police fedpol
FF	Feuille fédérale
FVP	Fondation Vaudoise de Probation
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
OEP	Office d'exécution des peines
Loi sur Al-Qaïda/EI	Loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées
MPC	Ministère public de la Confédération
MP Vaud	Ministère public du canton de Vaud
PCV	Police cantonale vaudoise
SMPP	Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires
SPEN	Service pénitentiaire vaudois
SPOC T	Single point of contact T
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRCa Vaud	Service de renseignement du canton de Vaud
RS	Recueil systématique
RTVC	Division Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité
TMC	Tribunal des mesures de contrainte
TPF	Tribunal pénal fédéral