



Bundesanwaltschaft  
Ministère public de la Confédération  
Ministero pubblico della Confederazione  
Procura pubblica federala

2016

# Rapport de gestion

Rapport établi par le Ministère public  
de la Confédération sur ses activités  
au cours de l'année 2016 à l'intention  
de l'autorité de surveillance



# Avant-propos

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport de gestion 2016 du Ministère public de la Confédération (MPC). Le rapport comporte notamment le rapport annuel à l'intention de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et il tient compte des prescriptions de cette dernière relatives à la surveillance.

Dans le domaine opérationnel, l'année sous revue a été marquée par le traitement d'importants complexes d'affaires que seul l'engagement des teams d'enquête a permis de gérer. Par ailleurs, de nombreuses affaires qui remontaient parfois à plusieurs années ont pu être clôturées.

Tant dans le domaine opérationnel qu'administratif, l'année sous revue a signifié le début de la mise en œuvre de la stratégie du MPC pour la période administrative 2016–2019. Dans le domaine administratif, les points forts ont été l'adaptation de l'organisation du MPC à la stratégie et la création de nouvelles structures de gouvernance. Ces mesures organisationnelles ne constituaient pas un but en soi mais ont servi à la meilleure exécution possible de mon mandat légal de mettre en place, pour le MPC, une organisation rationnelle et d'en assurer le fonctionnement ainsi que de veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure.

Diverses autorités de surveillance et de contrôle sont chargées de veiller à l'exécution du mandat que la loi confie au MPC et nous avons été régulièrement en contact avec elles durant l'année sous revue. Le MPC est ainsi soumis à la surveillance indivisible aux plans administratif et technique de l'AS-MPC ainsi qu'à la haute surveillance du Parlement (Commissions de gestion et des finances ainsi que leurs délégations). Par ailleurs, durant l'année sous revue, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est occupé de divers thèmes en relation avec l'activité du MPC. Il ne faut pas oublier le rôle des tribunaux dans ce système global de surveillance et de contrôle. Les actes de procédure du MPC sont vérifiés et jugés par le Tribunal pénal fédéral et éventuellement aussi par le Tribunal fédéral.

Le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), dans le cadre de l'évaluation de la Suisse à laquelle il a procédé en 2016, a salué positivement l'indépendance institutionnelle du MPC. Le GAFI (Groupe d'Action financière), qui a également procédé à une évaluation de la Suisse en 2016, a loué l'efficacité de la poursuite pénale du MPC et des autorités de poursuite pénale cantonales.

Rétrospectivement, l'année écoulée a été intense pour le MPC. Le présent rapport illustre, par quelques extraits, combien les tâches légales exercées par le MPC sont variées.

Pour conclure, je tiens à remercier de leur bonne collaboration toutes les autorités partenaires du MPC, aussi bien de la Confédération que des cantons ainsi que les collaborateurs du MPC pour leur engagement.

Michael Lauber,  
Procureur général

Berne, janvier 2017



# Table des matières

## Introduction

1 Statut et mandat légal du Ministère public de la Confédération (MPC)	4
2 Collaboration internationale	4
3 Collaboration nationale	6
4 Considérations d'ordre général à l'intention du législateur	7
5 Questions juridiques	9

## Interview

Interview avec le Procureur général de la Confédération	12
---	----

## Activités opérationnelles

1 Stratégie 2016–2019	16
2 Le traitement centralisé du courrier entrant au MPC	16
3 Cas d'intérêt public	17
4 Infractions requérant une autorisation de poursuite	22
5 Exécution des jugements	23

## Activité administrative

1 Bases légales pour l'organisation	26
2 Adaptation de l'organisation du soutien à la stratégie du MPC 2016–2019	26
3 Affectation des moyens financiers et matériels	27
4 Directives d'ordre général	28
5 Personnel	29
6 Organigramme	30
7 Charge de travail des différentes unités	31

## Reporting

Chiffres et statistiques (Reporting au 31 décembre 2016)	34
--	----

# 1 Statut et mandat légal du Ministère public de la Confédération (MPC)

## 1.1 Statut du MPC (sur le plan organisationnel)

En vertu de l'art. 7 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP ; RS 173.71), le MPC est le ministère public de la Confédération. Il est placé sous la responsabilité globale du procureur général de la Confédération qui est élu par l'Assemblée fédérale et dispose de pouvoirs étendus en matière d'organisation et de direction. Le procureur général de la Confédération est assisté de deux suppléants, également élus par l'Assemblée fédérale et habilités à exercer tous les pouvoirs du procureur général lorsqu'ils le remplacent. La nomination des procureurs fédéraux et l'engagement des autres membres du personnel incombent au procureur général de la Confédération. Il est l'employeur au sens du droit fédéral sur le personnel.

Le MPC est soumis à la surveillance sans partage d'une autorité également nommée par l'Assemblée fédérale (AS-MPC ; art. 23ss LOAP).

## 1.2 Mandat légal (sur le plan opérationnel)

En tant que ministère public de la Confédération, le MPC est chargé d'enquêter sur les délits relevant de la juridiction fédérale, énumérés aux articles 23 et 24 du code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0) et dans des lois fédérales spéciales. Il lui incombe également de soutenir l'accusation dans ces mêmes cas.

Il s'agit, d'une part, des délits classiques contre la sûreté de l'Etat, c'est-à-dire d'actes pénalement répréhensibles visant avant tout la Confédération ou ses intérêts. D'autre part, la compétence du MPC s'étend à la poursuite pénale d'affaires complexes, intercantionales ou internationales, en matière de crime organisé (le terrorisme et son financement), de blanchiment d'argent et de corruption. Dans le cadre d'une compétence facultative de la Confédération, le MPC se saisit également des cas de criminalité économique d'ampleur nationale ou internationale. Enfin, il incombe au MPC d'exécuter les demandes d'entraide judiciaire émanant des autorités de poursuite pénale étrangères.

Le MPC mène ses enquêtes pénales en étroite collaboration avec la Police judiciaire fédérale (PJF), en sa qualité de police judiciaire de la Confédération. De même, le MPC collabore étroitement avec les autorités cantonales de poursuite pénale. Comme le MPC mène régulièrement des procédures complexes avec des implications internationales, la collaboration intense avec les autorités de poursuite pénale étrangères est tout aussi importante.

# 2 Collaboration internationale

## 2.1 GAFI<sup>1</sup>

Le MPC participe aux travaux du GAFI en qualité d'expert au sein du groupe de travail suisse, sous la direction du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI). Dans ce contexte, le MPC prend connaissance des nombreux documents établis par les groupes de travail du GAFI ; il rédige des prises de position et formule des propositions sur la base de son expertise dans son domaine de compétence, la poursuite pénale respectivement en matière de blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

L'année 2016 aura été marquée par le suivi des travaux importants et soutenus dans le cadre de l'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI (4ème cycle) : le MPC a rendu un projet de rapport final sur les questions relevant de sa compétence, a participé aux rencontres organisées avec les évaluateurs et à la séance plénière à Paris en octobre 2016. Dans le cadre de cette évaluation, le MPC a coordonné et représenté les travaux pour l'ensemble des autorités de poursuite pénale suisse. Dans les domaines de compétences du MPC et des ministères publics cantonaux, plus précisément sur l'exploitation des analyses financières, l'efficacité de la poursuite pénale, la confiscation et le financement du terrorisme, le niveau d'efficacité des autorités de poursuite pénale a été jugé significatif par le GAFI.

Le GAFI a notamment relevé dans son rapport<sup>2</sup>:

- Le MPC dispose de structures spécialisées qui facilitent l'exploitation de renseignements financiers dans les affaires complexes.
- Les autorités suisses démontrent une volonté claire de poursuivre le blanchiment de capitaux comme en témoigne la mise en place de structures spécialisées au sein du MPC (ZEB, p. 16 ch. 2).
- Des enquêtes complexes et de grande envergure ont été menées, tant au niveau fédéral que cantonal.
- Les autorités suisses font un large usage du séquestre qui permet de priver provisoirement et en temps opportun les criminels du produit et instrument des infractions. Les autorités suisses font de la confiscation une priorité, y compris lorsqu'aucune condamnation pour blanchiment de capitaux ne peut être obtenue.
- Les autorités suisses devraient entreprendre des mesures pour augmenter la lourdeur des peines.

1 Groupe d'Action financière

2 Disponible sous: <http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/mer-suisse-2016.html>.

- Les autorités suisses devraient tenir des données statistiques sur le nombre et la nature des enquêtes, poursuites et condamnations pour blanchiment, y compris sur les infractions sous-jacentes sur lesquelles elles reposent.
- Le MPC prend les mesures requises pour comprendre les aspects financiers dans les enquêtes relatives au terrorisme, mais devrait s'assurer que des peines dissuasives sont obtenues.

Le MPC participe en outre au « Groupe de coordination interdépartemental pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme » qui, sur mandat du Conseil fédéral et sous la direction du SFI, doit identifier et évaluer au niveau national les risques du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Par ce moyen, le Conseil fédéral met en œuvre la Recommandation correspondante du GAFI concernant l'évaluation nationale des risques.

## 2.2 GRECO<sup>3</sup>

Durant l'année 2016, la Suisse a été évaluée par le GRECO dans le cadre du Quatrième Cycle. Ce cycle a pour thème « La prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». L'évaluation de la Suisse s'est focalisée sur les autorités fédérales et notamment sur le MPC. Les questions suivantes ont été abordées :

- Les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

Le rapport du GRECO sur la Suisse a été approuvé en séance plénière le 29 novembre 2016 à Strasbourg.<sup>4</sup> L'organisation interne du MPC et son indépendance ont fait l'objet d'un examen attentif et le GRECO s'en est déclaré satisfait. En revanche, l'absence de Code de déontologie propre à l'activité des procureurs a été particulièrement mise en exergue. Le MPC est invité à y remédier, ce qu'il compte faire en 2017.

## 2.3 OECD<sup>5</sup> – Working Group on Bribery (WGB)

Quatre rencontres ont eu lieu en 2016 dans le cadre du WGB. La phase 4 de l'examen des pays a constitué un thème important. Pour la Suisse, cet examen du pays a débuté à fin 2016 et sera terminé en 2017. Il y a eu deux réunions des *Law Enforcement Officials* en juin et en décembre 2016. Lors de la première, les rapports entre la corruption d'agents publics étrangers et les délits fiscaux ainsi que le blanchiment d'argent ont été au cœur des discussions. La rencontre de décembre a porté sur des questions relatives à la manière de procéder en présence de grande quantités de données, en présence de prévenus et de détenteurs de secrets ainsi que sur des questions de principe de la détection de la corruption internationale. Ces deux réunions ont en même temps contribué à un échange d'expériences important entre les divers ministères publics des pays membres de l'OCDE.

## 2.4 Genocide Network<sup>6</sup>

La Suisse, représentée par le MPC, est membre de ce que l'on appelle le Genocide Network. Ce réseau est un sous-groupe d'EUROJUST<sup>7</sup>; il est constitué de praticiens du droit pénal international des ministères publics et polices des pays de l'UE, des USA, du Canada, de la Norvège et de la Suisse ainsi que de représentants des tribunaux internationaux, des organisations et d'ONG. Les réunions qui se tiennent deux fois par années à La Haye ont pour objet l'échange mutuel d'informations et d'expériences ainsi que la formation continue technique des participants.

Une séance exclusivement réservée aux enquêteurs est consacrée à un échange spécifique avec les autorités partenaires des pays concernés, ce qui constitue un élément important pour la poursuite pénale mise en réseau et coordonnée des criminels de guerre.

## 2.5 Participation à la 21<sup>ème</sup> Conférence annuelle de l'IAP<sup>8</sup>

La 21<sup>ème</sup> Conférence annuelle de l'IAP, qui a eu lieu du 11 au 25 septembre 2016 à Dublin, a été organisée par la Directrice des Ministères publics de l'Irlande.

3 Groupe d'Etats contre la corruption

4 La publication du Rapport du GRECO interviendra en janvier 2017. Il sera disponible sous : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp).

5 Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation pour la Coopération Economique et le Développement).

6 European Network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes (Réseau Européen d'enquêtes et poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

7 European Union's Judicial Cooperation Unit (Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne).

8 International Association of Prosecutors.

## 3 Collaboration nationale

Les participants ont eu l'occasion d'échanger les expériences qu'ils ont acquises dans les divers systèmes judiciaires par rapport au sujet principal de cette conférence, à savoir les relations et la collaboration entre les procureurs et les enquêteurs de la police et leur rôle dans la procédure pénale. La Conférence leur a également donné l'occasion d'approfondir d'autres sujets, plus particulièrement dans les domaines de la cybercriminalité, du terrorisme, de la criminalité organisée, de l'entraide judiciaire internationale et de l'indépendance du procureur. Par ailleurs, les plus de 540 participants ont pu élargir leurs propres contacts grâce aux échanges professionnels et personnels, ce qui contribue à une meilleure compréhension des divers systèmes judiciaires et de l'entraide judiciaire internationale.

### 3.1 Collaboration avec la Police judiciaire fédérale (PJF)

Le MPC collabore étroitement et bien avec la PJF. Dans le cadre d'un groupe de travail instauré en 2013 par l'AS-MPC et le Département fédéral de justice et police (DFJP), groupe de travail placé sous la conduite de Pierre Cornu (ancien Procureur général du canton de Neuchâtel)<sup>9</sup>, des recommandations et mesures avaient été élaborées ; elles ont été mises en œuvre et ont fait leurs preuves.

### 3.2 Collaboration avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

Après avoir élaboré et testé des « good practices » pour la collaboration avec la FINMA dans le domaine de la poursuite des délits boursiers, ces dernières ont été consignées par le MPC et la FINMA dans un *Memorandum of Understanding* concernant la collaboration générale entre les deux autorités. Par ce biais, la nécessaire coordination et le transfert de connaissances pourront être optimisés dans le cadre des possibilités légales. Durant l'année sous revue, il a ainsi en particulier été possible, dans des procédures pénales complexes, de prendre en considération des informations recueillies par les enquêteurs de la FINMA. En contrepartie et dans le même contexte, il a été possible de mettre à disposition de la FINMA des informations essentielles en lui donnant accès au dossier. Il y a lieu de mentionner tout spécialement une analyse complète de la FINMA qui fondait un grave soupçon de délit d'initiés et qui a permis au MPC de largement recueillir des preuves, notamment au moyen de mesures de contrainte.

### 3.3 Collaboration avec la Conférence des Procureurs de Suisse (CPS)

Le Procureur général est membre du Comité et, depuis 2017, Vice-président de la CPS. Il est important pour le MPC de collaborer activement au sein de la CPS. En effet, la CPS a pour but de promouvoir la coopération des autorités de poursuite pénale cantonales et fédérales. Elle encourage en particulier les échanges de vues entre les autorités de poursuite pénale cantonales entre elles et avec celles de la Confédération, de même que la coordination et le développement de leurs intérêts communs. Elle promeut l'unification des pratiques en matière de droit pénal et de procédure pénale. Elle prend notamment position sur les projets législatifs de la Confédération, elle adopte des résolutions et des

---

<sup>9</sup> Communiqué de presse du DFJP du 7 février 2014, [https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/aktuell/news/2014/ref\\_2014-02-07.html](https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/aktuell/news/2014/ref_2014-02-07.html).

## 4 Considérations d'ordre général à l'intention du législateur

recommandations et elle prend part à la formation de l'opinion sur les questions relevant du droit pénal, de la procédure pénale et des domaines apparentés.

L'affaire « des émissions polluantes des véhicules du groupe VW » constitue un exemple de cette coordination entre les autorités de poursuite pénale des cantons et de la Confédération. Dans ce contexte, le MPC et la CPS s'étaient mis d'accord pour que les plaintes pénales déposées en Suisse dans le cadre des émissions polluantes des véhicules du groupe VW soient rassemblées auprès du MPC. En avril 2016, dans le cadre d'une demande de délégation de la poursuite pénale, le MPC a transmis plus de 2000 plaintes au Parquet de Braunschweig qui était l'autorité compétente en Allemagne et qui dirigeait déjà une enquête pénale dans ce contexte. Dans l'intervalle et sur injonction de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, le MPC a ouvert une propre enquête contre les organes d'AMAG, contre AMAG SA et Volkswagen SA et a pris les mesures nécessaires pour la conservation des preuves<sup>10</sup>.

### 4.1 Concept d'une « entraide dynamique en matière pénale »

Dans le contexte des affaires économiques multi-juridictionnelles, la procédure suisse de l'entraide judiciaire entraîne une importante charge de travail et ne permet pas de répondre de manière adéquate aux exigences d'une collaboration internationale efficace. Lorsque, par exemple, plusieurs pays demandent l'entraide à la Suisse (le MPC a eu jusqu'à 19 pays requérants dans la même affaire), la procédure d'entraide doit être suivie à la lettre pour chaque pays et le droit d'être entendu de chaque personne touchée doit être respecté pour chacune des demandes avant toute transmission de moyen de preuves. Il s'ensuit un travail administratif considérable, au détriment de la poursuite pénale. Un véritable exercice d'équilibriste doit être réalisé pour servir les pays requérants afin de bénéficier de leur coopération dans des temps raisonnables (principe de la réciprocité) tout en menant les investigations nécessaires à la procédure pénale suisse. L'exploitation des voies de recours (en dépit du rejet quasi systématique desdits recours) dans ce type d'affaire provoque une attente de nombreux mois avant de pouvoir transmettre les moyens de preuve à l'étranger.

Une solution permettrait de pallier cette difficulté, c'est l'extension à tous les moyens de preuves du mécanisme dit « d'entraide dynamique ».

Ce mécanisme offre la possibilité de transmettre des informations à l'autorité requérante, si nécessaire en toute confidentialité, dans la mesure où la garantie de ne pas exploiter les informations comme moyen de preuve est donnée. Les autorités étrangères peuvent en faire usage pour conduire leurs investigations. En revanche, leur utilisation comme moyen de preuve, par exemple à l'appui d'un acte d'accusation ou d'un jugement dans une forme simplifiée, exige comme préalable le respect de la procédure usuelle de l'entraide judiciaire (respect du droit d'être entendu de la personne touchée, notification d'une décision de clôture et faculté de recourir). En cas d'acceptation du recours, les informations transmises doivent être retirées du dossier. La personne concernée n'en souffre ainsi d'aucun préjudice.

Ce mécanisme n'est pas nouveau : il est d'ores et déjà prévu aux articles 18b de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (pour les données informatiques rétroactives et dans un cadre restrictif; EIMP; RS 351.1), 20 du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (prévoyant la possibilité de constituer un groupe commun d'enquête; RS 0.351.12), 30 ch. 3 de l'Accord sur la fraude conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres pour la

---

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour des plaintes du 30 novembre 2016, BB.2016.192; Communiqué de presse du MPC du 9 décembre 2016, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64901.html>.

collaboration dans le domaine de la fiscalité indirecte (RS 0.351.926.81) et est finalement reconnu par la jurisprudence pour les données téléphoniques récoltées en application de l'art. 18a EIMP. Il existe également en matière d'entraide administrative fiscale (art. 21 LAAF; RS 651.1) et boursière (art. 42a al. 4 et 5 de la LFINMA; RS 956.1).

Outre l'amélioration qu'elle apporte sous l'angle d'une collaboration plus efficace, l'entraide dynamique est de nature à entraîner une diminution notable des recours déposés dans le seul but de retarder la transmission des informations à l'étranger et, par voie de conséquence, une diminution de la charge de travail. Cette modification de la pratique, qui n'affecterait pas les droits des personnes touchées, devrait s'inscrire dans les importants changements de paradigme que la Suisse a déjà connus et va connaître prochainement dans le domaine de la collaboration fiscale (échange automatique d'informations bancaires). Il serait donc judicieux qu'une réflexion dans ce domaine soit menée.

#### **4.2 Révision de l'art. 260<sup>ter</sup> CP**

Un groupe de travail instauré par la Commission des affaires juridiques pénales de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) et formé de praticiens du domaine de la poursuite pénale a élaboré, durant l'année sous revue, sous la direction du Procureur général de la Confédération, des propositions pour une adaptation de la norme pénale relative aux organisations criminelles (art. 260ter du Code pénal; CP; RS 311.0) et pour une nouvelle norme pénale sur le terrorisme. Outre le MPC, le Tribunal pénal fédéral et les cantons de Zurich, Berne, Genève et du Tessin étaient représentées au sein du groupe de travail. Les propositions formulées par le groupe de travail ont obtenu l'aval du Comité de la CCDJP et ont été transmises par ce dernier à la Cheffe du DFJP en septembre 2016.

Le groupe de travail a aussi tenu compte dans son étude en particulier de l'initiative parlementaire 14.401 «Prévoir des dispositions pénales efficaces pour poursuivre le crime organisé (révision de l'art. 260<sup>ter</sup> CP)», de la motion 15.3008 «Article 260ter du Code pénal. Modification» et de l'initiative parlementaire 15.407 «Adoption d'une disposition pénale réprimant le terrorisme».

#### **4.3 Mise en œuvre de la Convention dite Medicrime**

En relation avec la mise en œuvre de la Convention dite Medicrime, le MPC s'est déjà déclaré disposé à se charger des cas criminels traités par l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) qui exigent des investigations secrètes, qui ont une dimension internationale

marquée et qui sont très complexes (Rapport de gestion MPC 2013, p. 7 ch. 2.3.).

Ces nouvelles tâches vont avoir pour conséquence une charge supplémentaire pour le MPC (et pour la PJJ). Il n'est pas encore possible de chiffrer l'ampleur d'un éventuel besoin en ressources supplémentaire. Selon l'état actuel des connaissances, il devrait y avoir une à deux procédures qui seraient transmises au MPC par année. Mais certaines procédures vastes et complexes immobilisent toutefois selon l'expérience une multitude de personnes déjà dès le début de l'enquête.

## 5 Questions juridiques

### 5.1 Accès des autorités de poursuite pénale aux rapports des intermédiaires financiers pour la FINMA

Dans son arrêt 1B\_249/2015 du 30 mai 2016 (BGE 142 IV 207)<sup>11</sup> relatif à la levée des scellés dans une enquête menée par le MPC contre une banque pour soupçon de responsabilité de l'entreprise, le Tribunal fédéral retient que les intermédiaires financiers doivent documenter le respect des prescriptions sur le blanchiment – aussi en ce qui concerne leurs succursales ou filiales à l'étranger. Cette documentation doit dès lors être disponible en tant que moyen de preuve pour une enquête pénale suisse dans tous les cas, à savoir également dans le cadre d'une enquête contre l'intermédiaire financier correspondant. Le droit de ne pas s'auto-incriminer dans une procédure pénale (*nemo tenetur*) n'y fait en principe pas obstacle. Les documents et rapports saisis dans le même contexte pour la FINMA et qui concernent le respect des prescriptions sur le blanchiment par l'intermédiaire financier sont accessibles sans restrictions pour l'enquête pénale et expressément utilisables en justice – pour autant que ces documents n'aient pas été établis sous la menace de sanctions pénales.

### 5.2 Etendue du secret professionnel de l'avocat dans le cadre d'investigations internes de la banque

Dans l'arrêt 1B\_85/2016 du 20 septembre 2016 relatif à la levée des scellés dans une enquête pénale conduite par le MPC contre un ancien conseiller à la clientèle d'une banque, le Tribunal fédéral retient que l'activité de conseil juridique d'un avocat, même si elle concerne des questions juridiques relatives à la compliance dans le domaine du blanchiment d'argent, est en principe protégée par le secret professionnel de l'avocat. Toutefois, il faut faire la délimitation entre l'activité typique de l'avocat couverte par le secret professionnel et l'activité commerciale opérationnelle qui ne l'est pas. La conformité juridique dans le domaine du blanchiment d'argent et le controlling interne sur un comportement commercial conforme au droit sont, de par la loi, des tâches de base pour une banque. Par conséquent, si une banque devait externaliser à un cabinet d'avocats ses propres tâches légales de compliance et de controlling de même que le devoir qui y est lié de documenter de manière adéquate des transactions suspectes, il ne serait pas possible en cas d'enquête pénale de se prévaloir à cet égard intégralement et pleinement du secret professionnel de l'avocat. D'ailleurs l'activité du cabinet d'avocats chargé de procéder aux investigations est qualifiée

d'«enquête interne», raison pour laquelle il est interdit à la banque de se prévaloir du droit de ne pas s'auto-incriminer dans une procédure pénale (*nemo tenetur*).

### 5.3 Accès au dossier d'une procédure close et entrée en force

C'est le CPP qui règle l'accès au dossier depuis le début de la procédure et jusqu'à son entrée en force. Selon l'art. 99 al. 1 CPP, après la clôture de la procédure, le traitement des données, la procédure et les voies de droit sont régies par les dispositions fédérales et cantonales sur la protection des données. Pour les organes de la Confédération, c'est par conséquent la loi fédérale sur la protection des données qui est applicable (LPD; RS 235.1).

La loi sur la protection des données vise à protéger la personnalité et les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données (art. 1 LPD). En accord avec cette finalité, le principe du droit d'accès au dossier défini à l'art. 8 LPD sert en premier lieu d'instrument pour la mise en œuvre de la protection de la personnalité. Celui qui fait une demande ne peut en principe avoir accès qu'aux données qui concernent sa propre personne, pour des motifs qui relèvent de la protection de la personnalité des autres parties à la procédure. La divulgation de données personnelles d'autres parties à la procédure n'est admissible qu'aux conditions de l'art. 19 al. 1 LPD. Si aucune de ces conditions n'est réunie, il n'est possible de donner accès aux dossiers pénaux que s'ils sont anonymisés, respectivement de n'en fournir que des extraits, ce qui peut représenter une charge administrative considérable. Comme les renseignements sont en règle générale fournis gratuitement (art. 8 al. 5 LDP), respectivement que la participation aux frais pour le requérant s'élevé au maximum à CHF 300 (art. 2 al. 2 OLDP), cette dernière ne couvre régulièrement pas les coûts.

Après la clôture d'une procédure pénale et son entrée en force, il peut arriver qu'une demande d'accès au dossier soit présentée dans l'optique d'un procès civil. Cela ne vise pas à la mise en œuvre de la protection de la personnalité mais bien en premier lieu une recherche de moyens de preuve. Sous réserve de l'abus de droit, un tel procédé est certes admissible (cf. ATF 138 III 425), mais dans de tels cas – au sens de l'art. 2 al. 1 OLDP – une plus large indemnité qui couvrirait les frais se justifierait. Il devrait être donc être possible au maître du fichier, sur la base d'un règlement des frais, de prélever un émoulement correspondant mais cela nécessiterait une adaptation des dispositions légales.

<sup>11</sup> Communiqué de presse du Tribunal fédéral du 23 juin 2016, [http://www.bger.ch/press-news-1b\\_249\\_2015-t.pdf](http://www.bger.ch/press-news-1b_249_2015-t.pdf).



# Interview

# Interview avec le Procureur général de la Confédération



**« Nous voulons nous rapprocher encore plus fortement des collaborateurs »**

Le Ministère public de la Confédération (MPC) traverse une période de transformation profonde. Parallèlement au traitement des divers complexes d'affaires, cela représente une charge supplémentaire pour les collaborateurs. Le Procureur général Michael Lauber en est conscient.

**Rétrospectivement, l'année écoulée a été intense pour les collaborateurs du MPC. De votre point de vue, quelles furent les étapes marquantes pour le MPC en 2016 ?**

Michael Lauber (ML) : Par rapport aux procédures, nous avons pu clore l'affaire Behring, nous avons progressé de manière significative dans le complexe du « Printemps Arabe » et nous avons pu procéder, dans le cadre de la procédure contre la fille du Président ouzbèke, à des auditions sur place, ce qui était quand même très spécial. Pour ce qui a trait à la protection de l'Etat et à la lutte contre le terrorisme, nous avons pu clore diverses procédures. Dans l'ensemble et par rapport aux procédures dont l'influence allait bien au-delà du MPC, l'année a été très intense.

**Qu'est-ce que cela veut dire ?**

ML : Prenons l'affaire Behring : Quand bien même la procédure avait duré 12 ans, le tribunal n'a pas admis un retard injustifié ou un déni de justice. Malgré des retards de procédure considérables et des attaques contre les institutions, cette affaire a pu être jugée. Il s'agit là d'un bon signe, aussi pour l'Etat de droit suisse.

**Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, le MPC s'est aventuré en terre inconnue avec le cas Nautilus où c'est la première fois en Suisse qu'une cellule terroriste a été mise en accusation.**

ML : C'est exact, nous avons aussi essayé de faire évoluer le droit. Cela a fonctionné dans le cas de ces quatre

irakiens où le Tribunal pénal fédéral a interprété de manière claire l'art. 260<sup>ter</sup> CP par rapport au terrorisme. Si nous savons ce que la participation ou le soutien à des organisations criminelles signifie dans le monde – disons – moderne, cela nous permet de progresser dans notre travail.

**BA-Profiles qui constituait un des projets déterminants de la nouvelle orientation du MPC a été achevé en 2016. Pouvez-vous comprendre qu'il y ait eu des discussions dans la maison ?**

ML : Oui, je peux parfaitement le comprendre. Je le vis d'ailleurs en direct dans les « BA-Talks », à savoir les discussions organisées par fonction avec tous les collaborateurs. Je comprends qu'il y ait de telles discussions dans un processus de changement et je veux les affronter. Mais en même temps, je suis persuadé que ce que nous avons décidé était juste. C'est une autre question de savoir si nous avons toujours réagi de manière adéquate dans la mise en œuvre.

**Peut-on déjà tirer des enseignements de ces discussions ?**

ML : J'ai apprécié les réactions directes et dans leur grande majorité réellement constructives. On a pu, en partie, discuter très personnellement et avoir eu un véritable échange. Cela me semble de bon augure si au sein du MPC, celui à qui quelque chose ne plaît pas ose le dire et qu'il ose le dire directement à son patron. En contrepartie, la Direction devrait se rapprocher plus encore des collaborateurs. Mais nous attendons aussi que les décisions soient acceptées et mises en œuvre.

**En 2016 quelques décisions importantes ont été rendues par le Tribunal pénal fédéral et aussi par le Tribunal fédéral. Avez-vous un favori ?**

ML : Pour moi, ce sont toutes des procédures pénales du MPC et de ce fait, elles ont la même importance. Si nous devons fixer des priorités par rapport aux ressources ou par rapport à ma présence, cela dépend toujours de l'importance actuelle.

**Dans le domaine de la cybercriminalité, une procédure (simplifiée) que le MPC avait qualifiée de cas pilote a été renvoyée par le Tribunal pénal fédéral. Comment le MPC parvient-il à faire face au fait que la réalité se modifie incroyablement vite, y compris dans le domaine de la poursuite pénale ?**

ML : C'est effectivement un défi compliqué, notamment dans le domaine de la cybercriminalité. Mais d'une manière générale, lorsque les conditions cadres se modifient constamment, nous devons aussi gérer le fait que la poursuite pénale au niveau de la Confédération

s'intègre dans un contexte général, aussi bien quant à la planification de la procédure que par rapport à la manière de penser. Mais cela ne signifie justement pas que le MPC décide politiquement, bien au contraire. Pour affaire de cybercriminalité précisément, nous avons examiné avec le team d'enquête, les options juridiques qui s'offraient encore à nous. Il peut arriver que nous ne soyons pas d'accord, d'un point de vue matériel, avec une décision d'un tribunal et nous avons aussi le droit de le dire. On ne saurait considérer que toute critique matérielle, pour autant qu'elle soit pertinente, constitue une critique des institutions.

**Dans l'interaction des divers pouvoirs, on remarque qu'on refile aux autorités de poursuite pénale des questions de société. Est-ce bien là la tâche d'une autorité de poursuite pénale ?**

ML : Très clairement non. La poursuite pénale doit constituer clairement l'Ultima Ratio du monopole de l'usage de la force étatique. On doit se limiter à ce que le droit pénal peut fournir, à savoir, la poursuite pénale. On ne peut pas rattraper avec le droit pénal des problèmes de société ou la maîtrise politique des chamboulements. C'est trop exiger. Ce sont de fausses attentes auxquelles la poursuite pénale ne peut pas répondre.

**Devrait-on dès lors tirer la conclusion inverse que la justice et la poursuite pénale ne sont pas bien équipées pour lutter contre ce que l'on nomme de nouveaux phénomènes ?**

ML : S'il s'agit de purs phénomènes de criminalité, on peut trouver des solutions. La Convention sur la cybercriminalité en est un bon exemple. Cela peut exiger des adaptations législatives. C'est la première complexité. L'autre est la tendance de la société à vouloir répondre par une disposition pénale à tout ce qui ne lui convient pas exactement. C'est à mes yeux une évolution très épineuse.

**Les collaborateurs du MPC ne traitent pas uniquement des affaires politiquement sensibles et fortement médiatisées. Quelle est la charge que doit assumer l'organisation ?**

ML : La charge de l'organisation a été très forte cette année. Nous avons maintenant effectivement mis en œuvre les décisions relatives à l'organisation prises l'année précédente et elles sont devenues tangibles et compréhensibles. Cela a conduit à de l'insécurité. Nous traversons un processus de changement qui représente une charge supplémentaire pour les grosses procédures. D'une manière générale, nous avons atteint la limite de ce qu'une organisation peut encore endurer. Mais je suis fier de ce que nous avons atteint ensemble.

**Est-ce que le MPC pourrait alors encore faire face à une autre grosse procédure uniquement sous l'angle des ressources ?**

ML : Je me pose constamment la question. Notre principe, dans le domaine de nos compétences, est de nous débrouiller avec nos ressources. Nous avons déjà eu, sur une période relativement brève, une accumulation de grosses affaires et cela, à un moment où nous devons mettre en œuvre la réorganisation. J'estime, compte tenu de la manière avec laquelle nous avons géré les ressources au cours des cinq dernières années, que nous sommes devenus crédibles et que nous pourrions, dans une affaire urgente, présenter une demande de ressources.

**Le MPC ne se retrouve néanmoins pas seul lorsqu'il s'agit de la question des ressources. Quelle est l'importance des partenaires dans la collaboration avec le MPC ?**

ML : Le MPC ne peut réussir qu'avec des partenaires, que ce soit la police – les enquêteurs et les unités spéciales de soutien – ou les autres partenaires au plan fédéral, tels le Service de renseignements de la Confédération, l'Office fédéral de la justice, le DFAE ainsi que les cantons. Dans la structure complexe de la poursuite pénale de la Confédération, nous avons besoin de partenaires sinon cela ne fonctionne pas. Seul, le MPC ne peut rien faire du tout.

**Et qu'en est-il si ces partenaires sont aux prises avec des questions de ressources ?**

ML : Il appartient aux partenaires de s'engager eux-mêmes pour des demandes de ressources raisonnables. Mais nous les soutenons comme dans le domaine du terrorisme où nous avons nous-mêmes déclaré publiquement que la police et le service de renseignements avaient besoin d'enquêteurs supplémentaires. Il est important de nous coordonner.

**Après une année intense, de nouveaux défis sont là. Dans les procédures pénales, dans l'interaction avec les divers acteurs. Où allez-vous fixer les priorités pour 2017 ?**

ML : Je vais m'efforcer d'être encore plus proche des affaires et des collaborateurs. Mais nous devons aussi expliquer notre activité plutôt abstraite à ceux qui ne sont pas en contact direct avec le MPC et nous sommes à disposition des Commissions parlementaires et des cantons. Je viens d'être élu Vice-président de la Conférence des procureurs de Suisse. J'y vois aussi des tâches importantes pour en faire une association forte de procureurs pour la poursuite pénale. La Confédération et les cantons sont, en partie, confrontés aux mêmes problèmes que nous.



**Activités opérationnelles**

## 1 Stratégie 2016–2019

Durant l'année sous revue, le MPC a, dans le cadre de différents projets, créé de nouvelles conditions cadres pour son activité et par-là, le point de départ pour la mise en œuvre de sa stratégie 2016–2019 :

- La structure organisationnelle découlant de la stratégie est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2016. Le nombre des divisions a été réduit. Ces dernières sont maintenant organisées selon les domaines de délits, respectivement selon les domaines de compétence.
- Les divisions « Protection de l'Etat, terrorisme, organisations criminelles (STK) », « Criminalité économique (WiKri) » et « Entraide judiciaire, Droit pénal international (RV) » mènent les enquêtes dans les domaines de délits correspondants et exécutent les tâches de base du MPC. La division WiKri est articulée localement sur les sites de Berne, de Lausanne, de Lugano et de Zurich.
- La division « Analyse financière forensique (FFA) » fournit ses prestations directement dans les enquêtes pénales par l'analyse de problèmes économiques spécifiques.
- Le Secrétariat général regroupe les unités organisationnelles des prestations de soutien dans les domaines du Développement du MPC, des Finances, des Ressources humaines (RH), du Service juridique ainsi que de l'ICT et des Services centraux. Le traitement centralisé du courrier entrant (ZEB) qui a également une importance directe pour les procédures pénales, de même que l'exécution des jugements sont subordonnés au Secrétariat général.
- Afin d'avoir une base pour la mise en œuvre de la stratégie, tous les profils de fonctions ont été examinés et revus. C'est pour cette raison que tous les collaborateurs du MPC ont reçu de nouvelles affectations de fonctions et de nouveaux contrats de travail. La gestion stratégique des ressources dans le domaine du personnel se fait par le biais de contingents fixés et spécifiques pour chaque fonction.
- Nous avons développé de nouvelles structures de gouvernance avec les cadres dirigeants et les cadres spécialisés. A cet égard, nous avons mis l'accent sur l'augmentation de l'efficacité de la gestion des entrées (cf. ch. 2). Les autres axes prioritaires étaient le tableau de toutes les procédures dans les portefeuilles des divisions (structurées selon les domaines de délits) ainsi que la priorité à leur donner et l'introduction d'instruments de pilotage pour le controlling des procédures.

## 2 Le traitement centralisé du courrier entrant du MPC

Le contrôle des entrées dans les divisions du MPC a été renforcé selon les exigences stratégiques. Ce traitement centralisé du courrier entrant (ZEB) nouvellement introduit a pour but l'identification de tous les courriers auxquels une suite doit être donnée dans une enquête pénale. Tous les autres courriers seront traités directement par le ZEB pour décharger les divisions. Le ZEB enregistre, analyse et trie depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016 tous les courriers qui ne sont pas directement en relation avec une enquête pénale déjà ouverte. Cela inclut notamment les plaintes pénales, les demandes de reprise de la procédure de la part des cantons et les communications de soupçons du Bureau de communication en matière de blanchiment (MROS).

Le team ZEB, qui a été formé des secrétariats déjà existants de l'Etat-major opérationnel du Procureur général (OAB) et du traitement centralisé des communications de soupçons de blanchiment d'argent (ZAG), est chargé de procéder à une première analyse juridique des entrées. C'est l'OAB – dont la tâche principale est de trancher les questions de compétence matérielle et qui l'exécute maintenant en collaboration avec le team ZEB – qui exerce le contrôle sur les travaux du team ZEB. Si nécessaire, après la première analyse juridique, un examen plus approfondi est effectué par un procureur ou une procureure. L'OAB décide de la suite de la procédure sur la base de ces éléments. S'il est décidé qu'une procédure pénale doit être ouverte, l'analyse du ZEB est transmise à la direction de la procédure compétente. En plus des informations recueillies, elle reçoit les instructions de l'OAB. Cette manière de faire encourage l'unité de doctrine. En cas de décision négative par rapport à l'ouverture d'une enquête pénale, respectivement par rapport à une demande de reprise de la procédure, les travaux de clôture sont effectués par le ZEB en collaboration avec l'OAB. Les personnes et autorités impliquées sont informées par le ZEB.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, ce sont au total 470 entrées qui ont été traitées (sans ce que l'on appelle les affaires de masse). Parmi ces dernières, il y avait 68 demandes de reprise de la procédure ; dans environ 70 % de celles-ci, l'OAB a admis la compétence fédérale. Par ailleurs, il y a eu entre autres 116 communications MROS qui ont été traitées et environ 100 autres entrées (plaintes pénales ou autres courriers) ont été transmises aux divisions pour qu'elles y donnent suite.

Cette saisie centralisée de toutes les entrées au MPC permet d'avoir une vue d'ensemble au moyen de laquelle il est possible de détecter suffisamment tôt les tendances et les possibles manques de ressources. Par ailleurs, le ZEB est le *Single Point of Contact* pour les demandes internes et pour les autorités partenaires.

## 3 Cas d'intérêt public

### 3.1 Vol de données auprès du Service de renseignements de la Confédération

Un informaticien du Service de renseignements de la Confédération (SRC) avait en avril/mai 2012 copié de manière illicite depuis le système sécurisé du SRC sur des supports de données externes environ 500 gigabytes de données secrètes, respectivement classifiées et particulièrement sensibles, les avait sorties des locaux du SRC et les avait amenées à son domicile. Le prévenu voulait les remettre, respectivement les vendre à des parties ou organisations étrangères intéressées. Lors de la perquisition, une lettre d'offre correspondante en plusieurs exemplaires a été découverte. Grâce à la rapide intervention des autorités de poursuite pénale, il a pu être empêché que ces données extrêmement sensibles ne parviennent en mains étrangères.

Il s'agit d'un cas grave de service de renseignement politique au sens de l'article 272 CP avec un potentiel de risque élevé pour la Suisse. S'agissant de la mesure de la peine, le Tribunal pénal fédéral a suivi les réquisitions du MPC et a considéré qu'une peine de cinq ans était justifiée. Le tribunal, tenant compte d'une capacité de discernement restreinte de l'accusé l'a réduite de deux tiers, soit à 20 mois. Le jugement n'est pas encore entré en force.

### 3.2 Corruption de fonctionnaires en relation avec un gros projet informatique

En janvier 2016, le MPC a déposé auprès du Tribunal pénal fédéral un acte d'accusation notamment contre l'ancien chef de la section Informatique auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), contre le chef de projet IT externe de l'époque de l'accès aux données de l'OFEV ainsi que contre deux responsables de sociétés de fournitures IT dans ce projet.

Le Tribunal a suivi en grande partie les propositions du MPC. Le 6 décembre 2016, il a reconnu le chef de projet IT externe de l'époque coupable de gestion déloyale répétée des intérêts publics, de corruption passive répétée, de corruption répétée ainsi que de faux dans les titres. Il l'a condamné à une peine privative de liberté de trois ans (dont 18 mois sans sursis) et à une peine pécuniaire avec sursis de 30 jours-amende à CHF 100. L'ancien chef de la section Informatique a été reconnu coupable de gestion déloyale des intérêts publics répétée et de corruption passive répétée et a été condamné à une peine privative de liberté de 2 ½ ans (dont 15 mois sans sursis) ainsi qu'à une peine pécuniaire avec sursis de 21 jours-amende à CHF 30. Les deux responsables des sociétés de fourniture ont été reconnus coupables de corruption répétée et dans un cas de complicité de gestion déloyale des intérêts publics ;

ils ont été condamnés à une peine pécuniaire avec sursis de chacun 330 jours-amende à CHF 300, respectivement à CHF 350 ainsi qu'à une amende de CHF 6000, respectivement CHF 7000. Le jugement n'est pas encore entré en force.

S'agissant du chef de projet IT externe, le Tribunal a considéré que la notion de fonctionnaire (art. 110 al. 3 CP) était clairement remplie que ce soit sous l'angle objectif et subjectif. Cela précisément parce qu'au sein de l'OFEV, il exerçait aussi des tâches dans le domaine des adjudications. De cette manière, des tâches directement dans l'intérêt public lui avaient été transférées. Il avait au sein de l'OFEV une influence déterminante sur les décisions relatives à l'adjudication des mandats informatiques (compétence de décision de fait), même s'il n'a jamais pris formellement les décisions d'adjudication.

Pour les responsables des sociétés de fournitures (en qualité de corrupteurs), la position importante du chef de projet informatique externe au sein de l'OFEV par rapport aux adjudications informatiques et, partant sa qualité de fonctionnaire, était reconnaissable et connue et ils ont agi en fonction de cela, c'est-à-dire qu'ils lui ont fourni, respectivement à sa société, des commissions. Le Tribunal n'a pas retenu le renvoi aux soi-disant « Usages de la branche » pour les commissions fournies. L'ancien chef de projet informatique externe devait, sur la base de son contrat de mandat, s'occuper de tâches dans le domaine des adjudications/acquisitions de ressources à l'OFEV et il avait déjà été indemnisé pour cela. Le Tribunal a confirmé la connexité étroite entre les paiements des commissions à l'ancien chef de projet externe et son activité officielle, respectivement son influence sur l'attribution des contrats.

### 3.3 Procédure dans le domaine du terrorisme par rapport à une cellule du groupe Etat islamiste (EI) en Suisse

Le MPC a déposé, en octobre 2015, un acte d'accusation auprès du Tribunal pénal fédéral contre quatre ressortissants irakiens pour activité présumée au profit du « groupe Etat islamique » (EI ; cf. Rapport de gestion MPC 2015, page 13). L'enquête pénale concernait en particulier la préparation d'un attentat terroriste en Europe, ainsi que l'infiltration d'autres membres du groupe Etat islamiste comme on peut le reconstituer à partir d'innombrables messages de discussions. Par jugement du 18 mars 2016, trois des quatre accusés ont été reconnus coupables de participation, respectivement dans un cas de soutien à une organisation criminelle et de diverses violations contre la loi fédérale sur les étrangers. Un des trois accusés a été libéré de l'accusation

de représentation de la violence répétée et le quatrième accusé a été acquitté sur tous les points.

Le Tribunal a confirmé que l'organisation groupe État islamiste est une organisation criminelle au sens de l'article 260<sup>ter</sup> CP. La motivation selon laquelle il s'agissait d'importer dans l'espace culturel occidental leur propre ordre mondial politico-religieux et leur idéologie de combat au moyen d'une impitoyable stratégie de la violence a été considérée comme absolument condamnable. A par ailleurs été considéré comme un facteur aggravant le fait que l'activité des accusés n'avait pris fin qu'avec leur arrestation et que les activités criminelles planifiées étaient dirigées contre les structures qui fournissaient aux accusés une aide sociale et financière. Le jugement n'est pas encore entré en force.

### **3.4 Procédure dans le domaine du terrorisme concernant les voyageurs du djihad**

En février 2016, le MPC a déposé un acte d'accusation auprès du Tribunal pénal fédéral contre un ressortissant suisse de 25 ans pour représentation de la violence et violation de l'art. 2 de la loi fédérale interdisant les groupes « Al-Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées (RS 122; Loi Etat islamique), éventuellement de violation de l'art. 260<sup>ter</sup> CP. L'accusé avait été arrêté au début du mois d'avril 2015 lors de son départ à l'aéroport de Zurich par la police cantonale zurichoise et il avait reconnu au cours de l'enquête pénale qu'il avait l'intention de se rendre en Syrie dans la zone de combats de l'organisation « Etat islamique » (EI).

Par jugement du 15 juillet 2016, le Tribunal a reconnu l'accusé coupable de violation de l'art. 2 de la loi interdisant le groupe Etat islamique mais l'a libéré de l'accusation de représentation de la violence. Le Tribunal a retenu que la loi interdisant le groupe Etat islamique, en tant que loi spéciale, primait sur l'art. 260<sup>ter</sup> CP. Il a souligné que les activités de propagande pour le groupe Etat islamique qui était confirmé par cela dans son existence et directement soutenu réunissaient les éléments constitutifs de l'infraction. Le Tribunal pénal fédéral a considéré que par le voyage qu'il avait entamé, l'accusé était entré dans le cercle des personnes qui agissent et que par son engagement personnel il s'était approché si près du comportement criminel de l'Etat islamiste qu'il s'est rendu punissable au sens de l'art. 2 de la loi interdisant le groupe Etat islamiste. Le jugement n'est pas encore entré en force.

### **3.5 Enquête pénale dans le domaine de la cybercriminalité (Phishing) I**

A la suite de l'arrêt du TPF du 12 octobre 2011 (BG.2011.27), confiant au MPC la charge de poursuivre les auteurs

des cas de *phishing* ayant agi depuis l'étranger, à l'exclusion des *money mules* opérant en Suisse, une procédure a été ouverte avec un dossier, dans lequel ont été versés les nombreux cas de *phishing* dénoncés depuis 2012 par les banques, les cantons et les particuliers, dans la perspective de mettre sur pied un traitement systématique de ce type d'affaires. Cette procédure compte actuellement plus de 455 cas. Dans ce cadre et dès 2012, de nombreuses demandes d'entraide ont été adressées à divers pays en vue de tracer les flux de fonds résultant des détournements opérés sur les comptes bancaires des victimes (*e-banking*) par le biais de chevaux de Troie installés frauduleusement sur les ordinateurs de ces dernières (*pharming*). En mai 2016, la direction de la procédure a donné mandat au Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCl) et à la PJF d'analyser les cas et les données recueillis depuis 2012 et de mener les investigations nécessaires, sur les plans informatique (IT) et financier (flux), en vue d'identifier les auteurs principaux agissant depuis l'étranger.

Un rapport synthétisant les résultats de ces investigations communes, auxquelles la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI) a également participé, a été déposé au mois de décembre 2016. Ce rapport a permis de mettre en évidence une série de cas qui pourront donner lieu à des investigations complémentaires, en particulier par le biais de l'entraide judiciaire internationale. Les cas restant seront classés et pourront être réouverts en cas de découverte d'indices nouveaux.

Un processus de traitement pérenne des cas de *phishing* par le MPC est actuellement en cours d'élaboration, comprenant une première étape de tri et d'enregistrement par le ZEB, puis des investigations préliminaires de police par la PJF, en particulier le SCOCl, en collaboration avec MELANI et les autorités judiciaires des cantons chargés de la poursuite des *money mules*.

### **3.6 Enquête pénale dans le domaine de la cybercriminalité (Phishing) II**

Les personnes arrêtées en Thaïlande et livrées à la Suisse subvenaient à leurs besoins grâce aux informations qu'elles avaient recueillies illégalement de 2008 à 2014 sur plus de 100'000 cartes de crédit provenant des USA, de la Grande-Bretagne, de la France et du Danemark (*phishing*) et qu'elles avaient utilisées abusivement. Avec les cartes de crédit acquises illégalement, les auteurs achetaient pour eux-mêmes ou pour des tiers des services et des marchandises ou se faisaient verser de manière illégale des sommes d'argent par le biais de divers intermédiaires financiers (Money-Transmitter).

Les informations relatives aux cartes de crédit acquises illicitement se trouvaient pour la plupart sur l'ordinateur crypté d'une des personnes accusées. Sans la collaboration de cette dernière, il n'aurait pas été possible d'avoir accès aux informations. Les personnes ont fait l'objet d'une accusation en procédure simplifiée.

Le MPC, se basant sur les dispositions de la Convention sur la cybercriminalité (Cybercrime Convention; RS 0.311.43) en relation avec l'art. 6 CP (compétence en vertu d'un accord international), considérait que la Suisse était aussi compétente pour juger des infractions pénales commises à l'étranger par des personnes étrangères au détriment de victimes étrangères. Cela d'autant plus que pour l'acte d'accusation seuls avaient été pris en compte les Etats qui avaient confirmé au préalable qu'ils n'exigeaient pas une extradition. Le Tribunal pénal fédéral a toutefois refusé d'approuver l'accusation en procédure simplifiée au motif que la compétence faisait défaut pour des actes commis à l'étranger par des auteurs étrangers au détriment de victimes étrangères. Lors de la motivation orale de son jugement, il a expliqué qu'une condamnation pour de tels actes serait assimilable au plan du droit international à une ingérence dans des affaires étrangères.

Le MPC a remis en liberté les personnes accusées et il examine la suite à donner à cette affaire.

### 3.7 Complexe de procédures Petrobras / Odebrecht

En relation avec le scandale de corruption qui touche l'entreprise brésilienne semi-étatique Petrobras, le MPC mène depuis avril 2014 des investigations notamment pour blanchiment d'argent aggravé et actes de corruption. En 2016 – en règle générale à la suite de communications de soupçons correspondantes du MROS – environ 20 nouvelles enquêtes ont été ouvertes. De ce fait, le nombre total des enquêtes pénales menées par le MPC dans ce contexte s'est élevé à plus de 60. Les enquêtes sont dirigées en Suisse avant tout contre des agents publics brésiliens soupçonnés d'avoir fait virer sur des comptes en Suisse les montants corruptifs obtenus lors de l'attribution de mandats publics mais aussi contre des sociétés de construction et de fournitures brésiliennes soupçonnées d'avoir versé en Suisse des montants corruptifs par le biais de structures comptables et de s'être elles-mêmes enrichies illégalement dans d'innombrables cas.

Le MPC a ainsi récolté et examiné plus à fond des documents bancaires concernant largement plus de 1000 relations bancaires. Jusqu'à présent, des valeurs patrimoniales d'un total de plus de CHF 1 milliard après conversion ont été saisies; de ce montant, sur requête et avec l'accord des titulaires de comptes concernés,

environ CHF 200 millions ont déjà été restitués aux autorités de poursuite pénale brésiliennes.

Les investigations du MPC ont accordé dans ce complexe d'affaires une attention particulière depuis l'été 2015 au conglomérat Odebrecht dont le siège est au Brésil et qui est entre autres actif dans les domaines de la construction, de la pétrochimie, de l'énergie, de l'ingénierie, des infrastructures et de l'immobilier. Dans le cadre des enquêtes menées contre Odebrecht, contre d'autres sociétés et contre de nombreuses personnes physiques, un collaborateur important d'Odebrecht a pu être arrêté et auditionné en Suisse en février 2016. Avec l'appui de la PJF, le MPC a pu, en mars 2016, saisir à Genève un système de serveurs avec des moyens de preuves importants et il a pu, au moins partiellement, les analyser. Au Brésil, les investigations contre Odebrecht ont également pu avancer et au début de l'année, les premiers jugements ont été rendus contre les cadres d'Odebrecht qui ont été condamnés à de longues peines de privation de liberté, entre autres pour corruption. Odebrecht a ensuite décidé de coopérer avec les autorités de poursuite pénale et il a pu être mis un terme aux enquêtes menées contre elle au Brésil, aux USA et en Suisse.

En Suisse, Odebrecht a été reconnu coupable par ordonnance pénale fondée sur l'art. 102 CP et une amende de CHF 4,5 millions lui a été infligée. Par le biais d'une confiscation et de la constatation d'une créance compensatrice correspondante, Odebrecht a été astreint en Suisse à restituer des avantages illicites d'un ordre de grandeur de CHF 200 millions. Par ailleurs, sur la base de conventions dans ce sens – respectivement de décisions – avec les autorités compétentes au Brésil et aux USA, c'est au total encore près de USD 1,8 milliard qui doit être restitué.

Les clôtures coordonnées des procédures en Suisse, au Brésil et aux USA constituent un succès pour la lutte internationale contre la corruption; elles sont le résultat d'une étroite coopération et coordination des autorités de poursuite pénale impliquées.

### 3.8 Procédure pénale 1MDB

En août 2015, le MPC a ouvert une enquête après avoir constaté que la place financière suisse était touchée par le scandale financier dont le fonds souverain malaisien « 1 MALAYSIA DEVELOPMENT BERHAD (1MDB) » aurait été victime. En bref, ledit fonds aurait été spolié de plusieurs milliards d'USD dans le cadre d'opérations financières frauduleuses qui ont essentiellement eu des ramifications dans les pays suivants: Singapour, Luxembourg, Etats-Unis et Suisse. Cette affaire a un grand retentissement médiatique en raison de l'ampleur de cette fraude,

ainsi que de l'implication de certaines banques (suspicion de violation des obligations en matière de lutte contre le blanchissage de valeurs patrimoniales) et de la probable compromission de dirigeants de 1MDB et du fonds souverain d'Abu Dhabi dans les malversations présumées.

L'enquête suisse – qui a été ouverte pour suspicion d'escroquerie, corruption et blanchiment d'argent – est dirigée contre des agents publics malaisiens et émiratis qui disposaient chacun de plusieurs relations bancaires en Suisse qui auraient été alimentées par des fonds d'origine criminelle. Depuis 2015, le MROS a dénoncé au MPC une centaine de relations bancaires suspectes en relation avec cette fraude internationale. Plusieurs dizaines de millions d'USD ont été bloqués par le MPC aux fins de confiscation. Sur le plan international, le MPC a pris acte du refus de l'Etat malaisien d'exécuter ses commissions rogatoires visant à clarifier les faits et à recueillir des moyens de preuve en Malaisie. Le MPC investigate cependant en étroite collaboration avec les autorités des autres pays concernés par cette affaire et se félicite de l'efficacité et de la célérité de cette coopération.

S'agissant des intermédiaires financiers touchés par ce scandale, le MPC a ouvert des enquêtes distinctes contre deux banques suisses en application de l'art. 102 al. 2 CP (responsabilité de l'entreprise). Ces établissements bancaires sont suspectés de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher la commission d'actes de blanchiment d'argent en leur sein. Ces deux banques ont été sanctionnées par la FINMA qui a notamment ordonné la confiscation des bénéfices obtenus en violation de la législation sur le blanchiment d'argent. Ces décisions ont été frappées de recours et il appartiendra au Tribunal administratif fédéral de trancher.

### **3.9 Autre procédure pénale dans le domaine de la corruption internationale**

Le MPC s'est vu confier en 2011 l'exécution d'une demande d'entraide décernée par les autorités norvégiennes dans le cadre d'une enquête visant des faits de corruption commis par une importante société ayant son siège à Oslo. Celle-ci était soupçonnée d'avoir effectué un versement corruptif d'USD 1,5 million sur un compte ouvert en Suisse au nom d'une société de domicile dont l'ayant droit économique déclaré était le fils d'un agent public libyen, afin de permettre la conclusion d'un accord commercial de collaboration avec une société étatique libyenne.

Dans le sillage de l'exécution de cette commission rogatoire, le MPC a ouvert en 2012 une instruction à

l'encontre d'une société suisse, sur la base de l'art. 102 al. 2 CP, et de deux de ses administrateurs. Il était en effet apparu que la société norvégienne visée par la procédure étrangère avait sollicité l'un de ses fournisseurs, la société suisse, afin que celui-ci effectue à sa place le paiement du pot-de-vin. La société suisse a par la suite été remboursée en augmentant artificiellement, sur plusieurs factures, le prix de la marchandise vendue à une filiale de la société norvégienne.

Par *Penalty Notice* du 14 janvier 2014, la société investiguée en Norvège a été condamnée pour corruption par les autorités de ce pays. En outre, en décembre 2016, un tribunal d'appel norvégien a reconnu un administrateur de dite société coupable de corruption en lien avec les faits susmentionnés. Le 31 mai 2016, le MPC a rendu trois ordonnances pénales, la première reconnaissant la responsabilité pénale de l'entreprise de la société suisse pour complicité de corruption d'agents publics étrangers, la deuxième condamnant un administrateur pour complicité de corruption d'agents publics étrangers et faux dans les titres et la troisième condamnant l'autre administrateur pour faux dans les titres.

### **3.10 Procédures pénales en relation avec le football mondial**

En 2016, le complexe d'enquêtes liées à la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) a traversé une phase de consolidation des découvertes factuelles. Diverses mesures de contrainte visant à préserver et collecter des preuves ont été exécutées au cours de l'année, y compris en étroite coordination avec des partenaires à l'étranger (Allemagne, Autriche et France). Le MPC a par ailleurs reçu des informations et des documents via l'entraide judiciaire accordée par l'Allemagne, l'Autriche, les Etats-Unis et la France. Le MPC a également obtenu à plusieurs reprises des informations et des documents auprès de la FIFA, tant sur demande que spontanément. Enfin, en cours d'année, le MPC a remis à l'Office fédéral de la justice les derniers classeurs de pièces collectées en Suisse et destinées à être transmis aux Etats-Unis en exécution de la demande d'entraide de cet Etat et de ses compléments existants.

### **3.11 Procédure pénale dans l'affaire Behring**

Après avoir reçu et accepté l'acte d'accusation contre l'accusé Dieter Behring en automne 2015, le Tribunal pénal fédéral a siégé du 30 mai 2016 au 1er juillet 2016. Par jugement du 30 septembre 2016, le Tribunal pénal fédéral a reconnu Dieter Behring coupable d'escroquerie par métier et l'a condamné à une peine (ferme) de cinq ans et six mois. Il a ordonné la confiscation des valeurs patrimoniales séquestrées par le MPC à hauteur

d'un montant en millions à deux chiffres et prononcé, à la charge de Dieter Behring, une créance compensatrice d'un montant de CHF 100 millions. En ce qui concerne les griefs soulevés par la défense à l'encontre de la situation de la défense assumée par un « défenseur d'office » et de la « stratégie de recentrage » le Tribunal pénal fédéral a soutenu la position du MPC.

Sous réserve d'un recours au Tribunal fédéral, le MPC a ainsi clos avec succès une procédure qui a été qualifiée de monstre (« Moloch ») par le Président du tribunal et qui a conduit les autorités pénales aux limites de la justiciabilité. Le Tribunal n'est pas entré en matière sur les plaintes pénales déposées par la défense contre des représentants du MPC et du Tribunal pénal fédéral. Les recours déposés contre ces décisions sont pendants.

### **3.12 Procédure pénale dans le domaine des délits boursiers**

Le MPC a enquêté sur l'échange d'informations bancaires relatives aux clients par le biais de canaux de communication électroniques (Bloomberg, Reuters) ainsi que sur de prétendus accords commerciaux manipulateurs dans les transactions boursières d'une grande banque suisse. Des négociants en devises avaient échangé des informations avec d'autres traders à l'intérieur de la multinationale et auprès de banques tierces. Il manquait dans de nombreux cas aux messages instantanés qui ont fait l'objet d'une analyse par rapport aux exigences procédurales quant à la preuve la caractéristique de la divulgation d'informations à des tiers. Les conversations avec les traders d'autres banques ne contenaient soit que des informations propres à la banque dont la divulgation est pénalement protégée par l'art. 162 CP mais n'est poursuivie que sur plainte ou alors elles étaient dans leur contenu trop peu précises et ne constituaient pas des informations de clients de la banque.

Les négociants en devises intervenaient sur le marché spot au nom de la banque. Les opérations étaient conformes juridiquement aux dispositions du droit de la vente. Les négociants ne disposaient pas directement du patrimoine des clients mais du patrimoine de la banque selon des instructions et d'une manière qui n'a pas mis en danger ou lésé le patrimoine de la banque.

Le MPC a dès lors classé la procédure qu'il avait ouverte contre le chef trader pour soupçon de violation du secret professionnel (art. 47 de la loi sur les banques ; RS 952.0) et de gestion déloyale (art. 158 CP). La procédure a démontré en cela une lacune de la punissabilité puisque l'échange d'informations qui donne aux

négociants en devises une longueur d'avance en matière d'informations que ces derniers pourraient utiliser pour des opérations dans le sens de « délits d'initiés » n'est *de lege lata*, – contrairement à ce qui se passe dans le commerce des valeurs mobilières – pas réglé et n'est pas explicitement punissable.

### **3.13 Procédure pénale dans le domaine du droit pénal international**

Depuis le mois d'août 2014, le MPC mène une enquête pénale contre un commandant du « United Liberation Movement of Liberia for Democracy » (ULIMO) pour crimes de guerre présumés. Il est reproché au prévenu au cours du conflit armé dans les années 1993/1994, d'avoir commis avec le « National Patriotic Front of Liberia » des crimes de guerre contre la population civile du Libéria. Il est concrètement reproché des meurtres, des viols, des pillages, du travail forcé et le recrutement d'enfants soldats.

Les difficultés particulières de cette affaire tiennent d'une part au fait que l'état de fait doit être reconstruit essentiellement sur la base des déclarations des victimes et des témoins, qui se trouvent pour la plupart au Libéria. Le fait que l'Etat du Libéria a refusé d'entrer en matière sur une demande d'entraide judiciaire présentée par le MPC en 2014 aboutit à ce que les personnes du Libéria qui sont prêtes à faire des déclarations doivent voyager en Suisse pour la durée des auditions. D'autre part, durant la période à prendre en compte pour les infractions, aussi bien les organisations humanitaires que la presse nationale et internationale s'étaient retirées de la région où les événements se sont déroulés ; par ailleurs, à cet endroit, la population est en grande partie incapable de lire et d'écrire et il n'existe des lors que peu de sources écrites sur les opérations belliqueuses.

## 4 Infractions requérant une autorisation de poursuite

### 4.1 Poursuite pénale contre des fonctionnaires / contre des parlementaires fédéraux

La poursuite pénale contre des fonctionnaires en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle (à l'exception des infractions à la circulation routière) nécessite une autorisation du Département fédéral de justice et police (DFJP) selon l'art. 15 de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF; RS 170.32).

La poursuite pénale contre des députés soupçonnés d'avoir commis une infraction en rapport direct avec leurs fonctions ou activités parlementaires nécessite l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils (art. 17 al. 1 de la loi sur l'Assemblée fédérale, LParl; RS 171.10).

### 4.2 Poursuite pénale d'infractions politiques

En vertu de l'art. 66 LOAP, la poursuite des infractions politiques nécessite une autorisation du Conseil fédéral. Il s'agit de cas dans lesquels les intérêts politiques – notamment de politique étrangère – priment ceux de la poursuite pénale, raison pour laquelle le gouvernement suisse peut exceptionnellement intervenir dans la procédure. Le Conseil fédéral a délégué sa compétence en ce domaine au DFJP (art. 3 let. a de l'Ordonnance sur l'organisation du DFJP; RS 172.213.1).

Si le Conseil fédéral décide de poursuivre une infraction politique commise par un employé, conformément à l'art. 66 LOAP, l'autorisation du DFJP au sens de la loi sur la responsabilité est également considérée comme accordée (art. 7 de l'Ordonnance relative à la loi sur la responsabilité; RS 170.321).

### 4.3 Requêtes d'autorisation déposées en 2016 par le MPC

Requêtes déposées auprès du SG – DFJP <sup>1</sup> ou auprès des commissions parlementaires <sup>2</sup>	Nombre	Autorisations accordées	Autorisations refusées	Requêtes sans objet	Autorisations pendantes
En vertu de l'art. 15 LRCF <sup>1</sup>	10	8	0	1	1
En vertu de l'art. 66 LOAP <sup>1</sup>	9	8	0	0	1
En vertu des art. 17 / 17a LParl <sup>2</sup>	0	0	0	0	0
Total	19	16	0	1	2

Concernant les requêtes d'autorisation relatives à des employés de la poste, durant l'année sous revue, le DFJP a modifié sa pratique. Selon cette dernière, l'exclusion de l'application de la loi sur la responsabilité prévue à l'art. 11 al. 2 de la loi sur l'organisation de la poste (LOP; RS 783.1) pour le personnel de La Poste Suisse SA doit être interprétée dans un sens exhaustif et exclut également l'application de la loi sur la responsabilité pour ce qui a trait à la responsabilité pénale. Il n'est dès lors plus nécessaire de requérir une autorisation du DFJP pour poursuivre pénalement les employés de La Poste Suisse SA. Une requête d'autorisation déposée par le MPC a dès lors été déclarée sans objet.

## 5 Exécution des jugements

Durant l'année sous revue, ce sont plus de 700 décisions entrées en force du MPC (ordonnances pénales, ordonnances de classement etc.) ainsi que des jugements du Tribunal pénal fédéral qui ont été transmis au service de l'exécution des jugements par les divisions opératives pour prendre les mesures nécessaires dans le domaine de l'exécution. Parmi les dossiers à traiter, il y avait aussi des cas relatifs à la falsification de marques officielles en relation avec les vignettes autoroutière pour lesquelles il n'y a plus eu de dépôt d'amende perçu pour les personnes domiciliées en Suisse et qui tombent dès lors sous le coup de la procédure normale d'exécution.

Parmi les décisions et jugements susmentionnés, sept ont été transmis à l'Office fédéral de la justice (OFJ) pour examiner si la loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales séquestrées (RS 312.4 ; « Sharing ») était applicable car des valeurs pour un montant supérieur à CHF 100'000 avaient été confisquées ou parce que la confiscation avait abouti avec la collaboration de l'étranger. En 2016, l'OFJ a à nouveau clôturé plusieurs procédures de sharing des années précédentes et a confisqué définitivement et comptabilisé des valeurs patrimoniales à hauteur d'environ CHF 16,5 millions (dont environ CHF 13 millions pour la Confédération). Durant l'année sous revue, le MPC et le Tribunal pénal fédéral ont rendu des décisions définitives de confiscation, respectivement de créances compensatrices, à hauteur d'environ CHF 20 millions au total. De ce montant, environ CHF 360'000 ne tombent pas sous le coup du sharing et peuvent être comptabilisés directement comme confiscation, respectivement comme créance compensatrice, auprès de la caisse fédérale. La confiscation, respectivement la créance compensatrice de CHF 200 millions ordonnée contre la société Odebrecht (cf. p. 19 ch. 3.7) est entrée en force en janvier 2017.



**Activité administrative**

# 1 Bases légales pour l'organisation

En vertu de l'art. 16 LOAP, le MPC s'administre lui-même en qualité d'autorité indépendante du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Le procureur général de la Confédération doit veiller à une organisation adéquate par laquelle les ressources humaines et matérielles sont affectées de manière efficace (art. 9 al. 2 let. b et c. LOAP). Le MPC tient sa propre comptabilité et dispose d'un budget global. Chaque année, le procureur général de la Confédération soumet à l'AS – MPC le projet de budget et les comptes, à l'intention de l'Assemblée fédérale (art. 17 al. 1 et 31 al. 4 LOAP).

S'administrer soi-même signifie que le MPC est en principe libre pour ce qui concerne l'acquisition des biens et services qui lui sont nécessaires dans le domaine de la logistique (art. 18 al. 2 LOAP).

# 2 Adaptation de l'organisation du soutien à la stratégie du MPC 2016–2019

Dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la stratégie, les domaines de l'état-major ainsi que de l'IT & Services centraux ont été regroupés au sein du Secrétariat général. De cette manière, les bases ont été créées pour une orientation optimale des prestations de service de l'organisation de soutien aux exigences de la direction et des unités organisationnelles opératives. Le Secrétariat général se compose des domaines suivants :

- MPC Développement d'entreprise
- MPC Conduite et contrôle
- ICT et Services centraux

## 2.1 Domaine MPC développement d'entreprise

Le domaine MPC Développement l'entreprise gère le portefeuille stratégique des projets du MPC. C'est ici que toutes les mesures en relation avec la mise en œuvre stratégique des projets sont planifiées et contrôlées. Durant l'année écoulée, les projets les plus importants étaient:

- « BA 2016 » : Il y a eu en particulier des travaux par rapport aux structures de gouvernance (cf. aussi ci-dessus ch. 1)
- « BA Profiles » : La mise en pratique de l'instrument de conduite « système ESP » – qui a clos le projet – a constitué le point fort 2016.
- « Vision Joining Forces » : Sur la base d'une vision développée en commun, un programme doit être initié pour uniformiser les processus et les instruments (par exemple architecture des dossiers et architecture informatique), respectivement pour utiliser les synergies dans la collaboration entre fedpol et le MPC dans le cadre du processus de poursuite pénale. Le Tribunal pénal fédéral a également été inclus dans le cadre de l'analyse des besoins en sa qualité de partie prenante importante.
- « New Guisan » (G1): les travaux pour le nouveau complexe administratif ont été essentiellement concrétisés plus à fond dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de la sécurité, de l'exploitation du site et du restaurant.

## 2.2 Domaine MPC Conduite et contrôle

Le domaine MPC Conduite et contrôle comprend les prestations de soutien du Service juridique, des Finances, des RH et de l'Assistance de la Direction. Pour ce domaine, la gageure centrale durant l'année sous revue a été – en plus d'assurer l'accomplissement de ses tâches ordinaires – d'intégrer les solutions des projets dans le fonctionnement du MPC. En faisant notamment partie, la création du ZEB (cf. p. 16 ch. 2), l'introduction du Nouveau modèle de gestion pour l'administration

## 3 Affectation des moyens financiers et matériels

fédérale (NMG, cf. p. 27 ch. 3.2) et la mise en place de la gestion centralisée des contrats. La mise en œuvre de la nouvelle organisation et les adaptations de fonction ont généré une charge de travail élevée pour les RH. L'accompagnement des cadres pour trouver une solution à des questions de personnel a également été poursuivi cette année. Grâce à l'engagement centralisé, en particulier des RH et du service juridique, le MPC a pu réduire le nombre des absences pour cause de maladie de longue durée et trouver une solution à quelques rares conflits du personnel.

### 2.3 Domaine ICT et Services centraux

Dans le domaine ICT et Services centraux, la mise en œuvre de la stratégie dans les structures organisationnelles a conduit à des modifications. Durant l'année sous revue, il a été dans une large mesure possible d'y remédier par le biais de mesures adéquates et de recrutements. L'intégration dans le nouveau Secrétariat général s'est avérée positive et les structures de conduite ont pu être établies petit à petit.

Le portefeuille des prestations de services dans le domaine ICT et Services centraux a été ponctuellement étoffé et doit continuer à être structuré et renforcé. Durant l'année sous revue, une fois encore, des prestations de soutien de valeur ont été fournies aux unités organisationnelles qui conduisent des procédures (par exemple préparation des données pour d'innombrables procédures) et au profit de l'ensemble de l'organisation (par exemple le remplacement du réseau de téléphonie fixe par une solution de communication moderne, des déménagements internes etc.). Le guidage thématique dans le domaine de la sécurité de l'information et des technologies a continué à être professionnalisé et a été intégré dans l'organisation par le biais de mesures de sensibilisation.

### 3.1 Comptes 2016

Pour l'année 2016, le budget du MPC prévoyait des charges de CHF 57,7 millions. Avec la demande de crédit supplémentaire ordinaire II/2016, une augmentation de CHF 0,5 million a été sollicitée pour le poste « frais de détention, d'enquête et d'exécution » ; une compensation complète a pu être opérée avec le poste « actifs corporels et incorporels, réserves ». Les charges du personnel, à raison de CHF 37,0 millions (64 %) constituent la plus grande partie du budget. Par ailleurs, CHF 10 millions ont été consacrés aux frais de détention, d'enquête et d'exécution. Le solde de CHF 10,7 millions concerne la location immobilière, les dépenses informatiques, le conseil, les autres charges administratives et les amortissements du patrimoine administratif.

Une répartition entre types de financement donne l'image suivante des charges budgétées : CHF 50,1 million se rapportent à des dépenses externes à l'administration fédérale ayant une incidence financière et CHF 0,3 millions se rapportent à des amortissements. Les compensations pour des prestations internes à la Confédération (notamment au titre de la location immobilière, des dépenses informatiques et des autres charges d'exploitation) représentent CHF 7,3 millions. Enfin, CHF 3,7 millions ont été inscrits au budget pour des investissements dans le domaine informatique et le remplacement des véhicules de service.

Les chiffres du compte d'Etat 2016 seront publiés le moment venu sur les pages Internet de l'administration fédérale des finances (comptes d'Etat<sup>12</sup>).

### 3.2 Nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale (NMG)

Pour mettre en œuvre le nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale (NMG) en 2017 et pour l'introduction d'un budget global, des travaux préliminaires considérables ont été effectués. Le NMG représente une nouvelle situation de départ pour la gestion du MPC. En établissant systématiquement des liens entre les tâches et les finances ainsi qu'entre les ressources et les prestations à tous les niveaux, il en résulte une amélioration de la gestion budgétaire. Cela permet d'accroître une gestion administrative axée sur les buts et les résultats par le biais d'une meilleure transparence des coûts et des prestations. Le NMG constitue la base pour la construction d'un système de management pour la conduite et le contrôle du MPC. Le MPC a réuni toutes les prestations qui lui sont

12 <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

fournies dans un unique groupe de prestations « pour suite pénale de la Confédération ».

### 3.3 Examen par le Contrôle fédéral des finances (CDF)

Durant l'année sous revue le MPC a été invité par le Contrôle fédéral des finances (CDF) à un échange, respectivement à une évaluation dans trois domaines :

- *Audit transversal de l'entraide judiciaire*  
Le CDF examine la nécessité, respectivement la pertinence, de procéder à audit transversal dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale. Dans ce contexte, le MPC a été invité à une interview. Les informations transmises par le MPC sur les fondements de l'activité dans le domaine de l'entraide judiciaire et leurs aspects financiers ont conforté le CDF dans leur décision de procéder à un audit transversal.
- *Audit transversal de l'administration des valeurs patrimoniales séquestrées*  
Le CDF procède à un audit transversal sur le thème des valeurs patrimoniales séquestrées. Dans le cadre de ses procédures, le MPC administre une somme importante de valeurs patrimoniales séquestrées. L'exécution de cet audit transversal pose des questions fondamentales sur la délimitation des compétences de surveillance entre le CDF et l'AS – MPC. Dans ce contexte, il faut notamment résoudre la question de savoir dans quelle mesure le CDF peut avoir accès aux procédures en cours du MPC et à quelles conditions formelles un tel accès peut-être donné.  
Le MPC s'est efforcé de trouver une solution en collaboration avec le CDF. Pour le MPC, le soutien apporté à cet audit transversal a représenté un travail considérable. Le MPC est la première organisation qui est examinée par le CDF dans le cadre de cet audit transversal. Le CDF va poursuivre cet audit transversal en 2017.
- *Examen extraordinaire des marchés publics*  
Le CDF procède à un examen extraordinaire des marchés publics du MPC. Sur la base d'un cadre d'examen défini par le CDF, le MPC a répondu par écrit et au cours de deux interviews orales aux questions du CDF. Le rapport du CDF sur cet examen est attendu pour 2017.

Durant l'année sous revue, le Procureur général a édicté la « Directive pour les collaborateurs sur la sécurité de l'information » qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Cette dernière complète l'actuelle « Directive sur la sécurité intégrale » qui définit les conditions-cadres pour tous les domaines de la sécurité.

La « Directive pour les collaborateurs sur la sécurité de l'information » règle l'utilisation des informations et des moyens informatiques au sein du MPC, y compris pour ce qui a trait à la surveillance du trafic Internet et des courriels, l'accès aux locaux du MPC et les mesures de sécurité par rapport aux collaborateurs. Elle a pour but un engagement sécurisé et économique des moyens informatiques et la protection des informations résultant de leur utilisation ainsi que la protection des droits de la personnalité des collaborateurs. En plus de la sécurité des informations, cette Directive contient également des dispositions et des instructions sur la sécurité générale et la protection des collaborateurs.

## 5 Personnel

### 5.1 Effectif au 31 décembre 2016

A la fin de l'année 2016, l'effectif total du MPC était de 221 collaborateurs (année précédente : 227) représentant 202 postes à temps plein (année précédente 205). 30 (année précédente : 36) des 221 collaborateurs étaient engagés pour une durée déterminée. L'effectif se répartit comme suit entre les différents sites du MPC :

	31.12.2016	31.12.2015
Berne	166	165
Antenne de Lausanne	25	27
Antenne de Lugano	17	19
Antenne de Zurich	13	16

### 5.2 Affectation du personnel

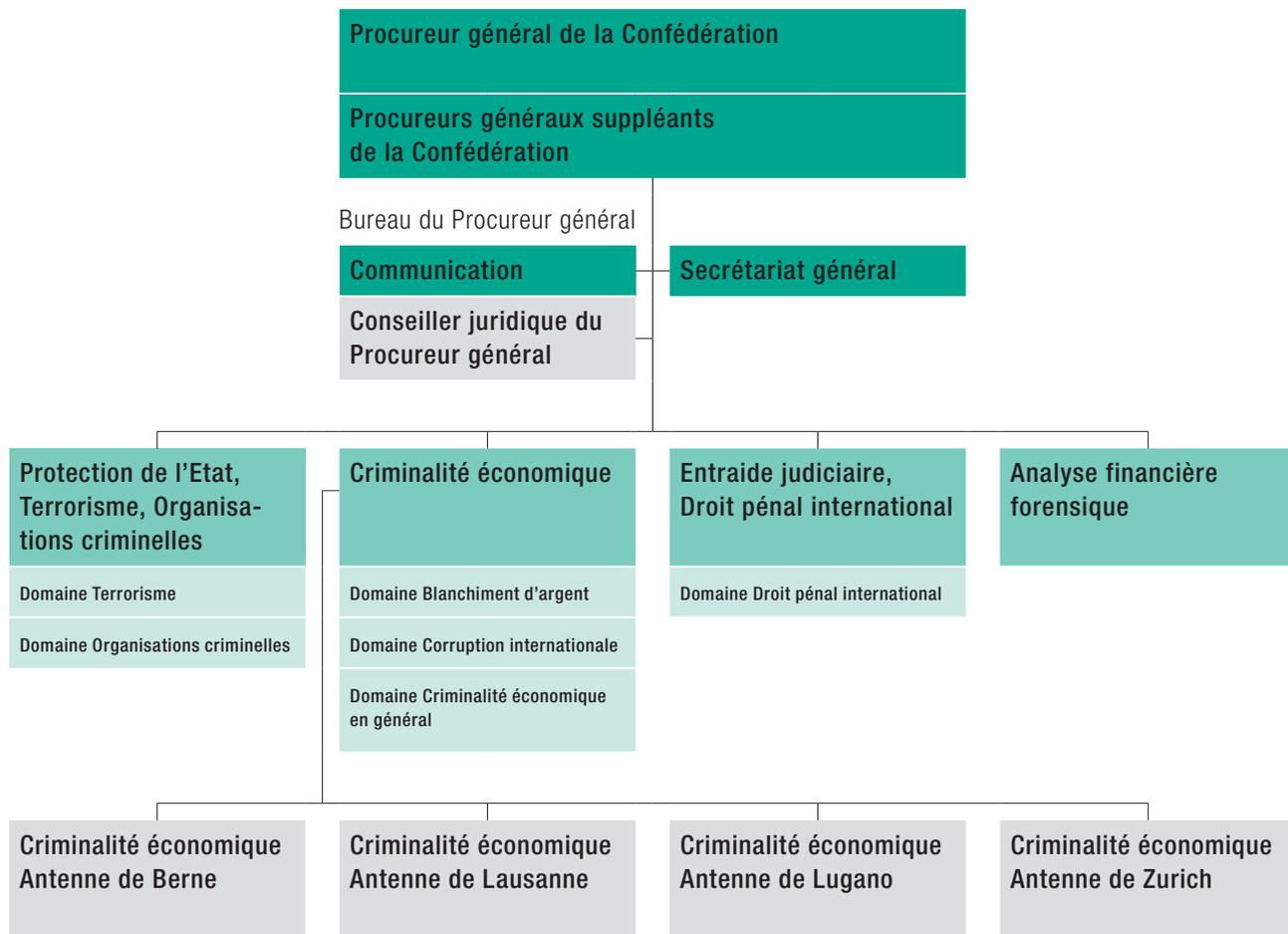
Les postes occupés au sein du MPC se répartissent entre les fonctions suivantes : procureur général de la Confédération (1), procureurs généraux suppléants (2), procureurs fédéraux en chef/chefs de division (5), procureurs fédéraux (37), procureurs fédéraux assistants (33), juristes (13), greffiers et collaborateurs de la chancellerie (50), collaborateurs administratifs (52) experts et analystes de la division FFA (28).

De plus, le MPC offrait au 31 décembre 2016 une formation juridique pratique à 12 stagiaires en droit.

Le taux d'occupation moyen est de 91,5 % et l'âge moyen des collaborateurs est de 39,6 ans. La répartition des membres du personnel entre les langues nationales est la suivante : germanophones 134, francophones 65 et italophones 22. Le MPC emploie 118 femmes et 103 hommes. Durant l'année sous revue, les fluctuations ont été de 14,9 %<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Le taux de rotation donne la proportion entre les départs de collaborateurs engagés pour une durée indéterminée par rapport à l'effectif moyen des collaborateurs engagés pour une durée indéterminée durant la période du 1.1.2016 au 31.12.2016 par tête.

## 6 Organigramme



- Membre de la direction
- Membre cadres
- Membre cadres spécialistes



R. Montanari  
Procureur général  
suppléant

M. Lauber  
Procureur général

J. Rayroud  
Procureur général  
suppléant

M. Curiger  
Secrétaire général

A. Marty  
Chef de  
l'information

## 7 Charge de travail des différentes unités

### 7.1 Division criminalité économique (WiKri)

La première année de la division nouvellement structurée a été marquée notamment par plusieurs importantes procédures qui toutes ont été menées dans le cadre d'une Task-Force et en partie sur plusieurs sites. Toutes ces procédures se trouvent dans une phase d'investigations très active et ont amené pour tous les participants une charge de travail opérative très importante. Simultanément, la liquidation de procédures plus anciennes reprises des anciennes divisions s'est poursuivie.

Il a fallu enfin exécuter des tâches inhérentes à l'organisation de la nouvelle unité, tâches qui devaient être accomplies en plus des activités quotidiennes. Pour permettre d'accomplir ces tâches importantes, des priorités ont été fixées en conséquence et on a utilisé de nouvelles synergies entre les divers sites. Globalement, l'engagement et la charge des collaborateurs ont été très élevés.

### 7.2 Division protection de l'Etat, Terrorisme, Organisations criminelles (STK)

Durant l'année sous revue, les domaines des délits protection de l'Etat, terrorisme et organisations criminelles ont été regroupés en une seule division (STK). Trois procureurs ont quitté la division ; il n'a pas (encore) été possible de repourvoir entièrement ces postes. Il n'a été possible d'exécuter que partiellement l'extension prévue des domaines terrorisme et organisations criminelles par un procureur supplémentaire pour chacun. Dans le domaine du terrorisme, en lieu et place d'un deuxième procureur fédéral, ce sont deux procureurs fédéraux assistants qui ont été engagés. Compte tenu des exigences linguistiques et professionnelles, le poste d'un deuxième procureur fédéral dans le domaine des organisations criminelles n'a pas encore pu être pourvu.

Comme dans la division STK, les entrées enregistrées notamment – mais pas uniquement – dans le domaine du terrorisme ont augmenté, la sous-dotation en personnel a conduit à une charge de travail supplémentaire des collaborateurs.

### 7.3 Division entraide judiciaire, Droit pénal international (RV)

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie 2016 – 2019, il a notamment été décidé que le domaine de délits Droit pénal international avait une importance stratégique. Pour des raisons techniques (liens étroits et interconnexion avec les thèmes de l'entraide judiciaire), le Centre de compétences entraide judiciaire (CC RIZ) et le Centre de compétences Droit pénal international (CC V) ont été regroupés au 1<sup>er</sup> février 2016 dans une seule division RV. Cela a eu pour conséquence que la division a été complétée pour chacun par un procureur fédéral ainsi que par un

procureur fédéral assistant. Durant l'année écoulée, l'ensemble des postes vacants a finalement pu être occupé.

La charge de travail de la division résulte en premier lieu des procédures d'entraide judiciaire qui lui sont attribuées et des enquêtes pénales qui en découlent (majoritairement fondées sur des annonces MROS) ainsi que des enquêtes pénales dans le domaine du droit pénal international. Tous les collaborateurs de la division RV travaillent aussi bien dans le domaine de l'entraide judiciaire que dans les procédures de droit pénal international. La charge de travail de la division RV est élevée puisque les procureurs de l'entraide judiciaire collaborent également à long terme et en y consacrant beaucoup de temps au profit d'autres divisions du MPC (joint-ventures) dans divers complexes de procédures importants (par exemple Petrobras ou FIFA).

### 7.4 Division analyse financière forensique (FFA)

Les compétences économiques et financières de la division FFA (anciennement CC WF) ont été requises dans quelque 120 procédures pénales dont 2 complexes (26 procédures) absorbant plus de 30 % de ses ressources. Celles-ci restent principalement impliquées dans des procédures ayant pour arrière-plan la corruption, le blanchiment d'argent et la responsabilité pénale de l'entreprise. En parallèle, la division a contribué au fonctionnement du ZEB ainsi qu'à l'évaluation régulière de la mise en œuvre de la politique du MPC en matière d'avoirs bloqués. La division a soumis à la direction du MPC un bilan de ses besoins technologiques nécessaires pour permettre un engagement efficace de ses ressources en lien avec l'évolution des données à analyser. Elle a été fortement engagée dans la continuation des projets cités en 2015 (éditions sous format électronique et digitalisation des dossiers standardisés de procédures) ainsi que dans l'évaluation d'une application d'importation, de saisie et d'analyse des transactions bancaires. La division met un accent toujours plus important sur la formation, individuelle ou d'équipe, spécialisée et technologique rendue nécessaire par l'évolution du contenu et de la nature des procédures. Elle a aussi pris différentes initiatives visant à favoriser les échanges de connaissances et d'expériences tant à l'interne de la division qu'avec les analystes financiers cantonaux alémaniques, romands et tessinois.

L'engagement de la division s'est réalisé dans un contexte de ressources difficile avec notamment l'absence prolongée d'un collaborateur, la fusion de la conduite des équipes FFA de Zurich et Lugano ainsi qu'une charge de travail restant élevée depuis plusieurs années. Cette situation est compensée par une grande motivation des collaborateurs.



# Reporting

# Reporting

<b>Enquêtes pénales</b>	<b>au 31.12.2015</b>	<b>au 31.12.2016</b>
Recherches préliminaires pendantes	112	129
Enquêtes pénales pendantes <sup>1</sup>	449	441
Protection de l'Etat	77	93
Terrorisme	47	35
Organisations criminelles	71	67
Droit pénal international <sup>2</sup>		10
Blanchiment d'argent	247	231
Corruption internationale	73	82
Criminalité économique en général	94	85
Enquêtes pénales suspendues	170	210
Enquêtes pénales pendantes depuis plus de deux ans	155	186

	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nouvelles enquêtes pénales	233	190
Règlements d'enquêtes pénales		
Non-entrée en matière	93	158
Classement	115	94
Transmission / délégation / remise / renvoi aux cantons	16	65
Ordonnances pénales <sup>3</sup>	580	1094
Actes d'accusation déposés	20	14
Actes d'accusation déposés en procédure simplifiée	5	3
Ordonnances pénales transmises au tribunal	16	20
Renvoi de l'accusation	5	1
Dispositifs de jugement TPF <sup>4</sup>	21	32

<b>Entraide judiciaire passive</b>	<b>au 31.12.2015</b>	<b>au 31.12.2016</b>
Procédures d'entraide judiciaire pendantes	248	265
Demandes reçues	19	16
Demandes à l'examen	62	61
Entraide judiciaire exécutée	165	180
Procédures de recours	2	8
Procédures d'entraide judiciaire pendantes depuis plus de deux ans	30	42

	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Demandes d'entraide judiciaire acceptées	145	193
Règlements de procédures d'entraide judiciaire	144	186
Renvoi à l'OFJ pour délégation aux cantons	19	27
Entraide judiciaire refusée	12	4
Entraide judiciaire accordée	72	119
Autres types de règlement (par ex. classement, retrait, etc.)	41	36

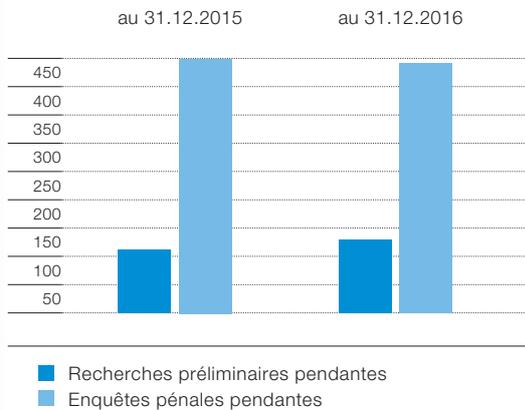
1 Pour ces catégories de délits, plusieurs désignations sont possibles

2 La catégorie de délits « Droit pénal international » apparaît pour la première fois en 2016 comme une catégorie distincte

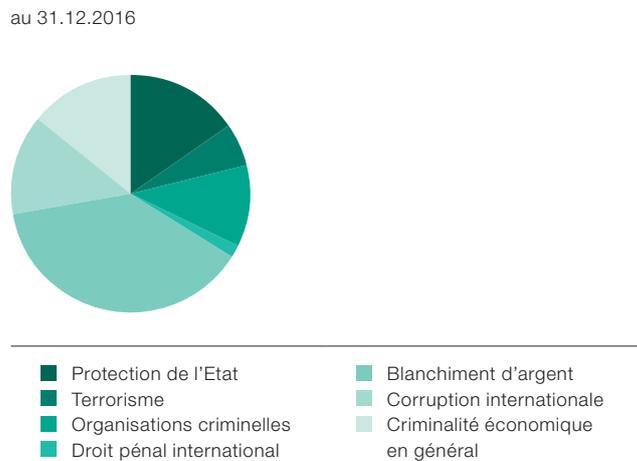
3 Une ordonnance pénale étant rendue contre une personne, il est possible que plusieurs ordonnances pénales aient été rendues dans une même procédure. C'est le nombre d'ordonnances pénales qui est pris en compte pour les statistiques du MPC.

4 Jugements en procédure simplifiée et en procédure ordinaire.

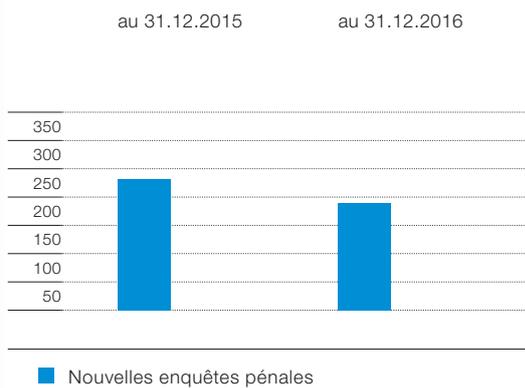
### Enquêtes pénales 2015 / 2016



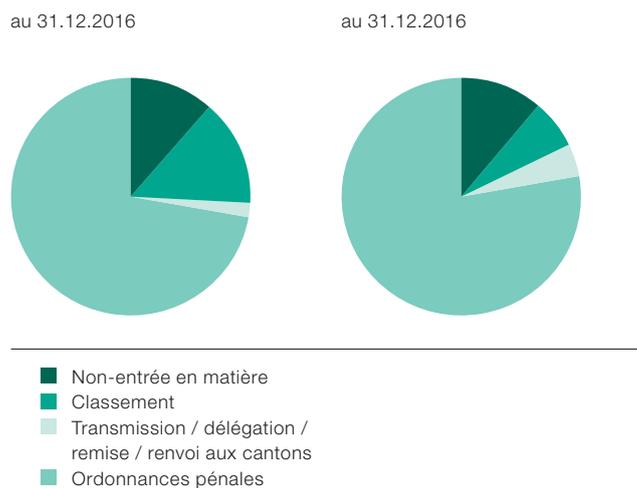
### Recherches préliminaires pendantes 2016



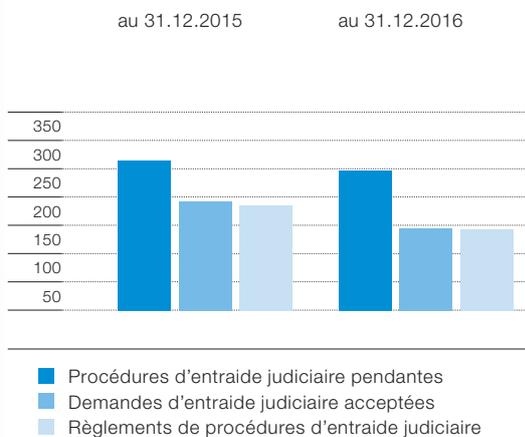
### Enquêtes pénales 2015 / 2016



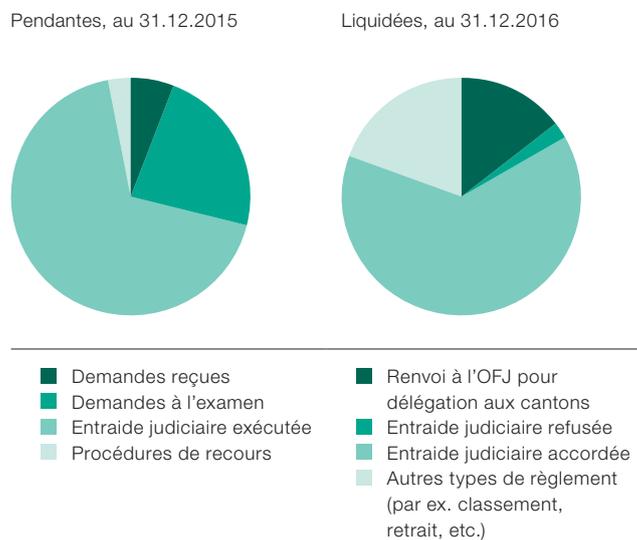
### Règlements d'enquêtes pénales 2015 / 2016



### Entraide judiciaire passive 2015 / 2016



### Entraide judiciaire passive 2016



Affaires de masse	au 31.12.2015	au 31.12.2016
Affaires de masse pendantes	445	277
	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nouvelles affaires de masse	1350	1594
Règlements d'affaires de masse	1109	1718
Fabrication de fausse monnaie	227	304
Explosifs	283	260
Trafic aérien	22	12
Vignettes	436	926
Divers	141	216

Nombre et issue des procédures devant le Tribunal pénal fédéral	2015	2016
Procédures de première instance devant le Tribunal pénal fédéral (Actes d'accusation et transmission d'ordonnances pénales)		
Nombre de procédures	19	26
jugements entrés en force au 31.12.2016	10	12
jugements non entrés en force (ou partiellement) au 31.12.2016	9	14
Nombre de prévenus	31	46
condamnés	26	30
acquittés	5	16
Procédures simplifiées		
Nombre de procédures	3	5
jugements entrés en force au 31.12.2016	3	4
jugements non entrés en force (ou partiellement) au 31.12.2016	0	1
Nombre de prévenus	3	7
condamnés	2	4
renvois	1	3

#### Recours du MPC auprès du Tribunal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	0
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2016 (dont certains déposés en 2015)	5
admission ou admission partielle	1
rejet ou non-entrée en matière	4
sans objet ou avec effet suspensif	0

#### Recours contre le MPC auprès du Tribunal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	59
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2016 (dont certains déposés en 2015)	48
admission	4
rejet, rejet partiel ou non-entrée en matière	41
sans objet ou avec effet suspensif	3

#### Recours du MPC auprès du Tribunal pénal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	1
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2016 (dont certains déposés en 2015)	0
admission ou admission partielle	0
rejet ou non-entrée en matière	0
sans objet ou avec effet suspensif	0

#### Recours contre le MPC auprès du Tribunal pénal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	200
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2016 (dont certains déposés en 2015)	157
admission	14
rejet, rejet partiel ou non-entrée en matière	133
sans objet ou avec effet suspensif	10

**Concept**

Ministère public de la Confédération

**Rédaction**

Ministère public de la Confédération

**Conception graphique**

Design Daniel Dreier SGD,  
Daniel Dreier et Nadine Wüthrich

**Photos**

Marcus Gyger

**Impression**

Boss Repro Bern AG

**Papier**

X-Per White

**Edition**

allemand 600 ex.  
français 300 ex.  
italien 200 ex.

**Copyright**

Ministère public de la Confédération

**Informations complémentaires**

[www.bundesanwaltschaft.ch](http://www.bundesanwaltschaft.ch)

