



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

Rapport de gestion

2018

Rapport établi par le Ministère public
de la Confédération sur ses activités
au cours de l'année 2018 à l'intention
de l'autorité de surveillance

Avant-propos

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport de gestion 2018 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.

Au cours de l'année sous revue, dans l'activité de base du MPC, de nombreuses affaires qui remontaient parfois à plusieurs années ont pu être clôturées. Le traitement d'importants complexes de procédures dans le cadre de task forces (équipes d'enquêtes) s'est avéré fructueux. L'environnement de la poursuite pénale est en train de changer et le nombre de procédures pénales (complexes) va vraisemblablement continuer à augmenter. Avec des ressources stagnantes dans le même temps, le regroupement des forces et la poursuite du développement systématique du MPC sont indispensables pour lui permettre de préserver sa liberté d'action.

Entre-temps, différents domaines de la poursuite pénale se sont développés en véritables tâches communes de la Confédération et des cantons. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la plateforme de coordination opérationnelle TETRA a été mise en place. En outre, plusieurs autorités ont lancé une plate-forme commune « Cyberboard » au cours de l'année écoulée afin de coordonner, regrouper et combattre de manière uniforme la cybercriminalité aux niveaux stratégique et opérationnel.

Sur le plan organisationnel, le MPC a travaillé sans relâche au renforcement de ses structures de conduite et de contrôle (gouvernance) au cours de l'année sous revue. En outre, le MPC s'est penché de manière intensive sur le thème de la transformation numérique : par exemple, grâce à la mise en place de solutions logicielles spécialisées, des processus de travail qui étaient effectués auparavant de manière manuelle ont pu être standardisés et automatisés afin de gérer notamment plus efficacement sous l'angle administratif des procédures complexes comportant d'importantes quantités de données. Les préparatifs en vue du prochain déménagement en 2019 dans le nouveau centre administratif G1 ont constitué une autre priorité organisationnelle durant l'année sous revue.

Dans le domaine de la législation, deux contributions importantes doivent être soulignées : la première concerne le renforcement des instruments juridiques de lutte contre le crime organisé et le terrorisme, la seconde concerne la modification du Code de procédure pénale. Le MPC a collaboré et collabore étroitement sur ces deux objets avec la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

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 2019

Table des matières

Avant-propos

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 et questions juridiques	9

Interview

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

Activités opérationnelles

1 Stratégie 2016–2019	16
2 Traitement centralisé du courrier entrant au MPC (ZEB)	16
3 Lutte contre la cybercriminalité	17
4 Cas d'intérêt public	18
5 Infractions requérant une autorisation de poursuite	22
6 Exécution des jugements	23

Activité administrative

1 Bases légales pour l'organisation	26
2 Secrétariat général	26
3 Affectation des moyens financiers et matériels : Comptes 2018	28
4 Directives d'ordre général	28
5 Code of Conduct	29
6 Personnel	29
7 Organigramme	30
8 Charge de travail des différentes divisions	31

Reporting

Chiffres et statistiques (Reporting au 31 décembre 2018)	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 et de soutenir l'accusation pour 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 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 (y compris 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.

2 Collaboration internationale

2.1 GAFI¹

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 analyse de 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 de financement du terrorisme.

Durant l'année 2018, la Suisse a poursuivi la mise en œuvre des recommandations du GAFI sur les points faibles identifiés dans le cadre de l'évaluation mutuelle de 4^{ème} cycle, clôturée en 2016. Le MPC a notamment poursuivi la revue et l'optimisation des statistiques à tenir pour les besoins d'une telle évaluation, tant au niveau du MPC que des ministères publics cantonaux, et la coordination et la sensibilisation des cantons sur les recommandations formulées par le GAFI.

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

Dans ce contexte, le MPC a notamment participé à l'élaboration d'une étude sur le risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales, publiée en juin 2018², ainsi que de deux autres études sur le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par les crypto-assets et le crowdfunding³ et sur le risque de blanchiment relatif à l'utilisation d'espèces.⁴

2.2 GRECO⁵

Dans son rapport relatif à la Quatrième phase d'évaluation sur la Suisse, publié durant le printemps 2017, le Greco avait formulé deux recommandations touchant aux activités du MPC. Il s'agissait pour lui d'une part d'achever le travail relatif à l'adoption de règles déontologiques pour les procureurs et les collaborateurs du MPC et, d'autre part, de prendre des mesures relatives

1 Groupe d'Action financière.

2 www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52565.pdf

3 www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55112.pdf

4 www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55178.pdf

5 Groupe d'Etats contre la corruption.

à la conservation des données relatives aux procédures disciplinaires concernant des procureurs et à envisager les modalités d'une éventuelle publication des jurisprudences rendues dans ce contexte, dans le respect de l'anonymat.

Le processus de suivi visant à examiner la manière dont ont été mises en œuvre les recommandations émises dans le rapport précité a débuté durant l'année 2018. Celui-ci devrait connaître son aboutissement durant le printemps 2019. Pour sa part, le MPC considère y avoir donné suite à satisfaction par l'adoption de son Code de conduite, le 1^{er} juillet 2017, publié sur son site internet durant l'automne 2017, et par l'intégration d'une nouvelle rubrique dans son rapport de gestion dédiée aux enquêtes disciplinaires ouvertes contre des procureurs.

2.3 OCDE⁶

En mars 2018, la discussion du rapport d'examen de la Phase 4 de l'examen des pays a eu lieu à l'OCDE, à Paris. Auparavant, les experts de deux États contractants et les experts de l'OCDE avaient établi un projet de rapport sur la base de la réponse à un questionnaire détaillé ainsi que d'une visite sur place, projet sur lequel la Suisse s'était déterminée. En tant qu'autorité de poursuite pénale responsable du domaine de la corruption internationale, le MPC avait été associé aussi bien à la réponse au catalogue de questions qu'à la formulation des observations sur le projet de rapport. Sous la direction du procureur général, le MPC a également participé à la discussion du rapport au plénum du Working Group on Bribery (groupe de travail sur la corruption). Lors de cette discussion ouverte et positive en plénum, un certain nombre de points importants pour la Suisse ont été traités. Les interventions de la délégation suisse ont été intégrées au rapport.

L'OCDE salue le nombre croissant de condamnations d'individus et d'entreprises pour corruption d'agents publics étrangers, l'approche proactive de la Suisse en matière de saisie et de confiscation de valeurs patrimoniales acquises illégalement et la coopération avec les pays étrangers dans le cadre de l'entraide judiciaire. Elle reconnaît en particulier que, depuis 2012, la Suisse a condamné six personnes et cinq entreprises pour corruption de fonctionnaires étrangers. Dans le même temps, l'OCDE appelle à des sanctions plus sévères à l'encontre des entreprises et des personnes physiques, ainsi qu'à la protection des

lanceurs d'alerte dans le secteur privé. En outre, la révision en cours du domaine de l'entraide judiciaire doit être achevée. Enfin, l'OCDE estime qu'une publication plus systématique des ordonnances pénales dans le domaine de la corruption internationale serait utile.

La Suisse fera un rapport écrit à l'OCDE en mars 2020 sur la mise en œuvre des recommandations.

2.4 Genocide Network⁷

Durant l'année sous rapport, le MPC a assisté aux 24^e et 25^e réunions du Genocide Network, à La Haye. Ce réseau, formé de praticiens des ministères publics et des autorités judiciaires et policières dans le domaine du droit pénal international, offre la possibilité aux membres de l'UE ainsi qu'aux pays observateurs (dont la Suisse) d'échanger des expériences et des informations et de continuer à se perfectionner dans ce domaine. Les sujets abordés lors des réunions de l'année sous revue comprenaient : la collecte, l'analyse, la préservation et l'utilisation d'informations de sources ouvertes dans les enquêtes du droit pénal international, les crimes de droit pénal international contre les Yézidis ainsi que le traumatisme secondaire comme risque pour la santé des représentants des autorités de poursuite pénale et des traducteurs travaillant dans le domaine du droit pénal international. Parmi les autres sujets abordés, citons l'initiative pour un nouvel instrument international d'entraide judiciaire pour les crimes de droit pénal international, la plate-forme SIRIUS et le projet d'analyse AP CIC d'Europol qui doit aider les États membres, les pays tiers et les organisations à poursuivre les auteurs de crimes de droit pénal international.

Par ailleurs, les représentants des autorités de poursuite pénale ont pu procéder à des échanges d'informations dans des séances qui leur étaient exclusivement réservées afin de garantir une poursuite pénale en réseau et coordonnée des crimes du droit pénal international.

2.5 Participation à la 23^{ème} Conférence annuelle de l'Association internationale des procureurs (IAP)⁸

La conférence annuelle de l'IAP, qui s'est déroulée à Johannesburg du 9 au 13 septembre 2018, a été organisée par les Autorités nationales de poursuite pénale d'Afrique du Sud.

6 Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation de Coopération Economique et de Développement).

7 European Network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes.

8 International Association of Prosecutors.

3 Collaboration nationale

Le thème principal de la conférence de cette année était « L'indépendance de la poursuite pénale – Pierre angulaire de la justice pour la société » et les thèmes qui y sont liés Politique et indépendance de la poursuite pénale, Administration des services de poursuite entre responsabilité et autonomie individuelle, Protection du procureur et poursuite pénale indépendante ainsi que confiance du public. En outre, des ateliers et des réunions des parties concernées ont abordé des questions telles que la justice pénale internationale, les normes professionnelles applicables aux procureurs aux différentes étapes de la procédure, la traite des êtres humains, la cybercriminalité et les infractions contre l'environnement. En outre, plus de 400 participants de 90 pays ont eu l'occasion d'échanger des informations techniques et personnelles et d'élargir ainsi leur propre réseau de contacts. Par ailleurs, une réunion du « Comité exécutif » de l'IAP a eu lieu, comité dont le procureur général est membre.

A la veille de la Conférence de l'IAP, le MPC a par ailleurs participé à la réunion thématique de l'« Association internationale des procureurs et poursuivants francophones » (AIPPF) et à son assemblée générale.

3.1 Office fédéral de la police (fedpol)

La coopération avec fedpol peut être qualifiée de bonne à tous les niveaux. En particulier, les processus entre le MPC et la Police judiciaire fédérale (PJF), le Service fédéral de sécurité (SFS), et aussi le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) sont maintenant bien établis.

Pour le futur, le programme « Joining Forces » (JF) vise à harmoniser les processus qui jouent un rôle dans l'interaction de différents domaines de fedpol, du MPC ou encore du Tribunal pénal fédéral. Par ce biais, on doit notamment parvenir à une standardisation des processus et à la digitalisation qui est inéluctable. Dans ce contexte, l'Etat-major de gestion des ressources (SAR), en tant qu'interface entre le MPC et la PJF, s'acquitte d'une tâche importante en validant les résultats intermédiaires obtenus dans le cadre du programme JF. À cet égard, le SAR – en complément à son cahier des charges actuel – joue le rôle d'organe d'assurance-qualité et de liaison entre les travaux de développement menés conjointement dans le programme JF et les activités qui constituent la mission principale du MPC et de la PJF.

3.2 Service de renseignements de la Confédération (SRC)

Durant l'année sous revue également, la collaboration avec le SRC a été bonne. La mise en œuvre des recommandations de la Délégation des Commissions de gestion selon son rapport « Inspection à la suite de l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne » du 13 mars 2018 (BB1 2018 6633) est en cours.

Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, les procédures en cours ont pu être coordonnées en temps utile ou optimisées via la plateforme de coordination opérationnelle TETRA (TErrorist TRAcking).

3.3 Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

Le MPC salue la bonne collaboration avec la FINMA s'agissant des affaires en matière de blanchiment d'argent et de délits boursiers. Ces dernières, plus particulièrement, font l'objet de séances de coordination fixées à intervalle régulier entre les spécialistes du MPC et de la FINMA lors desquelles les autorités échangent sur les mesures d'instruction, l'avancement et les résultats de leurs procédures respectives. De manière générale, la mise en place d'un *Single Point of Contact* au sein des deux autorités permet d'optimiser et de faciliter davantage la coopération.

3.4 Administration fédérale des contributions (AFC)

L'AFC et le MPC continuent à intensifier leur collaboration afin d'exploiter les synergies que présentent leurs champs d'activités respectifs. Les investigations pénales du MPC permettent de mettre en lumière des irrégularités fiscales (p.ex. personne physique ne déclarant pas l'intégralité de ses revenus ou n'ayant pas indiqué qualifier en tant que commerçant professionnel de titres; société imposée à l'étranger ayant son administration effective en Suisse). L'identification de telles irrégularités permet au MPC d'effectuer des dénonciations aux autorités fiscales compétentes. A l'inverse, la conduite de procédures fiscales peut mettre en évidence des comportements susceptibles de faire l'objet de procédures pénales du MPC.

A cet égard, la mise en place d'un *Single Point of Contact* servant de trait d'union entre la Division affaires pénales et enquêtes de l'AFC et le MPC a permis de faciliter l'identification d'états de fait pertinents et d'optimiser la collaboration entre les deux autorités.

3.5 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Le Code de procédure pénale confie au MPC la tâche d'instruire des procédures présentant un aspect international prépondérant, portant notamment sur les domaines du blanchiment d'argent et de la corruption internationale. Cela signifie qu'une quantité importante des moyens de preuve doit être collectée dans d'autres pays. Il s'ensuit le recours nécessaire aux mécanismes de l'entraide judiciaire en matière pénale. L'organisation de séances de travail avec les différentes autorités de poursuite pénale étrangères disposant d'une compétence est indispensable afin d'assurer la meilleure coordination possible des procédures. Le MPC part du principe que les autorités les plus à même de poursuivre de tels crimes sont celles qui se situent au centre de gravité des agissements. Pour sa part, il entend en particulier se charger de la poursuite des personnes physiques ou morales ayant agi sur le territoire suisse avec pour but la protection de l'intégrité de la place financière suisse.

Il n'est pas rare pour des juridictions extra-européennes que le MPC fasse appel aux services des ambassadeurs ou des représentations diplomatiques suisses afin de lui faciliter la prise de contact avec les autorités de poursuites étrangères. Conformément à l'art. 3 de l'ordonnance sur l'entraide pénale internationale, le DFAE assume également un rôle important pour les affaires revêtant une importance politique. Dans ce contexte, à réception d'une demande d'entraide en matière pénale étrangère, son avis est demandé par l'Office fédéral de la justice (OFJ). Enfin, dans le contexte des

décisions de confiscation prononcée par les tribunaux fédéraux ou par le MPC, et après l'achèvement par l'OFJ de la procédure relative à la répartition nationale et internationale des sommes confisquées (*sharing*), le DFAE peut être chargé de fixer les modalités de restitutions de ces sommes à des états étrangers, par application analogique des règles prévues à la section 5 de la loi fédérale sur les valeurs patrimoniales illicites (LVP; RS 196.1).

3.6 Conférence des Procureurs de Suisse (CPS)

Le procureur général de la Confédération est vice-président de la CPS. La collaboration active au sein de la CPS est importante pour le MPC. 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 position sur les projets législatifs de la Confédération, elle adopte des résolutions et des 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.

Les attentes et l'environnement sont devenus plus complexes au cours des dernières années également pour la CPS: le rythme des révisions législatives ou des nouvelles propositions a augmenté. Les tâches communes de la Confédération et des cantons doivent être maîtrisées de manière coordonnée (par exemple, la cybercriminalité). La CPS est tenue de suivre le rythme de cette évolution et de se positionner comme un organisme spécialisé. Le public attend qu'elle puisse fournir de manière compétente et fiable des informations en tant qu'expression d'une seule voix des ministères publics. Dans un environnement professionnel et politique exigeant, la CPS doit défendre les intérêts d'une poursuite pénale indépendante. Ces défis exigent que la CPS continue à se développer et à professionnaliser ses structures. Le MPC soutient le développement futur de la CPS axé sur l'avenir.

Au cours de l'année sous revue, l'Office fédéral des transports a déposé une plainte auprès du MPC et du Ministère public régional de Berne-Mittelland pour soupçons d'obtention de subventions excessives de CarPostal Suisse SA. Après un examen des faits et un échange au niveau technique, le MPC et le Parquet général du canton de Berne sont parvenus à la conclusion que les supposées infractions alléguées dans la plainte

pénale relevaient du droit pénal administratif et que les autorités cantonales et les autorités fédérales de poursuite pénale n'étaient pas compétentes pour enquêter sur d'éventuelles escroqueries aux subventions.

3.7 Service suisse d'enquête de sécurité (SESE)

Les enquêtes du SESE sont menées dans le but de promouvoir la sécurité de l'aviation. Leurs investigations se concentrent sur la clarification du déroulement de l'accident et donc aussi sur des faits objectifs et subjectifs liés aux déficits de sécurité de la navigation aérienne. Si des procédures pénales sont menées parallèlement à l'enquête du SESE, la coordination entre le SESE et le MPC est primordiale, en particulier dans la phase initiale, dans laquelle les intérêts des deux autorités coïncident. La coopération entre le MPC et le SESE fonctionne bien et cela peut être illustré par l'événement suivant :

Le 4 août 2018, un avion Junkers JU-52 s'est écrasé sur le flanc ouest du Piz Segnas. Les 20 occupants de l'avion ont été tués. Grâce aux efforts extraordinaires de toutes les autorités et organisations impliquées, les travaux de sauvetage ont été achevés trois jours après l'accident. Toutes les victimes de l'accident d'avion ont été officiellement identifiées dans les cinq jours par des spécialistes de l'Institut de médecine légale de l'Université de Zurich et de l'organisation Disaster Victim Identification Switzerland. La collaboration avec les autorités et les organisations concernées (Police cantonale des Grisons, SESE, pompiers, Rega, Armée de l'air, Club alpin suisse, Protection civile, Care Team Grischun, Commune de Flims, Office de la nature et de l'environnement du canton des Grisons) a bien fonctionné.

Les investigations pénales du MPC ont été, respectivement sont menées en parallèle et en étroite coordination avec le SESE qui clarifie les causes de l'accident dans le cadre d'une enquête de sécurité. Les investigations se poursuivent.

3.8 Cyberboard

La cybercriminalité ne connaît pas de frontières territoriales et évolue constamment et rapidement. En conséquence, la lutte contre la cybercriminalité est une tâche commune de toutes les autorités cantonales et fédérales actives dans le domaine de la poursuite pénale. L'objectif de la poursuite pénale est de mettre en œuvre dans l'ensemble de la Suisse le droit national dans le cyberspace.

La Suisse a besoin d'une plate-forme commune pour la poursuite pénale afin de coordonner, regrouper et combattre la cybercriminalité de manière identique à un niveau stratégique et opérationnel. Par conséquent, début 2018, plusieurs autorités ont lancé conjointement

le Cyberboard, qui rassemble tous les acteurs importants de la lutte contre la cybercriminalité, à savoir aussi bien les autorités de poursuite pénale des cantons et de la Confédération que des représentants de la prévention (tels que la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sécurité de l'information MELANI et la Prévention Suisse de la Criminalité).

Tandis qu'un organe de conduite stratégique du Cyberboard met en œuvre des conditions cadre appropriées pour lutter contre la cybercriminalité, les cyber spécialistes discutent et coordonnent, au sein d'un second organe, les questions opérationnelles et les modalités. Pour l'organe opérationnel, chaque canton a désigné un procureur/une procureure comme *Single Point of Contact*. Au niveau de la police, fedpol et le Réseau national de soutien aux enquêtes dans la lutte contre la criminalité informatique (NEDIK) sont des membres importants du Cyberboard.

Le MPC a établi avec fedpol le concept Cyberboard. Le MPC continue de jouer un rôle clé dans la mise en œuvre du Cyberboard en organisant et en coordonnant les séances aussi bien de l'organe stratégique que de l'organe opérationnel. Le Cyberboard continuera à se développer et à coordonner son action avec la deuxième Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018–2022. De cette manière le Cyberboard peut continuer à renforcer la poursuite pénale et à promouvoir la collaboration avec la cybersécurité et la cyberdéfense.

4 Considérations d'ordre général à l'intention du législateur et questions juridiques

4.1 Modification du CPP

Au début de l'année sous revue, le MPC s'est déterminé dans le cas de la consultation sur la modification du CPP et a fait part des enjeux majeurs suivantes:⁹

- Instituer une compétence fédérale générale pour la poursuite de toutes les infractions dirigées contre des personnes protégées par le droit international, ainsi que contre des locaux, archives ou documents de missions diplomatiques et de postes.
- Décharger le MPC des infractions mineures dans le domaine des explosifs (attaques de conteneurs Robidog, boîtes aux lettres, horodateurs, etc.) afin de permettre au MPC de se concentrer sur ses tâches essentielles.
- Examiner une base légale permettant, à la demande du Conseil fédéral, de déléguer la poursuite pénale au MPC dans des affaires complexes, ce qui permettrait de mener une enquête indépendante externe à l'administration fédérale dans les cas qui l'exigeraient (telle l'affaire CarPostal Suisse SA, cf. p. 7 ch. 3.6).
- Aménager le droit de participer aux interrogatoires conformément à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à la jurisprudence, en vertu desquelles toute personne prévenue dans une procédure pénale a le droit d'être confrontée aux témoins à charge et de poser des questions au moins une fois au cours de la procédure.
- Aménager le droit de participation de la partie plaignante aux interrogatoires en lui reconnaissant le droit de s'exprimer au moins une fois au cours de la procédure et de pouvoir poser des questions, ce qui permet de garantir par écrit le droit d'être entendu.
- Créer une possibilité dans les enquêtes pénales où il y a un grand nombre de parties plaignantes, de procéder aux communications aux parties plaignantes et à leurs défenseurs qui ont leur domicile, leur résidence habituelle ou leur siège à l'étranger, exclusivement au domicile de notification en Suisse qu'ils désignent.
- Conserver la procédure de l'ordonnance pénale qui a fait ses preuves dans la pratique, qui bénéficie d'un haut degré d'acceptance et qui est conforme à l'État de droit puisque chaque décision et chaque acte de procédure du ministère public peuvent être attaqués, respectivement parce

qu'il est possible, au moyen d'un recours contre l'ordonnance pénale de la soumettre à un contrôle juridictionnel avec pleine cognition.

- Envisager un moyen de limiter l'apposition des scellés sur les enregistrements et sur les objets qui doivent être perquisitionnés parce que cette apposition bloque souvent la procédure pendant des mois, empêchant ainsi la découverte des valeurs patrimoniales incriminées et la conservation des moyens de preuve.
- Créer la possibilité de différer le dépôt de l'acte d'accusation dans le cadre d'enquêtes pénales contre des entreprises, par le biais de la conclusion d'une transaction extrajudiciaire qui renonce provisoirement au dépôt de l'acte d'accusation et qui met fin à la procédure après une période probatoire si l'entreprise a rempli toutes les obligations convenues.
- Supprimer la qualité pour recourir du MPC donnée par l'art. 381 al. 4 CPP, le MPC n'ayant aucune raison d'intervenir dans des procédures pénales relevant de la juridiction cantonale.

4.2 Modification des règles de compétence dans la loi fédérale sur l'aviation (LA)

Le MPC accueille favorablement sur le fond l'intention de la motion Candinas 18.3700¹⁰, de déléguer exclusivement à la Confédération la compétence pénale en cas d'accident. Du point de vue du MPC, l'article 98 al. 1 LA (RS 748.0) devrait être modifié comme suit: « Sous réserve de l'alinéa 2, les infractions commises à bord d'un aéronef ou en rapport avec des accidents d'aviation ou des incidents graves relèvent de la juridiction pénale fédérale ».

Les investigations sur le déroulement d'un accident ou sur les causes d'un incident grave sont généralement compliquées et coûteuses. Le tribunal peut certes faire appel aux conclusions de l'enquête du SESE (cf. p. 8 ch. 3.7). Mais il est nécessaire de disposer d'une connaissance spéciale approfondie du domaine de l'aviation pour pouvoir les évaluer pénalement. En vertu des règles de compétence en vigueur, une enquête pénale dans ce domaine peut être effectuée dans n'importe quel canton, ce qui rend difficile l'accumulation d'une expertise et la création d'une pratique judiciaire unifiée. La proposition d'une poursuite unique par les autorités de poursuite pénale de la Confédération, également contre les auteurs d'infractions commises

⁹ Vous pouvez consulter la prise de position complète du MPC sous www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2914/Organisationen_Teil_1.pdf, p. 22 ss.

¹⁰ www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183700.

au sol, présente l'avantage de permettre une centralisation de l'expertise et des ressources. Parallèlement, il est maintenu que les contraventions continuent à être poursuivies et jugées par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

4.3 Suppression du statut de partie du MPC dans la procédure pénale administrative

Dans le droit pénal administratif (art. 24 et 74 al. 1 DPA, RS 313.0), le MPC a qualité de partie bien qu'il – contrairement à l'administration compétente – n'ait pas participé à l'enquête ni ne dispose de connaissances administratives spéciales. En conséquence, le MPC n'exerce pas (activement) ses droits en tant que partie, d'autant plus que l'autorité compétente responsable de l'enquête (l'administration) dispose de connaissances complètes de l'affaire et de sa propre qualité de partie.

La loi sur la surveillance des marchés financiers, (LFINMA; RS 956.1) soumet à la juridiction fédérale le jugement des infractions pénalement punissables aux conditions de l'art. 50 al. 2. Dans ces cas, le Département fédéral des finances (DFF), qui est seul responsable de la conduite de l'enquête, transmet ses dossiers au MPC à l'attention du Tribunal pénal fédéral. Les art. 73 à 83 DPA s'appliquent mutatis mutandis, de sorte que le MPC a également qualité de partie dans ces procédures, en plus du DFF. Le MPC n'exerce pas (activement) ses droits en tant que partie, car le DFF qui s'en est occupé a une parfaite connaissance de l'affaire et également sa propre qualité de partie. L'activité du MPC consiste donc en une « fonction de facteur » purement administrative, à savoir la transmission des dossiers de l'administration responsable au Tribunal pénal fédéral.

Le rôle du MPC dans ces procédures se limite à la prise de connaissance du courrier entrant correspondant ou à l'envoi de documents liés à la procédure et à la gestion du dossier en question. La position de partie du MPC n'apporte donc aucune valeur ajoutée, mobilise au MPC inutilement des ressources et engendre du travail pour le tribunal ainsi que pour les parties.

Du point de vue du MPC, la qualité de partie qui lui est reconnue dans le DPA, respectivement dans la LFINMA, doit être supprimée.

4.4 Clarification de questions juridiques dans l'enquête pénale « MUS »

L'affaire « MUS » a trouvé son épilogue dans une série d'arrêts rendus par le Tribunal fédéral (TF) le 22 décembre 2017¹¹ qui confirment en grande partie le jugement rendu par le Tribunal pénal fédéral (TPF) en octobre 2013¹². Les chefs de prévention contre les cinq accusés principaux ont tous été retenues, à savoir l'escroquerie, la gestion déloyale aggravée, les faux dans les titres et le blanchiment d'argent aggravé, y compris les confiscations et les créances compensatrices.

Cette affaire s'inscrit dans le contexte de la privatisation de l'économie en République tchèque, où les cinq auteurs étaient parvenus, entre fin 1996 et 1998, à s'emparer de la majorité des actions de la société MUS, l'une des plus importantes sociétés énergétiques du pays. Pour ce faire, les auteurs, dont certains occupaient des fonctions dirigeantes au sein de la société, ont détourné plus de USD 150 millions au préjudice de cette dernière sur des comptes en Suisse, pour payer les 46 % d'actions encore en mains de la République Tchèque en 1998, laquelle a été amenée astucieusement à les vendre à vil prix à une société suisse contrôlée secrètement par les prévenus. Une fois propriétaire de la société MUS, les auteurs ont obtenu un avantage économique illicite de plus d'un milliard de francs suisses, qu'ils ont blanchi au travers d'une structure financière complexe, composée de multiples sociétés écrans.

Sur le plan juridique, cette affaire connaît également une importance certaine:

- Entre autres, le TF a confirmé la compétence des autorités de poursuite pénale suisses pour poursuivre les infractions retenues à l'encontre des auteurs. Il a ainsi mis un terme à une controverse doctrinale en considérant que la gestion déloyale aggravée, au même titre que l'escroquerie et l'abus de confiance, était une infraction à double résultat et que de ce fait, un résultat s'était produit en Suisse, soit au lieu de l'enrichissement des auteurs.
- Le TF a en outre suivi le réquisitoire du MPC en retenant que la qualité de lésée devait être reconnue à la République tchèque, laissant toutefois ouverte la question concernant la restitution à ce pays d'une partie des avoirs confisqués, qui devra être tranchée ultérieurement par le TPF.

11 Arrêts du TF 6B_653/2014, 6B_659/2014, 6B_660/2014, 6B_663/2014, 6B_668/2014, 6B_669/2014, 6B_671/2014, 6B_672/2014, 6B_687/2014, 6B_688/2014, 6B_695/2014. Pour une description complète des faits, cf. arrêt du TF 6B_668/2014.
12 SK.2011.24.

Interview

Interview avec le Procureur général de la Confédération



« Le travail dans les procédures est et reste le plus gros défi »

Les procédures du MPC sont de plus en plus complexes et de nature internationale pour la plupart. Le Procureur général Michael Lauber est conscient du fait que le MPC évolue dans un environnement difficile. Les progrès dans les procédures alternent avec les revers et les critiques sont souvent plus vives que les louanges.

Michael Lauber, si vous considérez rétrospectivement les 12 derniers mois, comment évalueriez-vous l'année écoulée sur une échelle de 1 à 10 ?

Michael Lauber (ML) : Il y a eu autant de moments de bonheur au cours de la dernière année que de situations difficiles. Donc, c'est soit un dix en ce sens que : ces tensions font partie du MPC. Ou bien c'est un cinq en ce sens que : les zones de tension se sont plus ou moins équilibrées.

Quel a été le plus gros défi pour le MPC ?

ML : Le travail dans les procédures. C'est et cela reste le plus gros défi pour le MPC.

... Et pour vous personnellement ?

ML : La conduite du MPC.

Vous dites que la répartition entre les moments agréables et les défis a été à peu près égale. Qu'avez-vous le plus aimé ?

ML : Ce qui m'a fait le plus plaisir, c'est de voir comment tous les collaborateurs se sentent motivés par un travail qui se renouvelle chaque jour et ne se laissent en principe pas rebuter de s'engager pour ce qui est juste. Comme vous le savez, l'environnement du MPC n'est jamais simple. Et malgré cela ou – peut-être mieux – précisément à cause de cet environnement, cela force le respect de s'engager de manière motivée pour la poursuite pénale de la Confédération. J'espère que cet engagement se poursuivra au cours de la prochaine année et que tous les collaborateurs sont conscients du fait que : ce n'est qu'ensemble que nous pourrons le faire. Et lorsque des décisions sont nécessaires, elles doivent alors être prises. Mais auparavant il faut toutefois toujours procéder à une bonne analyse du problème sous-jacent.

Durant l'automne, le MPC a fait plusieurs fois les gros titres. Des reproches contre un cadre ont finalement conduit à son départ et vous avez vous-même été exposé à des accusations. Est-ce que de ce fait, des procédures ont été ou sont mises en danger ?

ML : Le MPC travaille avec les bases légales qui sont à sa disposition dans un environnement difficile. La conduite des procédures s'avère par conséquent complexe. Les procédures ne sont pas mises en danger par des événements individuels mais bien par une évaluation du risque inadéquate et non continue.

Par ailleurs, il était ambitieux de replacer vis-à-vis du public les rencontres de coordination nécessaires avec les parties à la procédure pour qu'elles traduisent leur importance pour les procédures complexes du MPC.

Quelles leçons tirez-vous de ces événements ?

ML : Ce sont les principes qui s'appliquent: Le coaching et le controlling sont des éléments centraux pour toutes les procédures du MPC. La conduite et la compréhension partagée de la conduite sont tout aussi essentielles.

Un autre sujet: Le MPC traite de très grands complexes de procédure tels que 1MDB, Petrobras ou encore le football. Quand la limite des ressources à votre disposition est-elle atteinte ?

ML : Comme j'ai eu l'occasion de le dire il y a un an au sein des commissions concernées du Parlement : le MPC travaille actuellement à la limite de ses capacités. Des améliorations par nos propres moyens peuvent encore être obtenues par la standardisation des flux de travail principaux et par la digitalisation. Dans le cadre des préparatifs pour le budget 2020, nous sommes, entre autres, également en train d'analyser la charge de travail.

À mon avis, ce qui a bien fonctionné jusqu'à présent, c'est la gestion de grands complexes de procédures au moyen de task forces. Celles-ci sont constituées, par-delà les divisions, de tous les experts qui sont nécessaires pour s'attaquer aux problèmes concrets rencontrés dans le cadre d'un complexe d'affaires.

Le Tribunal pénal fédéral a prononcé en 2018 quelques jugements clés. Quel était le plus important pour vous et pourquoi ?

ML : Il existe plusieurs jugements sur des questions juridiques clés. À titre d'exemple, on peut citer les deux décisions suivantes : La distinction faite entre une manifestation de sympathie non punissable et la propagande punissable dans le contexte du terrorisme djihadiste et l'admission de repentis de la mafia italienne comme moyen de preuve devant le Tribunal pénal fédéral.

En outre, plusieurs décisions incidentes importantes ont été rendues dans le cadre de nos procédures complexes de criminalité économique.

La nouvelle Cour d'appel commence à siéger le 1^{er} janvier 2019 au sein du Tribunal pénal fédéral. Qu'est-ce que cela signifie pour le MPC ?

ML : Les affaires du MPC sont les seules que la Cour d'appel doit examiner. Il est bon que cette Cour puisse enfin commencer ses activités.

Pour le MPC, il est primordial que la Cour d'appel soit composée de juges qui ont une expérience pratique des procédures pénales complexes et qui peuvent juger de manière indépendante, tant sur le plan institutionnel que sur le fond.

Au cours de l'année 2018, le Cyberboard, une nouvelle plate-forme de lutte contre la cybercriminalité, a été lancée. Vous avez été l'un des moteurs de ce lancement. Êtes-vous satisfait de ce projet ?

ML : Plusieurs personnalités importantes du monde de la poursuite pénale en Suisse ont fait confiance au MPC pour la conception et, provisoirement, pour la gestion initiale de cette plate-forme de coordination. La motivation de toutes les personnes impliquées et l'engagement pour cette cause ont été pour moi l'un des points forts de cette année.

La lutte contre la cybercriminalité est en fait une tâche conjointe dans laquelle chacun a son rôle. La construction de cette plate-forme présupposait déjà que toutes les parties prenantes considéraient leur activité comme une contribution importante au processus global. Cela a parfaitement fonctionné et c'est la raison pour laquelle j'en suis satisfait.

Pour conclure : Où sera le MPC à la fin de l'année 2019 ?

ML : Le MPC va poursuivre sa consolidation et aller de l'avant dans diverses procédures et il devra aussi encaisser des revers et des critiques.

Activités opérationnelles

1 Stratégie 2016–2019

L'environnement de la poursuite pénale est en train de changer. Le MPC estime que le nombre d'affaires pénales (complexes) continuera d'augmenter. Dans le même temps, les ressources financières disponibles vont stagner. La liberté d'action du MPC doit être sauvegardée par la poursuite systématique de son développement et la mise en commun des forces :

- La conduite opérationnelle s'effectue au moyen de domaines de délits structurés thématiquement. Les cadres disposent d'outils qui tous permettent de prendre des décisions de conduite au sein des divisions ainsi que d'établir les priorités et de coordonner les procédures entre les divisions.
- Le MPC échange de manière institutionnalisée des informations avec fedpol sur des thèmes communs, des synergies possibles et des solutions pratiques. Les bases de la transformation digitale sont développées ensemble (cf. p. 27 ch. 2.3).
- Avec l'introduction du traitement assisté par logiciel des données provenant des documents bancaires produits, le MPC a mis en œuvre une optimisation organisationnelle dans un sous-domaine de son environnement de travail. L'automatisation et la standardisation accrues du traitement des données provenant des documents bancaires produits, fournissent une aide notable au travail d'investigation ciblé de l'analyse financière forensique.
- Les tâches du Secrétariat général ont été encore renforcées afin de soulager les divisions qui conduisent des procédures.

2 Traitement centralisé du courrier entrant au MPC (ZEB)

Le ZEB enregistre, analyse et trie de manière centralisée toutes les entrées qui ne sont pas directement liées à une enquête pénale précédemment ouverte ou qui doivent être traitées de manière indépendante. Cela concerne en particulier les plaintes pénales, les demandes de reprise de la procédure émanant des cantons et les annonces du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS). Si nécessaire, une entrée sera renvoyée à un procureur ou à un procureur assistant pour examen et sa proposition sur la suite à donner sera traitée par l'Etat-major opérationnel du procureur général (OAB). Les cas clairs sont traités directement par le ZEB. Cela sert notamment à alléger les unités qui conduisent les procédures et à promouvoir *l'unité de doctrine* au sein du MPC.

Une partie importante des tâches du ZEB comprend le soutien administratif dans le domaine de la lutte contre la cybercriminalité. Les entrées dans ce domaine (en particulier les demandes de reprise d'affaires des cantons et les annonces MROS) ont été soumises à un tri préalable, transmises aux procureurs responsables pour analyse et finalement adressées à la PJF qui coopère également. Enfin, le ZEB a également pris en charge le travail final dans des affaires qui pouvaient être clôturées.

Au total, 1832 entrées ont été traitées au cours de l'année sous revue. Parmi elles, 223 demandes de reprise de la procédure ; pour le 81 % d'entre elles, l'OAB a admis la compétence fédérale. En outre, 358 annonces MROS ont été traitées. Parmi les entrées, 1334 ont été transmises aux divisions pour traitement (y compris 765 affaires de masse) et 498 traitées et liquidées directement par le ZEB (rejet des demandes de reprise de la procédure ou non-entrée en matière sur des plaintes pénales).

3 Lutte contre la cybercriminalité

Les procureurs de la Cellule Cyber de la division WIKRI ont continué d'instruire en 2018 plusieurs dossiers de cybercriminalité ouverts en 2017 sur les sites de Lausanne et de Zurich:

- Parmi ces procédures, une affaire initiée par la reprise de plusieurs dossiers ouverts dans différents cantons romands a permis de détecter de nouveaux cas d'escroquerie par téléphone touchant principalement des entreprises. Les auteurs sont difficilement localisables en raison de l'utilisation de techniques d'anonymisation complexes et des services de communication basés sur la technologie Voice over IP (VoIP) pour usurper des numéros de téléphone suisses. L'entraide judiciaire a été obtenue auprès de différents Etats, dont un avec déplacement des autorités suisses, permettant des progrès significatifs dans la localisation des auteurs à l'étranger. Diverses tentatives en Suisse portant sur plusieurs millions de francs ont ainsi pu être déjouées.
- Une autre procédure ayant pour objet de nombreux cas de détournements de session e-banking par implantation d'un malware de type cheval de Troie sur les machines des victimes a également connu des développements significatifs avec l'obtention de l'entraide judiciaire d'un Etat auprès duquel les autorités de poursuite pénales helvétiques se sont rendues. La collaboration rapprochée entre ces autorités de poursuite pénale a pour but la localisation et l'arrestation des auteurs principaux à l'étranger.
- Depuis mai 2017, le MPC mène une enquête pénale pour utilisation frauduleuse d'un ordinateur. Un groupe actif au niveau international est soupçonné d'avoir obtenu et utilisé illégalement des données bancaires en ligne par le biais de spams et d'appels téléphoniques (phishing vocal). Des clients d'institutions financières en Suisse sont parfois concernés. Grâce à la coopération judiciaire avec les Pays-Bas, les auteurs présumés ont pu être identifiés et leur base opérationnelle a pu être localisée dans l'agglomération de Rotterdam. Avec le soutien des autorités de poursuite pénale néerlandaises, de fedpol et de la coordination assurée par Eurojust, une opération s'est déroulée aux Pays-Bas le 17 juillet 2018; deux personnes ont été arrêtées et des perquisitions effectuées à domicile. À la demande du MPC, l'OFJ a demandé aux autorités judiciaires néerlandaises l'extradition de la personne arrêtée, présumée responsable des appels de phishing en Suisse. L'autre personne sera poursuivie dans le cadre d'une procédure pénale néerlandaise.

La cybercriminalité internationale nécessite en particulier une coopération et une coordination transfrontalières efficaces. La procédure décrite est un exemple illustrant comment une coopération internationale qui fonctionne peut permettre d'identifier et de poursuivre des cybercriminels.

Le concept de centralisation des cas de phishing / pharming auprès de la ZEB, en vigueur depuis début 2017, a en outre été adapté et simplifié afin de tenir compte de l'importante augmentation de la charge administrative qu'il engendrait et de permettre à la PJF d'analyser les cas plus rapidement après les attaques.

Enfin, la nouvelle plateforme nationale du Cyberboard (cf. p. 8 ch. 3.8) a concrètement initié son activité par son module opérationnel du Cyber-CASE, dont les membres (procureurs et policiers cantonaux et fédéraux, représentants de MELANI et de la prévention) se sont réunis à quatre reprises depuis le mois de juillet, pour traiter des cas touchant de nombreux cantons, ainsi que pour permettre aux membres de partager expériences et connaissances dans ce domaine particulier de la criminalité.

4 Cas d'intérêt public

L'information sur les cas d'intérêt public se base sur l'état à fin 2018.

4.1 Enquête pénale dans le domaine de la corruption de fonctionnaires

Pendant plus de dix ans, un employé des CFF a illégalement attribué à l'entreprise d'une connaissance plus de 600 contrats de gré à gré pour un montant total d'environ CHF 4 millions et lui seul a exécuté les travaux durant son temps libre, pour autant que ces derniers aient effectivement été effectués. Ainsi, il a obtenu illicitement des fonds d'un montant d'environ CHF 2 millions et il a causé une perte du même montant aux CFF. Le même accusé a reçu de la part de trois membres du conseil d'administration d'une entreprise d'électricité, en contrepartie d'attribution de marchés publics manifestement influencée, des avantages sous la forme d'appareils électriques, de paiements en espèces et d'autres libéralités de plusieurs centaines de milliers de francs. Ces prestations ont été financées par des offres surfaites et une surfacturation au détriment des CFF.

En septembre 2017, le MPC a déposé un acte d'accusation, entre autres pour gestion déloyale des intérêts publics, corruption active et passive, octroi et acceptation d'un avantage, ainsi qu'escroquerie (par métier). Le Tribunal pénal fédéral a largement suivi les conclusions du MPC et a condamné les trois principaux accusés. L'employé des CFF a été condamné à une peine privative de liberté avec sursis partiel de 36 mois et à une peine pécuniaire de 150 jours amende. Deux des membres du conseil d'administration de la société d'électricité ont été condamnés à des peines pécuniaires avec sursis de 360, respectivement 240 jours amende. Le tribunal a confirmé que l'employé des CFF, dans la mesure où il s'acquittait de tâches publiques importantes, était un employé de la Confédération et que la compétence fédérale était dès lors donnée.

Le verdict contre l'employé des CFF est définitif car lui et le MPC ont renoncé à recourir. Pour ce qui concerne les membres de la direction de l'entreprise d'électricité, à fin 2018 il n'était pas encore entré en force.

4.2 Cas de services de renseignements politiques

Sur la base d'un rapport officiel établi par le SRC, le MPC a ouvert en mars 2017 une procédure pénale à l'encontre de deux personnes de nationalité russe et inconnu(s) pour service de renseignements politiques. Lors d'un séjour à Lausanne (VD) en vue d'une séance de l'Agence mondiale antidopage, l'ordinateur de l'un des participants qui logeait dans un hôtel à Lausanne et qui s'est connecté au réseau WLAN dudit hôtel avait été infecté par le logiciel d'espionnage SOFACY, un logiciel

connu pour être utilisé par les Services de renseignement russe (GRU). L'attaque a eu lieu en septembre 2016. Le SRC a communiqué en septembre 2018 au MPC l'identité d'une troisième personne de nationalité russe impliquée dans les faits s'étant déroulés à Lausanne. Il est fort probable que les trois prévenus de nationalité russe, tous membre du GRU, soient à l'origine d'activités d'espionnage à caractère politique dans l'intérêt de la Fédération de Russie. Après que le DFJP ait délivrée l'autorisation de poursuivre selon l'art. 66 LOAP le MPC a procédé à l'inscription des trois prévenus au fichier RIPOL. Le délit reproché étant une infraction politique, une inscription au niveau international n'était pas possible.

Par ailleurs, le MPC a ouvert le 16 mars 2017 une procédure pour soupçon de renseignements politiques dans l'entourage de la diaspora turque en Suisse contre un ancien collaborateur de l'ambassade turque à Berne et contre inconnu. Sur demande du MPC, le DFAE a constaté que les deux prévenus ne bénéficiaient pas de l'immunité diplomatique. Ils ont fait l'objet par le MPC d'un mandat d'arrêt national. L'enquête a été suspendue.

4.3 Lutte contre le terrorisme

Le nombre d'instructions en matière de terrorisme en 2018 est resté stable. L'attrait pour l'idéologie djihadiste reste intacte ce qui est démontré par le nombre stable de procédures liés à l'utilisation des médias sociaux aux fins de propagande. On peut constater que certains prévenus partis combattre sur zone entretiennent d'étroits contacts avec la scène djihadiste suisse.

L'année sous revue était marquée par la continuation de la coopération étroite avec la France avec laquelle deux accords pour la création d'équipes communes d'enquête sont en vigueur. Le premier accord, en lien avec une procédure ouverte en 2016 contre un ressortissant suisse, a permis, fin 2017, de procéder à l'arrestation de 10 personnes en France actives sur les réseaux sociaux, évoquant notamment des projets d'actions violentes. Le prévenu suisse a été interpellé en France et sera jugé par un tribunal français en 2019.

Une autre affaire a concerné le Conseil central islamique suisse (CCIS). Il a été reproché au responsable du « département pour les productions culturelles » de l'association CCIS d'avoir réalisé en Syrie des films avec un représentant dirigeant de l'organisation terroriste interdite Al-Qaïda en Syrie et d'avoir utilisé ces films pour présenter le représentant d'Al-Qaïda à des fins de propagande. Le TPF a reconnu que des tels agissements constituaient de la propagande pour une organisation terroriste confirmant ainsi l'appréciation du MPC en la matière.

Dans l'affaire des Tigres Tamouls (LTTE), la question de la distinction entre organisation criminelle et combattants pour la liberté était au centre des débats qui se sont tenus en début de l'année 2018. Ces derniers ont porté non seulement sur la question de la validité des moyens de preuve obtenus par le biais de l'entraide avec des Etats critiqués pour leur politique en matière des droits de l'homme, mais aussi sur la valeur probatoire des rapports rédigés par des institutions internationales, telles que l'ONU.

4.4 Enquête pénale dans le domaine des organisations criminelles

En 2018, s'est déroulé devant le Tribunal pénal fédéral (TPF), un procès contre une personne accusée du crime d'organisation criminelle pour avoir participé à des organisations criminelles de type maffieux ('Ndrangheta) et les avoir soutenues, en Suisse et à l'étranger. Entre autres choses, il était reproché à l'accusé d'avoir fourni aux groupes criminels, grâce à des armes provenant de la Suisse, la puissance de feu nécessaire pour faire valoir leur pouvoir criminel.

Pour la première fois en Suisse, l'enquête pénale et la phase des débats ont pris la forme de déclarations de collaborateurs de justice (ce que l'on appelle les « repentis ») interrogés par vidéoconférence et en qualité de personnes d'intérêt, dans le strict respect des règles de la procédure suisse. Les collaborateurs de justice interrogés ont décidé de se dissocier d'une organisation criminelle, après en avoir fait partie en tant que responsables, et de collaborer avec l'autorité judiciaire. La valeur probante des déclarations des collaborateurs de justice, sujet sur lequel le TPF s'est penché pour la première fois dans une procédure pénale suisse, a été confirmée et a contribué avec les conclusions externes recueillies par le MPC, à la condamnation en Suisse de l'accusé pour le crime d'organisation criminelle (art. 260^{ter} CP).

La peine infligée par le TPF est de trois ans et huit mois de réclusion. À fin 2018, le jugement n'était pas encore entré en force.

4.5 Complexe de procédures Petrobras

L'une des priorités de la division Criminalité économique reste la procédure engagée par une task force contre la société semi-publique brésilienne Petrobras et le conglomérat Odebrecht. L'attention s'est tout d'abord portée sur la finalisation de la procédure dans laquelle étaient impliqués les personnes qui, au Brésil, étaient déjà parvenues à une conclusion de la procédure, les destinataires de l'argent en Suisse et les personnes ayant effectué les paiements. Les travaux dans ces phases ont

progressé et vont se poursuivre, compte tenu de l'ampleur de ce complexe de procédures. Dans la phase dite troisième, sur la base des informations recueillies lors des deux phases précédentes, on vérifie la possibilité d'ouvrir une procédure à l'encontre de personnes et de sociétés impliquées en Suisse; deux procédures ont déjà été ouvertes en 2018 à l'encontre d'institutions financières en Suisse (responsabilité de l'entreprise).

Après l'annonce de la condamnation du conglomérat Odebrecht obtenue en collaboration avec le Brésil et les États-Unis fin 2016, l'OFJ a reçu et délégué au MPC un grand nombre de requêtes et de demandes d'entraide judiciaire traitées et exécutées par la task force. En collaboration avec l'OFJ et les autorités brésiliennes chargées de la poursuite pénale, il a également été possible de déléguer d'autres procédures au Brésil.

Dans ce vaste ensemble de procédures, des valeurs patrimoniales importantes sont actuellement séquestrées. Avec l'accord des propriétaires, jusqu'à fin 2018, plus de 300 millions de francs suisses ont été restitués aux autorités brésiliennes. Le MPC et la Suisse veillent particulièrement à ce que les avoirs saisis soient restitués à leurs propriétaires légitimes.

Il y a lieu enfin de préciser que la task force comprend des collaborateurs des quatre sites du MPC, en particulier des magistrats, des analystes financiers, des greffiers, etc., ainsi que des collègues de fedpol. Une bonne coopération entre les autorités nationales et internationales est essentielle dans le contexte de procédures complexes de cette ampleur.

4.6 Complexe d'enquêtes 1MDB

Dans le cadre des investigations liées au détournement de plusieurs milliards du fonds souverain malaisien 1 MALAYSIA DEVELOPMENT BERHAD (1MDB), le MPC a ouvert une procédure pénale en novembre 2017 à l'encontre de deux anciens cadres de la société PETROSAUDI basée à Genève, pour corruption d'agents publics étrangers, blanchiment d'argent aggravé, escroquerie et gestion déloyale notamment. Dans le cadre de cette procédure ainsi que dans le cadre de la procédure ouverte en 2015 à l'encontre de deux organes de 1MDB et étendue en 2016 à l'encontre de deux anciens agents publics émiratis, le MPC a poursuivi l'identification, en vue de leur séquestre, des avoirs d'origine criminelle et confisquables à titre de créance compensatrice.

Suite au changement de gouvernement en mai 2018, une délégation suisse dirigée par le Procureur général de la Confédération s'est rendue en Malaisie en juillet 2018 afin d'assurer une coordination internationale efficace.

4.7 Procédures pénales en relation avec le football mondial

Depuis le début des premières investigations en mars 2015, le complexe d'enquêtes sur le football mondial a été étendu à environ 25 affaires pénales de poids et de tailles variés, pour un total de 19 téraoctets de données saisies. Compte tenu du caractère international du complexe, le MPC coopère avec quinze pays différents pour un total de 45 demandes d'entraide judiciaire, entre autres avec l'Allemagne, la France, l'Autriche et les Etats-Unis.

Le volume et la complexité des moyens de preuve, les besoins de l'entraide judiciaire internationale et l'attention des médias posent des défis particuliers à ce complexe d'enquêtes. Le MPC les relève avec une task force composée de procureurs spécialisés et de procureurs assistants, d'analystes financiers, de spécialistes IT et d'enquêteurs de la PJF. Grâce à cette approche, les priorités quantitatives et qualitatives peuvent être définies rapidement et avec souplesse dans des procédures particulièrement complexes et la stratégie et la planification des enquêtes peuvent être mises en œuvre et, si nécessaire, ajustées. Les responsables des procédures sont ainsi en mesure de définir les priorités nécessaires, de les adapter et de demander des ressources aussi rapidement que possible et de manière ciblée.

Les priorités correspondantes ont été systématiquement définies au cours de l'année sous revue et mises en œuvre avec des ressources accrues. Au cours de la seule année sous revue, environ 40 auditions ont été organisées avec des prévenus, des témoins et des personnes appelées à donner des renseignements en Suisse et à l'étranger.

4.8 Enquête pénale dans le domaine des délits boursiers

Un gérant de fortune avait négocié, pour lui-même et sa partenaire, à trois reprises juste avant la publication du chiffre d'affaires et deux fois avant des événements non annoncés chez Holcim, des produits dérivés (base HOLN) et, avant l'annonce de la fusion Holcim-Lafarge, il avait également négocié en plus pour des clients des actions des deux sociétés. Les gains ont atteint environ CHF 2,2 millions. Le Tribunal pénal fédéral a condamné le trader expérimenté qui n'avait pas reconnu les faits, en tant qu'initié tertiaire pour délit d'initié dans la perspective de la fusion, à une amende de CHF 7800 et a admis des créances compensatrices d'un peu plus de CHF 2 millions (Arrêt SK.2017.19 du 19 décembre 2017). Dans ce procès par indices, il a suivi pour la première fois la démonstration du MPC sur la base d'une analyse circonstanciée du comportement. Cette démonstration

incluait également des transactions avec des titres Holcim pour lesquels l'accusé a été acquitté.

Le tribunal n'a pas reconnu le concours matériel dans les cas où ce dernier, dans la perspective du même événement d'initié (fusion), avait investi à des moments différents et pour des personnes différentes dans différents titres. Le MPC était d'avis que le niveau de connaissances du gérant de fortune avait été en constante augmentation, qu'il avait aligné par la suite ses décisions d'investissement pour les dérivés et les actions ainsi que pour le compte titres correspondant et que de cette manière il avait chaque fois agité sur la base d'un état de fait différent.

Lorsqu'il a évalué la pertinence des informations privilégiées par rapport au prix, le tribunal a pour la première fois appliqué le « critère de l'investisseur raisonnable (Reasonable Investor Test) » élaboré dans le droit américain des initiés. Ainsi, la pertinence en termes de prix est donnée lorsqu'un investisseur raisonnable utiliserait très probablement les informations en tant que base de sa décision d'investissement. Ce faisant, il a suivi la doctrine la plus récente et les avis du MPC et de la FINMA (RS 2013/08) et il a expressément rejeté l'approche antérieure qui consistait – en fonction de la doctrine différente – à fixer des limites de pourcentage.

Le gérant de fortune, sa partenaire et une cliente ont recouru auprès du Tribunal fédéral ; à fin 2018, la décision était encore en suspens.

4.9 Procédure de blanchiment d'argent en relation avec l'Angola

Le MPC mène une enquête pénale contre inconnu pour blanchiment d'argent depuis le 26 avril 2018, soupçonnant actuellement que le Fonds souverain angolais (FSDEA) et la Banque nationale angolaise (BNA) ont été lésés par des crimes de nature financière et que les produits qui en sont résultés ont fait l'objet d'actes de blanchiment d'argent en Suisse et à l'étranger. La détection des infractions en amont du blanchiment d'argent s'effectue en coordination avec les autorités pénales de la République d'Angola, qui, dans le cadre de leur propre procédure pénale, ont arrêté un citoyen suisse et angolais et le fils de l'ancien président angolais qui était aussi l'ancien président de la FSDEA.

En juillet 2018, le MPC a procédé à la restitution de 60 millions USD à la FSDEA qui avait formellement déposé une plainte pénale et qui s'était constituée accusateur privé. À la fin 2018, le MPC maintenait sous séquestre des valeurs patrimoniales pour un montant total d'environ 150 millions USD.

4.10 Procédure de corruption dans le domaine du négoce de matières premières

Le MPC conduit des procédures pénales en lien avec le groupe de sociétés GUNVOR et plusieurs personnes. Les investigations ont été entreprises en janvier 2012 pour des soupçons de blanchiment d'argent contre inconnus en rapport avec de possibles actes de corruption dans l'octroi de marchés publics pétroliers en République du Congo entre 2010 et 2012. La procédure principale a été étendue, en mars 2016, à l'encontre d'un ex-employé du groupe GUNVOR pour corruption d'agents publics étrangers et, en mai 2017, à l'encontre de deux entités du groupe GUNVOR pour corruption d'agents publics étrangers (responsabilité de l'entreprise).

Dans ce contexte, un ex-employé du groupe GUNVOR s'est auto-dénoncé et a demandé l'ouverture d'une procédure simplifiée. Il a été jugé par le TPF en août 2018 et reconnu coupable de corruption d'agents publics étrangers. Tenant compte de l'ensemble des circonstances spéciales du cas (notamment de l'auto-dénonciation), il a été condamné à une peine privative de liberté limitée à 18 mois assortie du sursis pendant trois ans. Il ressort de ce jugement que des consultants engagés et rémunérés par des sociétés du groupe GUNVOR ont reversé une part importante de leurs honoraires à des décideurs étrangers de manière à les influencer en faveur dudit groupe. Des actes similaires ont également été perpétrés en Côte-d'Ivoire.

Le jugement est entré en force. Les autres procédures pénales susmentionnées se poursuivent.

4.11 Enquête dans le domaine du droit pénal international

Le 6 février 2017, le MPC a repris une procédure pénale du Parquet général du canton de Berne qui avait ouvert une enquête pour soupçons de crimes contre l'humanité contre un ancien ministre gambien (Inspecteur général de la police gambienne et membre de la Garde présidentielle de l'armée gambienne). Ce dernier avait déposé en Suisse une demande d'asile. Dans le cadre de cette procédure, le MPC a reçu jusqu'à présent neuf plaintes pénales de personnes qui se sont constituées parties plaignantes. Les dénonciations se rapportent à des événements qui se sont déroulés dans les années 2000–2016. Les demandes de prolongation de la détention préventive qui ont été sollicitées périodiquement durant l'année sous revue par le MPC ont été à chaque fois acceptées par le Tribunal des mesures de contrainte. Les recours du prévenu contre ces décisions ont été rejetés par le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral.

Outre la torture en tant que crime contre l'humanité, figurent au premier plan des infractions pénales telles que des lésions corporelles graves, la mise en danger de la vie d'autrui, le viol et des actes d'ordre sexuel avec des infirmières, des prisonniers et des prévenus. Les éléments qui renforcent la présomption découlent en particulier des auditions des parties plaignantes et des témoins ainsi que de l'analyse des moyens de preuve. Par ailleurs, des demandes d'entraide judiciaire ont été adressées à différents pays. En sus de l'enquête pénale relative aux allégations de mauvais traitements infligés par la police et les autorités pénitentiaires subordonnées à l'accusé au cours de la période des faits sous enquête, les investigations se concentrent sur l'interaction présumée entre les services subordonnés au prévenu et le service de renseignements gambien qui aurait systématiquement pratiqué la torture à son siège principal et dans d'autres centres de détention non officiels.

4.12 Enquête « Würenlingen »

Le 21 février 1970, un avion de Swissair s'est écrasé à Würenlingen/AG, après l'explosion à bord d'un engin explosif. Les 47 occupants sont décédés (38 passagers et 9 membres d'équipage). En dépit d'enquêtes approfondies et de nombreuses années de recherches, les auteurs présumés n'ont pas pu être arrêtés. L'enquête de la police judiciaire de l'époque a été clôturée le 3 novembre 2000 par le MPC.

En raison de la demande de reprise de la procédure formulée par une personne privée, le MPC a soumis la procédure classée « Würenlingen » à un examen approfondi sur les plans factuel et juridique. Le motif de la demande de reprise de la procédure était un document, évoqué dans les médias et disponible sur Internet, du FBI américain de juin 1970, qui citant des sources inconnues, évoque la possible implication de deux inconnus de l'Allemagne de l'Ouest.

L'examen du document du FBI a montré que celui-ci ne remplissait pas les conditions légales requises pour une reprise d'une procédure classée ou pour l'ouverture d'une nouvelle enquête contre de (nouveaux) auteurs inconnus. En outre, l'examen des dossiers pénaux a permis de conclure que les conditions légales requises pour admettre l'imprescriptibilité n'étaient pas remplies et que pour l'affaire pénale « Würenlingen », il y avait prescription.

Pour ces motifs, le procureur général a décidé, le 26 juillet 2018, de ne pas entrer en matière, respectivement de ne pas reprendre la procédure.

5 Infractions requérant une autorisation de poursuite

5.1 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 (LRFC ; RS 170.32). Pour les membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale, les commissions des deux Conseils, c'est-à-dire la Commission d'immunité du Conseil national et la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats décident de l'octroi de l'autorisation (cf. art. 14ss LRFC).

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

5.2 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 Département fédéral de justice et police (art. 3 let. a de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police ; 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).

5.3 Requêtes d'autorisation déposées en 2018 par le MPC

Requêtes déposées auprès du SG – DFJP ¹ ou auprès des commissions parlementaires ²	Nombre	Autorisations accordées	Autorisations refusées	Requêtes sans objet	Autorisations pendantes
Selon l'art. 15 LRFC ¹	1	0	0	0	1
Selon l'art. 66 LOAP ¹	7	7	0	0	0
Selon l'art. 17 / 17a LParl ²	1	1	0	0	0
Total	9	8	0	0	1

Durant l'année écoulée ont en outre été rendues quatre autres décisions qui concernaient chacune des demandes en suspens déposées en 2017 (deux selon l'art. 15 LRFC et deux selon l'art. 66 LOAP). Dans les quatre cas, l'autorisation de poursuivre a été accordée.

6 Exécution des jugements

Durant l'année 2018, ce sont environ 270 décisions entrées en force du MPC (ordonnances pénales, décisions de classement etc.) et 28 jugements du Tribunal pénal fédéral qui ont été transmis au service de l'exécution des jugements par les unités en charge des procédures pour prendre les mesures nécessaires dans le domaine de l'exécution. Depuis le début de l'année sous revue, les cantons sont compétents pour poursuivre et juger la falsification de marques officielles en relation avec les vignettes autoroutières. Cela explique la diminution du nombre de nouvelles affaires d'exécution.

En 2018, le MPC et le Tribunal pénal fédéral ont prononcé de manière définitive des confiscations, respectivement des créances compensatrices, à hauteur de plus de CHF 791 millions au total. Pour un montant d'environ CHF 785 millions, l'utilisation du produit de la vente l'a été expressément au profit des victimes. Cela concerne une grande partie des confiscations/créances compensatrices prononcées dans l'affaire « MUS » (environ CHF 660 millions, cf. p. 10 ch. 4.4) et dans celle contre Dieter Behring (environ CHF 100 millions). Pour une petite partie d'environ CHF 6 millions, les confiscations respectivement les créances compensatrices ont été prononcées sans réserve d'utilisation en faveur des parties lésées. Parmi les décisions et jugements susmentionnés, huit ont été transmis à l'Office fédéral de la justice (OFJ) pour examiner si la loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales séquestrées (LVPC, RS 312.4 ; « Sharing ») était applicable. En ce qui concerne huit autres cas, des clarifications sont en cours pour savoir s'ils doivent être transmis à l'OFJ. Le total des actifs concernés s'élève à environ CHF 790 millions. Si des valeurs patrimoniales sont utilisées au profit des victimes, leurs créances priment le Sharing.

Au total des valeurs patrimoniales d'environ CHF 5.1 million font l'objet d'une procédure de sharing. Durant l'année sous revue, l'OFJ a clôturé neuf procédures de sharing (qui remontaient en partie aux années précédentes) et qui concernaient la confiscation de valeurs patrimoniales d'un montant d'environ CHF 45 millions. Sur ce montant, environ CHF 36 millions ont été comptabilisés définitivement auprès de la Caisse fédérale.

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 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 Secrétariat général

Le Secrétariat général se compose des domaines suivants :

- Le domaine *Développement du MPC* gère le portefeuille stratégique des projets du MPC. C'est au moyen de ce dernier que la Direction planifie et contrôle la mise en œuvre de la stratégie et réalise ainsi le développement continu de l'autorité.
- Le domaine *MPC Conduite et contrôle* comprend les prestations de soutien du Service juridique, des Finances, des Ressources humaines (RH) et de l'assistance de la Direction. Ce domaine soutient la Direction dans la conduite stratégique et directe du MPC.
- Le domaine *ICT et Services centraux* est en premier lieu responsable de l'exploitation de l'infrastructure ICT et de la fourniture de services de base à l'ensemble du MPC. Ce domaine est également responsable en matière de sécurité, à la fois pour la protection des collaborateurs du MPC et pour la sécurité de l'information.

Outre le traitement quotidien des affaires, le renforcement des structures de gestion et de contrôle du MPC, les préparatifs du prochain déménagement en 2019 dans le nouveau centre administratif G1, l'élaboration du développement stratégique du MPC ainsi que la prise en compte ciblée des besoins des collaborateurs ont été les priorités de l'activité du Secrétariat général. L'inspection du Secrétariat général par l'AS-MPC au second semestre de 2018 a également été un des points forts.

2.1 Renforcement des structures de gouvernance

Avec l'implication institutionnalisée des cadres, la Direction a mis davantage l'accent sur les activités principales. Cela a permis de planifier et de gérer les travaux et les priorités du Secrétariat général en fonction des besoins de l'activité de base.

Dans le contexte d'une tenue conforme à la loi et professionnelle des dossiers, l'assurance qualité dans la gestion des dossiers revêt une importance capitale. A cette fin, de nouvelles structures de gouvernance ont été conçues, qui prévoient une implication combinée des collaborateurs responsables de l'assurance de la qualité et des responsables des chancelleries.

Dans le domaine de la gouvernance, il s'est aussi agi, au cours de l'année sous revue, de surmonter les difficultés particulières rencontrées dans le traitement de volumes de données extrêmement importants. Les processus de travail au sein du ZEB (cf. p. 16 ch. 2) ont été encore consolidés.

Enfin, au cours de l'année sous revue, le Secrétariat général a (également) soutenu activement les efforts

des autorités de poursuite pénale suisses dans le domaine de la cybercriminalité ainsi que la production standardisée des données bancaires, le tout au prix d'un important investissement en personnel.

2.2 Futur environnement de travail

En 2019, les collaborateurs du site de Berne déménageront dans le Centre administratif G1. Ce déménagement entraînera un changement important dans l'environnement de travail physique. Cela a été élaboré au cours de l'année sous revue – sur la base d'analyses des méthodes de travail des différentes fonctions du MPC – et sa mise en œuvre a été initialisée.

Parallèlement, le MPC s'est intéressé au futur poste de travail digital. Les exigences pour celui-ci ont été spécifiées et conceptualisées. Au moyen d'un appel d'offres OMC, le MPC a été en mesure d'évaluer un partenaire de réalisation avec lequel la mise en œuvre du poste de travail digital sera abordée en 2019.

2.3 Transformation digitale

Les progrès technologiques permettent d'améliorer considérablement l'efficacité et la qualité du travail dans certains domaines d'activité du MPC. Au cours de l'année sous revue, en coopération avec fedpol, des concepts de base pour la transformation digitale dans les procédures pénales fédérales ont déjà été développés. La transformation digitale aura un impact significatif sur les processus de travail et les profils de fonction et entraînera des changements considérables. L'accompagnement et le développement des collaborateurs, ainsi que l'adaptation des modèles et des structures d'organisation constitueront un défi majeur.

L'introduction d'un service centralisé pour la préparation standardisée de documents et d'informations à partir de productions de données bancaires a constitué un point fort des travaux du Secrétariat général. En utilisant un logiciel spécialisé, les opérations autrefois manuelles sont désormais standardisées et automatisées; en outre, les données et informations sont mises à disposition des enquêteurs spécialisés dans les procédures pénales sous une forme structurée.

2.4 Collaborateurs du MPC

Les collaborateurs constituent le facteur central de succès des activités du MPC. La Direction a donc accordé une grande importance à l'évaluation des résultats de l'enquête 2017 auprès du personnel de la Confédération. Les sujets clés ont été évalués et communiqués de manière détaillée aux collaborateurs. Des mesures ont été définies et mises en œuvre pour traiter les sujets. Les domaines d'intervention les plus importants dans

le domaine des ressources humaines sont la conduite de l'organisation et du personnel ainsi que les perspectives de développement et les perspectives des collaborateurs.

En tant qu'instrument de développement systématique des procureurs assistants, leur engagement ponctuel en tant que « procureur fédéral ad intérim » a été introduit. Cet instrument est bien accepté. Après la phase de mise en œuvre, une analyse est programmée, qui servira de base à d'éventuels ajustements nécessaires.

2.5 Inspection par l'AS-MPC

Au cours du second semestre de 2018, l'AS-MPC a effectué une inspection complète du Secrétariat général. Du point de vue MPC, l'inspection était constructive et efficace. L'AS-MPC commente les résultats de l'inspection dans le cadre de son rapport de gestion.

Pour le Secrétariat général, les résultats de l'inspection sont une occasion supplémentaire d'améliorer ses processus de travail et ses services au profit des unités organisationnelles du MPC en charge des activités principales.

3 Affectation des moyens financiers et matériels : Comptes 2018

Pour l'année 2018, le budget global présenté par le MPC (charges et dépenses d'investissement) s'élève à CHF 65.2 millions. Les charges du personnel, à raison de CHF 38.2 millions (59 %) constituent la plus grande partie du budget. Par ailleurs, CHF 25.8 millions sont consacrés aux charges de biens et services et aux charges d'exploitation. Le solde de CHF 1.2 millions se rapporte à d'autres charges de fonctionnement et dépenses d'investissement. Le budget global, ventilé selon les types de financement, donne l'image suivante type de financement est la suivante : CHF 57.5 millions se rapportent à des dépenses externes à l'administration fédérale ayant une incidence financière et CHF 0.4 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. Les revenus de fonctionnement budgétés à CHF 1.2 millions se composent notamment d'émoluments pour des actes officiels dans la procédure pénale fédérale, de recettes provenant de la facturation pour la consultation des dossiers ainsi que de recettes provenant de la mise à la charge des frais dans les ordonnances pénales et dans les ordonnances de classement.

Les chiffres du compte d'État 2018 seront publiés en temps utile sur les pages Internet « Compte d'État »¹³ de l'administration fédérale des finances.

4 Directives d'ordre général

Durant l'année écoulée, le Manuel de procédure a été mis à jour (art. 17 du Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération, RS 173.712.22).

Après une phase pilote en 2017, le procureur général a mis en vigueur, le 1^{er} mars 2018, une « Directive relative aux demandes des directions des divisions pour l'engagement de procureurs fédéraux ad intérim (a.i.) ».

Les travaux internes d'adaptation du Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération ont en outre pu être achevés. Sa publication dans le Recueil systématique des lois fédérales (RS) est prévue pour 2019.

¹³ www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html.

5 Code of Conduct

En juillet 2017, le MPC, en tant qu'autorité chargée de la poursuite pénale, a adopté un Code de conduite dont les principes illustrent les règles de conduite et la bonne gouvernance, définissant la ligne de conduite à adopter par tous les collaborateurs du MPC. Une année et demie après l'entrée en vigueur du Code, il est à noter que la Commission consultative de déontologie a été particulièrement sollicitée pour ce qui concerne les activités accessoires et les dons.

Au vu des expériences vécues et avec le soutien des ressources humaines, la Commission a proposé à la Direction, à la mi-novembre 2018, d'adapter le code afin de simplifier le processus lié à l'annonce/l'autorisation d'activités accessoires. Les modifications seront mises en œuvre prochainement puisqu'elles ont été approuvées par la Direction.

La Commission a également publié à deux reprises les avis qu'elle a émis. Ces publications sont accessibles à tous les collaborateurs et permettent de tracer la voie déontologique forgée par les expériences et les demandes de la Commission et des collaborateurs du MPC. En réalité, le Code a pour objectif d'être un outil dynamique à la disposition des collaborateurs, afin de garantir la confiance dans l'institution, en soulignant les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de dignité, qualités essentielles pour le respect de l'État de droit et une application correcte de la loi.

6 Personnel

6.1 Enquête auprès du personnel 2017

Au printemps 2018, les résultats de l'enquête 2017 auprès du personnel de la Confédération ont été connus. Le retour des questionnaires est de 76 % pour le MPC (administration fédérale : 68 %). Les résultats en termes de satisfaction au travail (valeur : 68), d'engagement (valeur : 80) et de comportement orienté vers un objectif (valeur : 74) sont restés stables par rapport à l'enquête de 2014. Ils sont aussi presque identiques à ceux de l'administration fédérale¹⁴. Le MPC poursuit le traitement des résultats dans le cadre d'ateliers puis prendra des mesures.

6.2 Effectif du personnel au 31 décembre 2018

A la fin de l'année 2018, l'effectif total du MPC était de 238 collaborateurs (année précédente : 234) représentant 229 postes à temps plein (année précédente : 224). 32 (année précédente : 32) des 238 collaborateurs étaient engagés pour une durée déterminée. L'effectif se répartit comme suit entre les différents sites du MPC :

	31.12.2017	31.12.2018
Berne	177	182
Site de Lausanne	25	28
Site de Lugano	17	16
Site de Zürich	15	12

6.3 Affectation du personnel

Les postes pourvus au sein du MPC se répartissent entre les fonctions suivantes : procureur général de la Confédération (1), procureurs généraux suppléants (2), secrétaire général (1), chef de l'information (1), procureurs fédéraux en chef / chefs de division (4), procureurs fédéraux (38), procureurs fédéraux assistants (43), juristes (11), greffiers et collaborateurs de la chancellerie (48), collaborateurs administratifs (59), experts et analystes de la division FFA et WiKri (30).

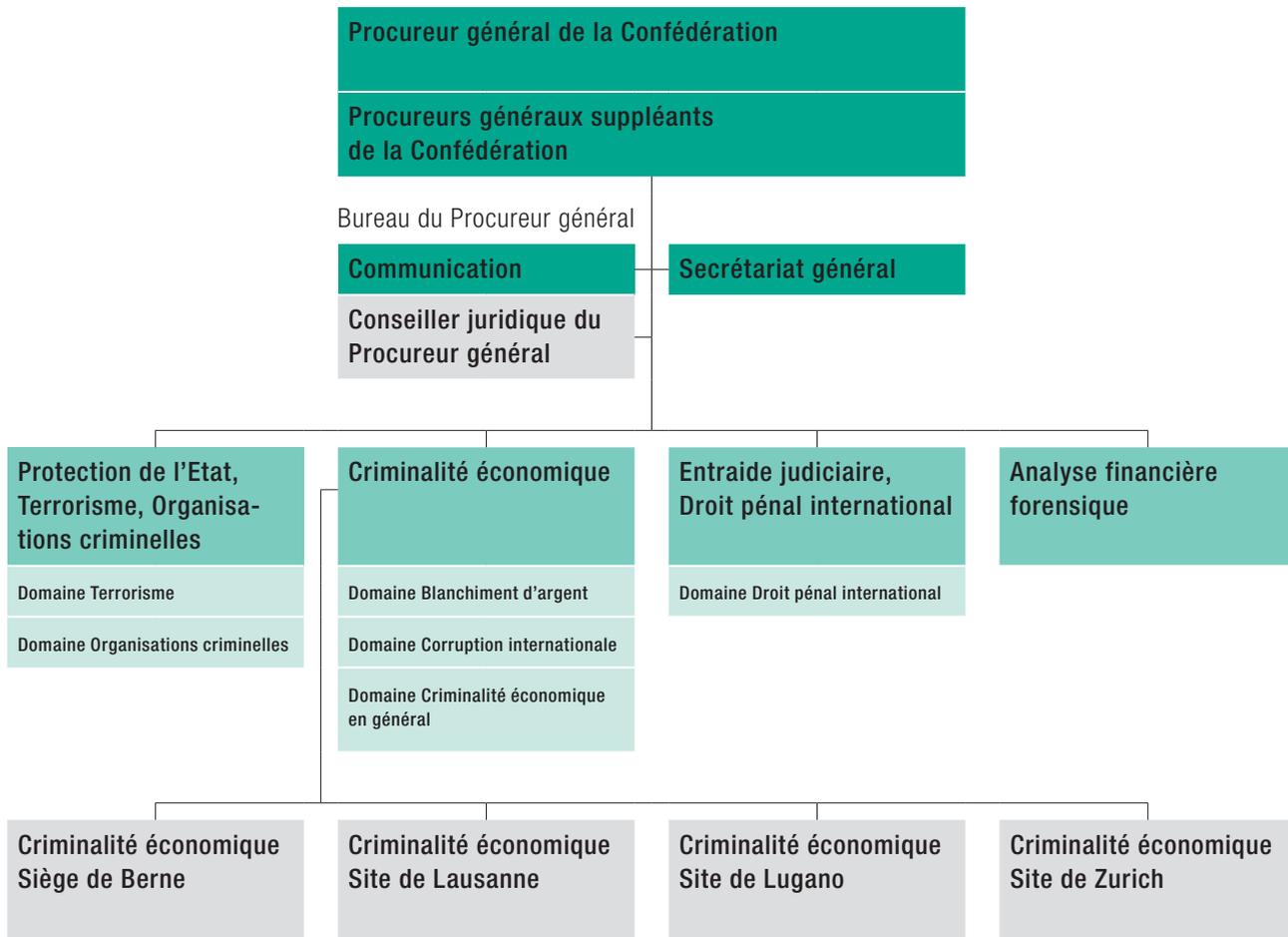
De plus, le MPC offrait au 31 décembre 2018 une formation pratique à 7 stagiaires en droit et à 3 autres stagiaires dans le domaine administratif.

Le taux d'occupation moyen est de 92,1 % et l'âge moyen des collaborateurs est de 39,4 ans. La répartition des membres du personnel entre les langues nationales est la suivante : germanophones 147, francophones 69 et italophones 22. Le MPC emploie 140 femmes et 98 hommes. Durant l'année sous revue, le taux de rotation a été de 15,2 %.¹⁵

¹⁴ Un récapitulatif des résultats les plus importants de l'Enquête auprès du personnel 2017 est disponible sous www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/51393.pdf

¹⁵ 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 1.1.2018 au 31.12.2018 par tête.

7 Organigramme



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



d.d.à.g.
 Ruedi Montanari, Procureur général suppléant
 Michael Lauber, Procureur général
 Mario Curiger, Secrétaire général
 Jacques Rayroud, Procureur général suppléant
 André Marty, Chef de l'information

8 Charge de travail des différentes divisions

6.4 Enquêtes disciplinaires

Au cours de l'année sous revue, le procureur général a été nanti de griefs contre un procureur fédéral en chef qui, selon l'évaluation initiale, pouvaient relever du droit pénal. Le procureur général, conformément à ses devoirs et à la pratique, en a donc informé l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC). Par la suite, un procureur fédéral extraordinaire nommé par l'AS-MPC le 12 octobre 2018 a ouvert une enquête indépendante. Parallèlement à la procédure pénale, le procureur général a ouvert à titre préventif une procédure disciplinaire, le 31 octobre 2018, procédure qui a été suspendue jusqu'à l'issue de l'enquête pénale. L'enquête a invalidé les soupçons initiaux à tous égards et a été classée sur tous les points le 9 novembre 2018, les frais étant mis à la charge de la Confédération. En termes de droit du travail, le contrat de travail a été résilié à l'amiable et d'un commun accord. La procédure disciplinaire suspendue est devenue sans objet à la suite de la résiliation des rapports de travail et elle a été dès lors été clôturée et classée.

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

La charge de travail de la division est demeurée constamment haute au cours des dernières années. La répartition des procédures entre les domaines de délits et les langues nationales respectives s'est partiellement modifiée. Le nombre des procédures menées, respectivement des procédures nouvellement ouvertes, dans le domaine du terrorisme ne s'est pas modifié et demeure élevé. Ce que l'on nomme les délits de fonctionnaires, c'est-à-dire commis par des fonctionnaires ou contre ces derniers, ont augmenté. Le nombre d'infractions de corruption à proprement parler a diminué. Une augmentation des infractions est enregistrée dans le domaine des services de renseignements prohibés. Une augmentation significative peut être observée dans le domaine de la fausse monnaie. Au cours de l'année sous revue, plusieurs procédures importantes ont été engagées contre des gangs opérant dans toute la Suisse et qui ont mis en circulation de la fausse monnaie. Ces enquêtes sont difficiles en raison de la durée généralement plus longue de la détention provisoire et du nombre élevé de prévenus, pour la plupart étrangers.

On peut relever d'une manière générale une augmentation des procédures en langue française. S'attaquer à de tels développements imprévisibles avec les ressources existantes constitue un défi pour la division.

8.2 Division Criminalité économique (WiKri)

Siège de Berne

Les collaborateurs du siège de Berne ont été fortement sollicités au cours de l'année sous revue. D'une part, la complexité des enquêtes pénales, notamment en ce qui concerne le délai de prescription, a représenté un défi considérable pour les collaborateurs. D'autre part, l'absence pour cause de maladie durant plusieurs mois d'un directeur de procédures a occasionné une charge supplémentaire. Grâce à la flexibilité du système de pool, dans lequel toutes les ressources sont réunies, les pics de charge ont pu être quelque peu amortis. Le siège de Berne a pu recruter deux anciens collaborateurs engagés au préalable pour une durée déterminée en tant que procureur fédéraux assistants avec des contrats de durée indéterminée. En outre, une procureure fédérale assistante supplémentaire a pu être engagée pour lutter contre les goulets d'étranglement dans un vaste complexe de procédures.

Site de Zurich

Sur le site de Zurich, la coopération intersites au sein de la division WiKri s'est encore intensifiée au cours de l'année sous revue. Les collaborateurs sont représentés

dans diverses task forces. Dans le même temps le site a continué à se concentrer sur les domaines de la corruption internationale, du blanchiment d'argent et de la responsabilité pénale des entreprises. En outre, l'exécution des demandes d'entraide judiciaire internationale, qui sont directement liées aux propres enquêtes pénales, a revêtu un rang de priorité élevé. Le personnel du site a soutenu les travaux conceptuels visant à mettre en place des structures de lutte contre la cybercriminalité au sein du MPC. Il a été possible de faire face à la charge de travail totale constamment élevée entre autres, par exemple, grâce à une hiérarchisation des procédures coordonnée à l'échelle de la division, à une conduite ciblée des procédures, à la flexibilité de l'engagement des ressources humaines et à l'engagement considérable des collaborateurs.

Site de Lugano

L'année 2018 a été caractérisée pour le site de Lugano par la finalisation de la reprise des procédures liées à la deuxième phase du complexe Petrobras. Cela implique en fait qu'à l'heure actuelle, la majorité des procédures conduites à Lugano concernent cette affaire (environ 75%) et que plusieurs demandes d'entraide judiciaire connexes sont encore en cours. Cette situation permet au site d'être encore davantage lié au MPC dans le cadre d'une synergie dictée par la Task Force. La charge de travail du site est toujours importante.

Site de Lausanne

L'année 2018 est une année de changements et d'adaptation pour le site de Lausanne. D'un point de vue organisationnel, il a fallu gérer le transfert de procureurs vers/depuis Berne et surtout de leurs affaires. Aujourd'hui, le site de Lausanne n'abrite plus uniquement une partie du complexe Petrobras mais également le complexe d'affaires en lien avec le football mondial en plus d'être l'un des deux pôles spécialisés en matière de cybercriminalité, l'autre étant situé à Zurich. Il a également fallu préparer la venue de nouveaux collaborateurs, principalement des procureurs fédéraux assistants. D'un point de vue opérationnel, l'année a été très intense et la charge de travail très importante.

8.3 Division entraide judiciaire, Droit pénal international (RV)

Tous les collaborateurs de la division RV travaillent, en raison de la charge de travail, en principe aussi bien dans les procédures d'entraide judiciaire que dans les procédures de droit pénal international. Les spécialistes du droit pénal international sont toutefois principalement engagés pour ce domaine de délits. Le travail

dans ces deux domaines est perçu par tous les collaborateurs comme étant enrichissant et un échange de connaissances ainsi que la formation et la formation continue sont encouragées de manière ciblée.

Au cours de l'année sous revue, la division a également exécuté des demandes d'entraide judiciaire couvrant tout le domaine de compétences du MPC. De plus, les autres divisions ont pu bénéficier d'un soutien en matière d'entraide judiciaire. Le nombre de demandes augmente depuis des années parce que de plus en plus d'États reconnaissent l'importance de la coopération internationale. En outre, les procureurs de la division RV coopèrent, pour ce qui concerne l'entraide judiciaire, dans divers grands complexes de procédures d'autres divisions du MPC. Les procédures en droit pénal international se sont également multipliées depuis que le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et les ONG dénoncent de plus en plus de faits.

Au cours de l'année sous revue le MPC et la division RV ont continué de bénéficier d'une bonne coopération avec Eurojust, l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne.

8.4 Division Analyse financière forensique (FFA)

En 2018, le FFA a apporté ses compétences en matière économique et financière dans le cadre de quelque 119 procédures pénales dont 2 complexes (48 procédures) ont absorbé plus de 35 % des ressources attribuées à l'analyse. Le FFA a finalisé des rapports importants dans de nombreuses procédures prioritaires. L'intensification de la coopération intersites des collaborateurs du FFA a à nouveau permis l'accroissement du soutien de la division aux complexes traités par le MPC ainsi qu'au développement des stratégies d'enquête en matière économique et financière.

Dans le courant 2018, les directions des divisions Criminalité économique du MPC et de la PJF ainsi que le FFA ont organisé des séances d'information visant à sensibiliser les collaborateurs aux principes de coopération au sein des équipes impliquant les trois divisions.

La charge de travail en 2018 a été particulièrement lourde car le besoin en ressources du FFA ne s'est pas tari et il s'est agi d'assurer l'intégration de cinq nouveaux collaborateurs FFA à Berne ainsi que le déploiement de nouvelles forces sur le site du Zurich.

En 2018, le FFA a introduit une harmonisation en matière de rédaction de rapports et d'outils d'analyse financière. Il a aussi incité le MPC à mettre sur pied une veille en matière de nouvelles technologies financières. Les réflexions du FFA en lien avec ses ressources ont abouti au dépôt de propositions en matière de définition des fonctions, de formation continue et d'organisation de la conduite de la division. Celles-ci seront traitées en 2019.

Reporting

Reporting

Enquêtes pénales	au 31.12.2017	au 31.12.2018
Recherches préliminaires pendantes ¹	334	456
Enquêtes pénales pendantes ²	478	407
Protection de l'Etat	111	103
Terrorisme	34	30
Organisations criminelles	62	56
Droit pénal international	11	14
Blanchiment d'argent	243	203
Corruption internationale	65	56
Criminalité économique en général	96	74
Enquêtes pénales suspendues	227	264
Enquêtes pénales pendantes depuis plus de deux ans ³	234	205
	2017	2018
Nouvelles enquêtes pénales	237	182
Règlements d'enquêtes pénales		
Non-entrée en matière	128	176
Classement	95	152
Transmission / délégation / remise / renvoi aux cantons	100	128
Ordonnances pénales ^{4/5}	788	170
Actes d'accusation déposés	21	10
Actes d'accusation déposés en procédure simplifiée	3	1
Ordonnances pénales transmises au tribunal ⁵	25	13
Renvoi de l'accusation	6	2
Dispositifs de jugement TPF ⁶	36	35
	2017	2018
Entraide judiciaire passive	au 31.12.2017	au 31.12.2018
Procédures d'entraide judiciaire pendantes	307	313
Demandes reçues	31	21
Demandes à l'examen	62	90
Entraide judiciaire exécutée	208	199
Procédures de recours	6	3
Procédures d'entraide judiciaire pendantes depuis plus de deux ans	50	27
	2017	2018
Demandes d'entraide judiciaire acceptées	197	233
Règlements de procédures d'entraide judiciaire	187	223
Renvoi à l'OFJ pour délégation aux cantons	13	22
Entraide judiciaire refusée	8	4
Entraide judiciaire accordée	131	146
Autres types de règlement (par ex. classement, retrait, etc.)	35	51

1 Dont 173 procédures Cyber-/Phishing, qui seront examinées avec PJF/SCOCI et MELANI (cf. p. 17 ch. 3).

2 Pour ces catégories de délits, plusieurs désignations sont possibles

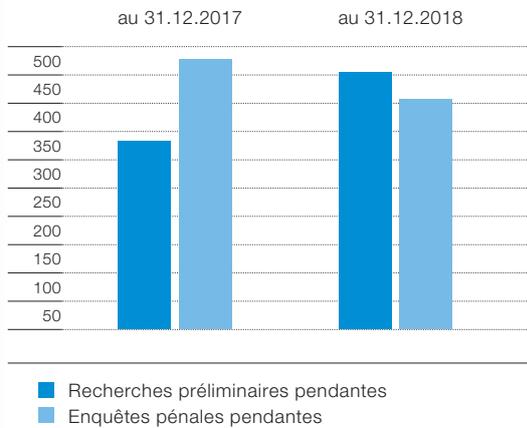
3 Dont 62 dans les grands complexes d'affaires: 44 Petrobras (cf. p. 19 ch. 4.5), 18 football mondial (cf. p. 20 ch. 4.7)

4 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.

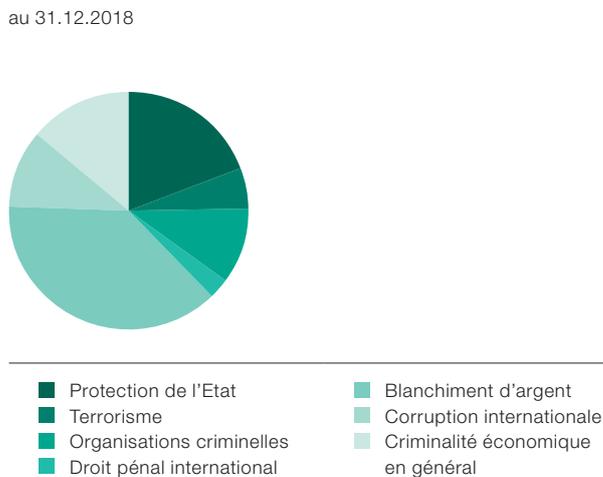
5 La diminution est principalement imputable à la disparition des procédures de vignettes (depuis le 1.1.2018 relèvent de la compétence cantonale)

6 Jugements en procédure simplifiée et en procédure ordinaire ainsi que jugements après renvoi d'ordonnances pénales.

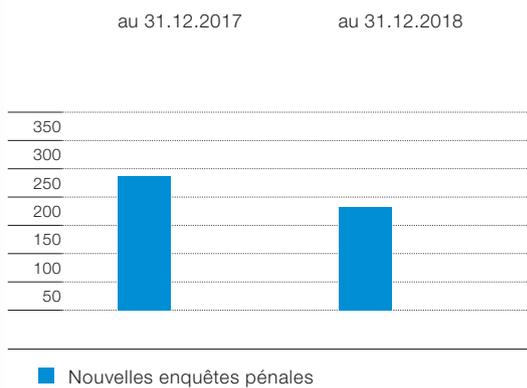
Enquêtes pénales 2017 / 2018



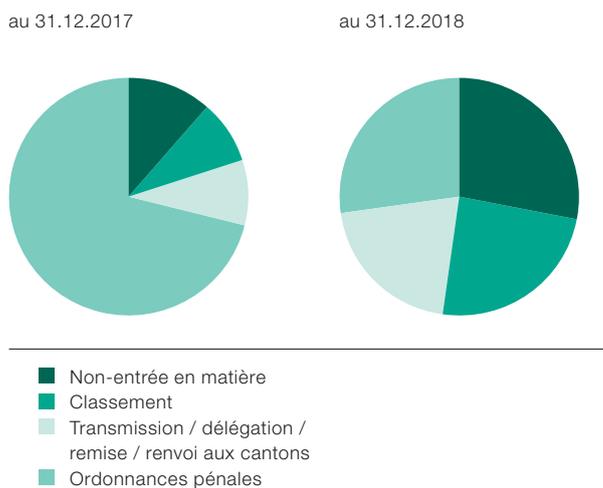
Enquêtes pénales pendantes 2018



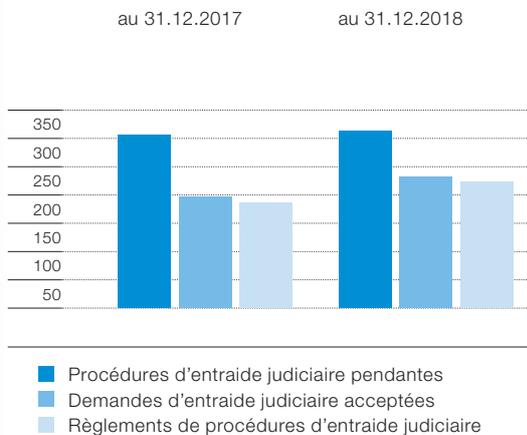
Enquêtes pénales 2017 / 2018



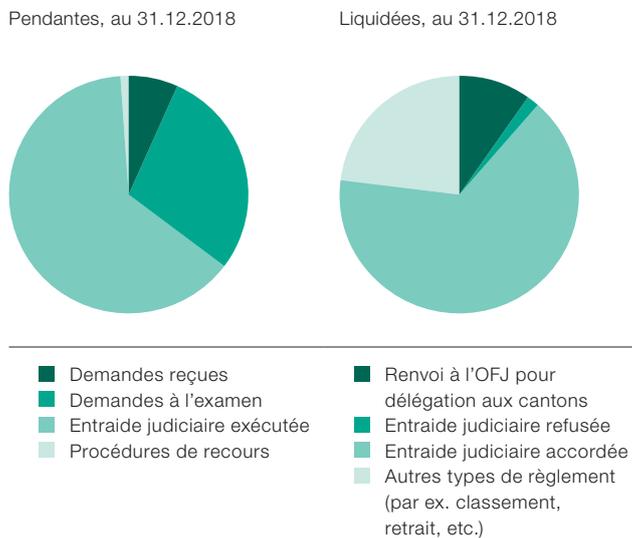
Règlements d'enquêtes pénales 2017 / 2018



Entraide judiciaire passive 2017 / 2018



Entraide judiciaire passive 2018



Affaires de masse	au 31.12.2017	au 31.12.2018
Affaires de masse pendantes	167	159
	2017	2018
Nouvelles affaires de masse ⁵	1324	586
Règlements d'affaires de masse ⁵	1304	533
Fabrication de fausse monnaie	236	169
Explosifs	240	157
Trafic aérien	19	10
Vignettes ⁵	629	8
Divers	180	189

Nombre et issue des procédures devant le Tribunal pénal fédéral	2017	2018
Procédures de première instance devant le Tribunal pénal fédéral (Actes d'accusation et transmission d'ordonnances pénales)		
Nombre de procédures	29	29
jugements entrés en force au 31.12.	9	15
jugements non entrés en force (ou partiellement) au 31.12.	20	14
Nombre de prévenus	39	50
condamnés	25	29
acquittés	14	19
dont classements par le Tribunal pénal fédéral	0	2
Procédures simplifiées		
Nombre de procédures	2	2
jugements entrés en force au 31.12.	2	2
jugements non entrés en force (ou partiellement) au 31.12.	0	0
Nombre de prévenus	2	2
condamnés	1	2
renvois	1	0

Recours du MPC auprès du Tribunal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	6
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2018 (dont certains déposés en 2017)	6
admission ou admission partielle	3
rejet ou non-entrée en matière	2
sans objet ou avec effet suspensif	1

Recours contre le MPC auprès du Tribunal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	88
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2018 (dont certains déposés en 2017)	101
admission	20
rejet, rejet partiel ou non-entrée en matière	70
sans objet ou avec effet suspensif	11

Recours du MPC auprès du Tribunal pénal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	3
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2018 (dont certains déposés en 2017)	4
admission ou admission partielle	1
rejet ou non-entrée en matière	3
sans objet ou avec effet suspensif	0

Recours contre le MPC auprès du Tribunal pénal fédéral

recours déposés durant l'année sous revue	199
recours ayant fait l'objet d'une décision en 2018 (dont certains déposés en 2017)	215
admission	25
rejet, rejet partiel ou non-entrée en matière	174
sans objet ou avec effet suspensif	16

⁵ La diminution est principalement imputable à la disparition des procédures de vignettes (depuis le 1.1.2018 relèvent de la compétence cantonale)

Concept

Ministère public de la Confédération

Rédaction

Ministère public de la Confédération

Conception graphique

Design Daniel Dreier SGD,
Daniel Dreier et Nadine Wüthrich

Photos

Ruben Wyttenbach

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

