



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione
Autoridad da surveglianza da la procura publica federala

Le 8 mars 2021

Rapport d'activité de l'AS-MPC 2020

Rapport adressé à l'Assemblée fédérale
conformément à l'art. 29 de la Loi fédérale sur
l'organisation des autorités pénales de la
Confédération

Résumé

L'année 2020 a été l'une des années les plus intenses que l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) ait connue. Malgré cela, les activités de surveillance de l'AS-MPC ont fonctionné.

En 2020, l'AS-MPC a clos l'enquête disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général de la Confédération Michael Lauber. Par décision du 2 mars 2020, l'AS-MPC a sanctionné l'ancien procureur général de la Confédération en réduisant son salaire de 8% pendant une année. Cette sanction était justifiée par le fait que l'ancien procureur général de la Confédération avait violé de manière répétée différents devoirs de fonction. Ce dernier a porté sa cause par-devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), qui par arrêt du 22 juillet 2020, a confirmé la grave violation de ses devoirs de fonction. Suite à cet arrêt, l'ancien procureur général a présenté sa démission.

Lors de sa séance du 29 juin 2020, l'AS-MPC a nommé Dr. iur. Stefan Keller en tant que procureur extraordinaire de la Confédération. Celui-ci a été chargé d'examiner les plaintes pénales transmises à l'AS-MPC, le 11 juin 2020, par les présidents des conseils de l'Assemblée fédérale dirigées à l'encontre de l'ancien procureur général, de Gianni Infantino et d'autres personnes. Ces procédures pénales sont actuellement en cours.

En juin 2020, l'AS-MPC a procédé à une inspection du système de Coaching et Controlling au sein du Ministère public de la Confédération (MPC). Le rapport d'inspection sera établi dans le courant de l'année 2021. Il contiendra des recommandations adressées à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général.

Par ailleurs, l'AS-MPC a adopté son rapport d'inspection sur le Secrétariat général du MPC. Dans celui-ci, elle a exposé plusieurs constatations, a proposé des changements et a formulé dix recommandations s'adressant majoritairement à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général. En substance, aux yeux de l'AS-MPC, il est incontestable que le MPC doit disposer d'un Secrétariat général. L'inspection a démontré que diverses unités organisationnelles au sein du Secrétariat général fonctionnent en principe bien. Le Secrétariat général compte près d'un tiers de l'ensemble des employés du MPC ; ce qui est objectivement beaucoup. Pour cette raison, l'AS-MPC recommande d'établir un plan d'abandon de tâches du Secrétariat général et de déterminer la dotation en personnel indispensable ainsi que les moyens liés qui pourraient être réalloués en faveur de l'activité opérationnelle afin de renforcer l'activité principale du MPC. L'AS-MPC recommande aussi de renforcer la communication interne au sein du MPC.

Le rapport d'inspection sur le Secrétariat général et le rapport d'inspection sur le système de Coaching et Controlling offriront à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général une vue d'ensemble et permettront de favoriser la mise en place d'éventuels processus innovants.

Outre les activités susmentionnées, l'AS-MPC a déposé, le 21 septembre 2020, une prise de position sur le rapport des Commissions de gestion (CdG) du 24 juin 2020 intitulé « Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance ». Dans sa prise de position, elle a notamment mis en avant le fait que les compétences de l'AS-MPC doivent être claires et unifiées. De plus, il est essentiel que l'indépendance de celle-ci soit garantie. Il existe donc une nécessité de réformer les bases légales, actuellement rudimentaires, régissant l'AS-MPC ainsi que ses activités. De l'avis de cette dernière, la réforme législative devrait s'inscrire dans une révision globale de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales. Par ailleurs, il n'existe aucun argument pertinent en faveur de la réintégration du MPC au sein du Département fédéral de justice et police ou de sa subordination au Conseil fédéral in corpore.

L'AS-MPC fait état ici de ses propositions législatives concrètes, à l'attention des Chambres fédérales, visant à modifier ou à compléter ses bases légales.

Table des matières

1	Nature, mandat et tâches	6
2	Surveillance du Ministère public de la Confédération	7
2.1	Séances de surveillance	7
2.1.1	Sujets traités	7
2.1.2	Analyse de certaines affaires	9
2.2	Inspections	9
2.2.1	Rapport d'inspection sur le Secrétariat général	9
2.2.2	Coaching et Controlling	10
2.3	Situation de coronavirus au sein du MPC	10
2.3.1	Mise en place d'une Task Force « Corona »	10
2.3.2	Directive « COVID-19/1 » et son annexe 1	11
2.3.3	Protection de la santé des collaborateurs du MPC	11
2.3.4	Hiérarchisation des procédures pénales	11
2.3.5	Auditions	11
3	Procédures visant l'ancien procureur général	12
3.1	Procédure disciplinaire	12
3.1.1	Décision de l'AS-MPC du 2 mars 2020	12
3.1.2	Décision du Tribunal administratif fédéral du 22 juillet 2020	12
3.2	Procédure devant la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale	13
3.3	Procédure pénale	13
4	Recommandations et directives	15
4.1	Recommandations	15
4.1.1	Recommandation « AS-MPC_01_2020 – Participation du procureur général de la Confédération aux séances de surveillance »	15
4.1.2	Recommandation « AS-MPC_02_2020 – Prise du solde des vacances »	16
4.1.3	Recommandations formulées dans le rapport d'inspection sur le Secrétariat général du MPC	16
4.2	Directives	18
4.2.1	Directive « AS-MPC_01_2020 du 26 mai 2020 – Séances de surveillance de l'AS-MPC »	18
4.2.2	Directive AS-MPC_02_2020 du 2 juin 2020 – Auditions dans le cadre d'inspections	18
5	Collaboration avec l'Assemblée fédérale	19
5.1	Commissions de gestion	19
5.1.1	Auditions	19
5.1.2	Inspection concernant la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance	19
5.1.3	Prise de position de l'AS-MPC sur le rapport des CdG du 24 juin 2020	22
5.2	Commission judiciaire	22
5.3	Commissions des finances	23
5.4	Délégation des finances	23
6	Propositions législatives de l'AS-MPC	24
6.1	Modifications et compléments de la LOAP relatifs à la direction du MPC	24
6.2	Modifications et compléments de la LOAP relatifs à l'autorité de	

	surveillance	25
6.3	Modifications et compléments de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale	
	concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC	27
	Annexe 1 : Organisation de l'AS-MPC	29
	Bases légales et compétences de l'AS-MPC	29
	Membres de l'AS-MPC	29
	Secrétariat	30
	COVID-19 au sein du secrétariat de l'AS-MPC	30
	Annexe 2 : Dénonciations à l'AS-MPC	31
	Nomination de procureur-e-s extraordinaires	31
	Annexe 3 : Finances.....	33
	Budget 2020	33
	Budget 2021	33
	Annexe 4 : Information du public.....	34
	Annexe 5 : Directives de l'AS-MPC 2020	35
	Directive AS-MPC_1_2020 du 26 mai 2020 – Séances de surveillance de l'AS-MPC (état	
	le 7 décembre 2020).....	35
	Directive AS-MPC_2_2020 du 2 juin 2020 – Auditions dans le cadre d'inspections	38
	Annexe 6 : Prise de position de l'AS-MPC sur le rapport du 24 juin 2020 des	
	CdG.....	39
	Annexe 7 : Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC	44
	Abréviations.....	60

1 Nature, mandat et tâches

L'AS-MPC est une autorité spécifique, qui n'entre pas dans la structure organisationnelle départementale de l'Administration fédérale ni dans celle des services du Parlement. Sous l'angle du droit régissant l'organisation de l'État, elle est directement soumise à l'Assemblée fédérale et à sa surveillance, indépendamment du Conseil fédéral, de l'Administration fédérale et des tribunaux.

L'AS-MPC a le mandat de surveiller les aspects systémiques de l'activité du MPC, étant précisé que, conformément à sa nature d'autorité de surveillance indépendante, elle définit, en principe de manière autonome et dans le respect du cadre légal, les activités du MPC qui doivent être qualifiées de systémiques.

Dans l'exercice de son activité de surveillance, l'AS-MPC accomplit différentes tâches, à savoir : l'examen de la légalité, de la régularité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience économique des actions du MPC. Elle veille aussi à l'indépendance du MPC et elle soutient ce dernier dans ses efforts en vue de revêtir la qualité d'autorité de poursuite pénale efficiente. De plus, l'AS-MPC effectue les autres tâches qui lui sont confiées par la loi.

2 Surveillance du Ministère public de la Confédération

2.1 Séances de surveillance

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a tenu une séance à raison d'une journée par mois, en plus d'une séance extraordinaire menée dans le cadre de la procédure disciplinaire visant l'ancien procureur général Michael Lauber. Elle a en outre effectué une retraite. En parallèle, elle a traité à plusieurs reprises des questions urgentes par téléphone ou par écrit.

Tous les deux mois, l'AS-MPC a convié l'ancien procureur général et les deux procureurs généraux suppléants à une séance de surveillance, lors de laquelle ils étaient tenus de donner des explications sur des sujets en grande partie prédéfinis. En plus des membres de l'AS-MPC, de l'ancien procureur général et des deux procureurs généraux suppléants, des autres membres de la direction du MPC ont parfois été présents aux séances.

2.1.1 Sujets traités

Les séances de surveillance avec l'ancien procureur général et les deux procureurs généraux suppléants étaient basées sur un plan thématique annuel, qui avait été défini en début de l'année par l'AS-MPC. Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a examiné les sujets suivants présentés, ci-dessous, par ordre chronologique :

- L'organigramme du MPC ;
- Les objectifs et les axes thématiques du MPC pour l'année 2020 ;
- Le rapport de gestion de l'année 2019 du MPC ;
- Les affaires d'intérêt public du MPC ;
- Les pronostics des dépôts des actes d'accusation ;
- L'aperçu des dépenses du Procureur général et du personnel du MPC pendant l'année 2019 ;
- Le compte 2019 et le budget 2021 du MPC ;
- Les informations concernant l'inspection du Coaching et Controlling du MPC par l'AS-MPC ;
- La division Criminalité économique (WiKri) : organisation, nouveautés, principaux aspects et problématiques ;
- Les sites du MPC : organisation, nouveautés, principaux aspects et problématiques ;
- La situation actuelle de la sécurité au sein du MPC et les résultats de l'audit sur la sécurité ;
- La situation actuelle de l'examen du Contrôle fédéral des finances sur le programme « Joining Forces » ;
- La directive de l'AS-MPC du 26 mai 2020 ;
- L'état des projets du MPC (à l'exclusion de « Joining Forces » et de « Unavoce ») ;
- Le développement du Secrétariat général du MPC ;
- L'état de la gestion des risques du MPC ;
- L'aperçu des règlements et des directives du MPC ;
- Le traitement centralisé du courrier entrant (ZEB) et l'Etat-major opérationnel du Procureur

général (OAB) ;

- Le rapport d'audit du Contrôle fédéral des finances sur les achats du MPC ;
- La situation du personnel sur le site de Lugano (aperçu des conditions de travail et des problèmes actuels) ;
- La division Entraide judiciaire, terrorisme, droit pénal international et cybercriminalité (RTVC) : organisation, nouveautés, principaux aspects et problématiques ;
- La démission du procureur général Monsieur Michael Lauber / La situation actuelle de la direction du MPC / Les ajustements organisationnels du MPC dans la seconde moitié de l'année 2020 ;
- Le contrôle opérationnel des procédures principales ;
- La collaboration entre le MPC et le Département fédéral de justice et police (DFJP), en particulier l'Office fédéral de la justice et la Police judiciaire fédérale (organisation, nouveautés, principaux aspects et problématiques) ;
- La révision du droit des marchés publics : le point au sein du MPC ;
- L'état du programme « Joining Forces » ;
- La division Analyse financière forensique (FFA) : organisation, nouveautés, principaux aspects, problématiques et collaboration avec les autres autorités ;
- Les prises de position du MPC concernant la consultation du rapport portant sur le Secrétariat général ;
- Les défis concernant la mise sous scellés ;
- La défense d'office : organisation, nouveautés et problématiques ;
- Les nouveautés concernant la direction du MPC ;
- La situation de coronavirus au sein du MPC ;
- La réalisation des objectifs de l'année 2020 par le MPC ;
- La révision du règlement d'organisation du MPC ;
- Plan annuel des séances de surveillance de l'AS-MPC 2021 ;
- La révision de la directive AS-MPC_1_2020_Séances de surveillance de l'AS-MPC ;
- La révision de la directive AS-MPC concernant le rapport d'activité.

De plus, l'AS-MPC a traité les points suivants à chaque séance de surveillance avec la direction du MPC :

- Le rapport du MPC relatif aux commissions et autres comparutions / L'échange systémique du MPC avec d'autres autorités / Les interventions médiatiques de l'ancien procureur général ;
- Les projets législatifs actuels ;
- Les cas de portée systémique relatifs au personnel ;
- Les jugements actuels de portée systémique ;
- Les risques actuels pour la réputation et l'activité du MPC.

2.1.2 Analyse de certaines affaires

L'AS-MPC n'intervient que dans les procédures pénales en cours qui comportent des problèmes systémiques. Afin qu'elle puisse surveiller cet aspect, il est essentiel pour l'AS-MPC d'avoir une vue d'ensemble sur les principales affaires traitées par le MPC. En effet, c'est sur la base de cas concrets qu'il est possible d'évaluer l'activité, l'organisation et la conduite du MPC. Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a ainsi obtenu, lors des séances de surveillance des 9 mars et 19 octobre 2020, des renseignements sur certaines affaires complexes et d'intérêt public menées par le MPC. Ce dernier s'est également prononcé sur leurs pronostics.

2.2 Inspections

2.2.1 Rapport d'inspection sur le Secrétariat général

Au cours du second semestre 2018, l'AS-MPC a procédé à une inspection du Secrétariat général du MPC. Cette inspection avait été décidée à la suite des critiques exprimées à l'AS-MPC à propos de la valeur ajoutée apportée par le Secrétariat général et de sa dotation en personnel. La remise du rapport a été retardée en raison de la procédure disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général. Avec l'adoption du rapport d'inspection sur le Secrétariat général après la clôture de la procédure disciplinaire et de recours, l'AS-MPC a répondu à une exigence des CdG. Dans son rapport d'inspection, l'AS-MPC a exposé plusieurs constatations, a proposé des changements et a formulé dix recommandations.

Pour l'AS-MPC, il est incontestable que le MPC doit disposer d'une structure d'état-major. L'inspection a démontré que diverses unités organisationnelles au sein du Secrétariat général fonctionnent en principe bien. Sur la base de l'inspection, l'AS-MPC a formulé néanmoins les constatations et recommandations suivantes :

- Les documents de base du MPC sont susceptibles de s'améliorer considérablement. Le MPC n'a notamment pas révisé et mis à jour le règlement sur son organisation (prévu par la loi) depuis 2013 et son manuel d'organisation depuis 2011. L'actuel règlement sur l'organisation du MPC ne prévoit pas de Secrétariat général. De même, le règlement de la division Analyse financière forensique du MPC n'a pas été mis à jour depuis plusieurs années. L'AS-MPC recommande de réviser les documents de base du MPC et de ne procéder à l'avenir à des changements organisationnels fondamentaux que si ceux-ci ont été décrits dans le règlement sur l'organisation.
- Le Secrétariat général compte environ 30% de l'ensemble de l'effectif total du MPC. Une partie du personnel assume des tâches essentiellement opérationnelles. L'AS-MPC considère néanmoins que la dotation en personnel du Secrétariat général est abondante par rapport aux divisions opérationnelles. Elle recommande d'établir un plan d'abandon de tâches du Secrétariat général et de déterminer la dotation en personnel indispensable ainsi que les moyens liés qui pourraient être réalloués en faveur de l'activité opérationnelle afin de renforcer l'activité principale du MPC.
- Le Secrétariat général regroupe l'unité organisationnelle « Développement du MPC », fortement orientée vers l'économie d'entreprise. Elle a notamment pour mandat la gestion de projets du MPC. Comme l'a constaté l'AS-MPC, des différences culturelles entre le « Développement du MPC » et les divisions opérationnelles du MPC ont entraîné diverses frictions. L'AS-MPC recommande de supprimer le domaine « Développement du MPC » pour créer un domaine de gestion de projets au sens strict ou d'axer davantage ce domaine sur les besoins des divisions opérationnelles du MPC.

- L'ancien procureur général avait priorisé la communication externe. L'AS-MPC recommande de renforcer la communication interne du MPC.
- L'AS-MPC recommande d'intégrer le bureau du procureur général au sein du Secrétariat général, situé actuellement à l'extérieur de celui-ci, afin d'améliorer notamment la capacité de s'imposer du Secrétariat général au sein du MPC.

La majeure partie des recommandations s'adresse à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de la Confédération. L'AS-MPC se conforme ainsi au désir de stabilité durant la phase transitoire émis par les deux procureurs généraux suppléants. En complément avec le rapport d'inspection sur le système de contrôle des procédures au sein du MPC, actuellement en élaboration, le rapport d'inspection sur le Secrétariat général devrait fournir une vue d'ensemble à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général et favoriser la mise en place d'éventuels processus d'innovation.

Lors de sa séance de surveillance du mois de décembre 2020, l'AS-MPC a été informée par le MPC sur le projet de son nouveau règlement d'organisation comportant les mises à jour nécessaires.

L'AS-MPC examinera la mise en œuvre de ses recommandations par le MPC douze mois après l'entrée en fonction de la nouvelle procureure générale ou du nouveau procureur général.

2.2.2 Coaching et Controlling

En 2020, l'AS-MPC a procédé à une inspection du système de Coaching et Controlling au sein du MPC. La démarche a consisté à analyser de nombreux documents du MPC, à savoir le concept « contrôle opérationnel », le manuel d'organisation, les formulaires du Coaching et Controlling, les directives ainsi que les règlements. Par ailleurs, l'AS-MPC a auditionné l'ancien procureur général de la Confédération, les deux procureurs généraux suppléants et sept procureures et procureurs fédéraux. Le rapport d'inspection sera établi en 2021 et contiendra des recommandations adressées à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général.

2.3 Situation de coronavirus au sein du MPC

Le coronavirus a été déclaré urgence de santé publique par le Conseil fédéral. Il a impacté de manière générale les activités de tous les secteurs, y compris celles du MPC. De ce fait, l'AS-MPC a requis des renseignements auprès du MPC sur les mesures prises par ce dernier afin de protéger la santé de ses collaborateurs et de continuer à fonctionner pendant la période couverte par la crise sanitaire (*Business Continuity Management*).

2.3.1 Mise en place d'une Task Force « Corona »

Le 2 mars 2020, la direction du MPC a constitué une Task Force « Corona ». Les mesures établies par cette Task Force ont comme but de protéger la santé des collaborateurs du MPC et d'assurer le maintien des activités de ce dernier. En conséquence, la Task Force « Corona » a formulé quatre lignes directrices :

- Le maintien de l'activité opérationnelle du MPC ;
- La limitation de la présence des collaborateurs sur le lieu de travail ;
- La réduction des risques d'infection sur le lieu de travail ;

- La mise en œuvre des recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Des mises à jour en fonction de ces quatre lignes directrices ont été faites régulièrement.

2.3.2 Directive « COVID-19/1 » et son annexe 1

L'ancien Procureur général a édicté, les 22 et 25 mars 2020, la directive « COVID-19/1 » et son annexe 1. Cette directive prévoit des dispositions permettant la continuité de l'activité du MPC et concrétisent la hiérarchisation pour ce qui a trait aux actes de procédure impliquant des contacts sociaux. Quant à l'annexe 1 de la directive « COVID-19/1 », elle règle le traitement des dispenses des employés du MPC pour les affectations de service civil.

2.3.3 Protection de la santé des collaborateurs du MPC

La direction du MPC a accordé une grande priorité à la protection de la santé et de la sécurité de ses collaborateurs. Pour ce faire, elle a adopté toute une série de mesures : réduction du personnel sur les sites, application du principe du télétravail, recours à des moyens de télécommunication audiovisuelle, règles de conduite et d'hygiène et limitation des auditions en présence des parties aux cas urgents.

2.3.4 Hiérarchisation des procédures pénales

La pandémie a eu pour effet de limiter certains actes procéduraux (auditions, perquisitions, déplacements à l'étranger) qui entraînaient des contacts sociaux, sauf dans les cas urgents, durant la première partie du confinement. En revanche, les procureurs et les autres collaborateurs du MPC se sont concentrés sur des tâches qui n'impliquaient pas de contacts sociaux. Comme l'a expliqué le MPC à l'AS-MPC, l'avancement de la grande majorité des procédures n'a pas été notablement entravée par le confinement. Par la suite, des mesures de protections ont été mises en place notamment au centre d'auditions à Berne, qui ont permis un retour proche de la normale. La directive « COVID-19/1 » définit les cas prioritaires comme ceux pour lesquels des actes procéduraux impliquant des contacts sociaux doivent être ordonnés et qui concernent des personnes en détention. Il s'agit des cas touchant à la sécurité publique, les cas pour lesquels le fait de renoncer à l'accomplissement d'un acte de procédure pourrait entraîner la perte définitive de ce moyen de preuve ainsi que les procédures dans lesquelles la prescription constitue un danger.

2.3.5 Auditions

Selon la directive « COVID-19/1 », les auditions doivent être limitées aux cas urgents. À cet égard, des mesures particulières ont été prises pour éviter des problèmes de contamination ainsi que pour respecter les Recommandations du Conseil fédéral. Les auditions en présence des parties doivent être notifiées aux procureurs généraux suppléants et doivent être ajoutées à la liste des procédures urgentes. Ces mesures ont été intégrées dans une notice informative. Cette dernière a été mise à disposition des procureurs pour être annexée aux citations et permettre aux participants de se préparer en conséquence.

Pour les autres procédures, les procureures et procureurs ont été invités à procéder par vidéoconférence ou par échanges écrits.

L'AS-MPC s'est enquis de la situation COVID-19 auprès du MPC tout au long de l'année 2020.

3 Procédures visant l'ancien procureur général

3.1 Procédure disciplinaire

3.1.1 Décision de l'AS-MPC du 2 mars 2020

Par décision du 9 mai 2019, l'AS-MPC avait ouvert une procédure disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général Michael Lauber. Cette dernière portait sur les rencontres informelles entre l'ancien procureur général et le président de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) Gianni Infantino. Au début du mois de janvier 2020, l'objet de la procédure disciplinaire a été élargi à l'examen du comportement général de l'ancien procureur général, dans la présente enquête et à l'égard de l'AS-MPC.

Par décision du 2 mars 2020, l'AS-MPC a sanctionné l'ancien procureur général en réduisant son salaire de 8% pendant une année. Cette sanction disciplinaire était justifiée du fait que l'ancien procureur général avait violé de manière répétée et à plusieurs reprises différents devoirs de fonction : il a menti, il a agi de manière déloyale, il a violé le Code de conduite du MPC et il a entravé l'enquête menée par l'AS-MPC. De plus, l'ancien procureur général ne voyait pas en quoi ses agissements étaient problématiques.

3.1.2 Décision du Tribunal administratif fédéral du 22 juillet 2020

L'ancien procureur fédéral a recouru à l'encontre de la décision du 2 mars 2020 de l'AS-MPC au TAF. Dans son recours, il a demandé l'annulation de la sanction et l'abandon de l'enquête disciplinaire dirigée à son encontre. Il s'est plaint de la violation de son droit d'être entendu, de la constatation incomplète des faits, de l'appréciation inadmissibles de faits prescrits, du manque d'impartialité de l'AS-MPC et de l'outrepassement de ses compétences.

Par arrêt du 22 juillet 2020¹, le TAF s'est d'abord penché sur le grief d'ordre formel invoqué par l'ancien procureur général, soit la violation de son droit d'être entendu. Parmi les diverses violations de son droit d'être entendu mentionnées dans le recours, une seule violation a été constatée par le TAF. Néanmoins, dans le cadre de la procédure de recours par-devant le TAF, il a eu accès à l'ensemble du dossier.

Concernant les différentes violations du devoir de fonction reprochées à l'ancien procureur général, le TAF a confirmé pour l'essentiel les manquements aux devoirs de ce dernier constatés par l'AS-MPC dans sa décision du 2 mars 2020, en particulier s'agissant de la troisième rencontre avec le président de la FIFA, considérée également par le tribunal comme une violation grave de ses devoirs de fonction. Dans son arrêt, le TAF a constaté que l'ancien procureur général n'a délibérément pas dit la vérité à l'AS-MPC lors de son audition du 12 novembre 2018 en dissimulant cette troisième rencontre avec le président de la FIFA, ce qui constitue une violation grave de son devoir de fonction et de son obligation de fidélité. Le TAF a également constaté d'autres violations des devoirs de fonction commises par l'ancien procureur général mais il en a relativisé la gravité. À l'instar de l'AS-MPC, le TAF est arrivé à la conclusion que l'ancien procureur général avait porté atteinte à la réputation du MPC. Concernant le volet disciplinaire de la sanction, le TAF a ordonné une réduction de son salaire de 5% pendant une année.

¹ Arrêt du TAF A-2138/2020 du 22 juillet 2020.

3.2 Procédure devant la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale

Le 13 mai 2020, la CJ avait pris acte de la décision de l'AS-MPC rendue le 2 mars 2020 à l'encontre de l'ancien procureur général et du recours de ce dernier déposé auprès du TAF, le 21 avril 2020.

Bien que la décision du TAF ne fût pas encore disponible, la majorité des membres de la CJ a estimé qu'il existait un soupçon fondé que l'ancien procureur général ait violé gravement ses devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave. C'est pourquoi une procédure de révocation a été ouverte.

Suite à l'arrêt du TAF du 22 juillet 2020 (cf. *supra* 3.1.2), l'ancien procureur général a remis sa démission pour le 31 janvier 2021 à la CJ. Lors de sa séance du 19 août 2020, la CJ a accepté que l'ancien procureur général quitte ses fonctions de manière anticipée au 31 août 2020. Parallèlement, la CJ a décidé que le solde de vacances accumulées de l'ancien procureur général devait être payé. De plus, elle a constaté que la procédure de révocation en cours dirigée contre celui-ci était devenue sans objet.

À partir du 1^{er} septembre 2020, les affaires officielles de l'ancien procureur général ont été reprises par les deux procureurs généraux suppléants (art. 10, al. 2 LOAP). Dans la mesure où l'AS-MPC est chargée de surveiller la gestion du MPC, elle a sollicité une rencontre pendant le mois d'août 2020 avec les deux procureurs généraux suppléants afin de connaître les modalités du plan de continuité d'activité du MPC (art. 30 LOAP). En parallèle, l'AS-MPC a demandé aux deux procureurs généraux suppléants de répondre par écrit à certaines questions. Au vu des résultats des échanges intervenus entre les deux organes, l'AS-MPC n'a pas eu besoin d'édicter une directive conformément à l'art. 29, al. 2 LOAP.

L'AS-MPC a été régulièrement renseignée par les deux procureurs généraux suppléants sur la manière dont ils s'acquittaient de leurs tâches relatives à la gestion du MPC.

3.3 Procédure pénale

Le 11 juin 2020, les présidents des conseils de l'Assemblée fédérale ont transmis à l'AS-MPC trois plaintes pénales déposées contre l'ancien procureur général, le président de la FIFA ainsi que d'autres personnes. Ces plaintes pénales avaient d'abord été déposées au Ministère public du canton de Berne. Les présidents des conseils ont demandé à l'AS-MPC de désigner un-e procureur-e extraordinaire (art. 67, al. 1 LOAP). Dans l'intervalle, l'AS-MPC avait reçu une autre plainte pénale en lien avec les mêmes faits.

Lors de sa séance du 29 juin 2020, l'AS-MPC a nommé Dr. iur. Stefan Keller, président de la Cour suprême et du Tribunal administratif du canton d'Obwald, en qualité de procureur extraordinaire pour examiner les quatre plaintes pénales déposées à l'encontre de l'ancien procureur général, du président de la FIFA et d'autres personnes.

À l'issue de l'examen de deux plaintes pénales, le procureur extraordinaire est parvenu à la conclusion qu'il existait des éléments constitutifs d'un comportement répréhensible en rapport avec les rencontres non consignées dans un procès-verbal entre l'ancien procureur général, le président de la FIFA et le premier procureur du Haut-Valais. Les infractions concernées sont l'abus d'autorité (art. 312 CP), la violation du secret de fonction (art. 320 CP), l'entrave à l'action pénale (art. 305 CP) et l'instigation à ces infractions (art. 25 CP).

Le 29 juillet 2020, le procureur extraordinaire a demandé à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats et à la Commission de l'immunité du Conseil national de lever l'immunité de l'ancien procureur général soupçonné d'avoir commis un abus d'autorité (art.

312 CP), d'avoir violé le secret de fonction (art. 320 CP) et d'avoir entravé l'action pénale (art. 305 CP). En effet, selon l'art. 14, al. 1 LRCF, une autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport direct avec leur activité ou situation officielle. La commission compétente de chacun des conseils de l'Assemblée fédérale est indiquée dans leurs règlements respectifs. Ces deux commissions se sont prononcées en faveur de la levée de l'immunité de Michael Lauber.

Parallèlement, le procureur extraordinaire a ouvert une instruction pénale contre le président de la FIFA, Gianni Infantino, et le premier procureur du Haut-Valais, Rinaldo Arnold, ceux-ci ne jouissant d'aucune immunité.

Le 23 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a élu Dr. iur. Stefan Keller au poste de procureur général extraordinaire de la Confédération selon l'art. 17, al. 3 LParl.

Les procédures pénales à l'encontre des personnes susmentionnées sont actuellement en cours.

4 Recommandations et directives

L'AS-MPC doit respecter le principe de proportionnalité ancré à l'art. 5, al. 2 Cst. En effet, ce principe régit toutes les activités étatiques. Par ailleurs, l'AS-MPC est tenue de sauvegarder l'indépendance du MPC.

Dans le cadre de son mandat légal et si cela s'avère nécessaire, l'AS-MPC formule des recommandations assorties d'un délai de mise en œuvre à l'intention du procureur général. Si ce dernier ne met pas en œuvre les recommandations dans le délai imparti, l'AS-MPC en examine les raisons et lui adresse, le cas échéant, des directives à caractère contraignant et annule les recommandations. Aucune voie de recours n'est ainsi ouverte à l'encontre des recommandations ou des directives émises par l'AS-MPC.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AS-MPC a formulé douze recommandations et deux directives.

4.1 Recommandations

4.1.1 Recommandation « AS-MPC_01_2020 – Participation du procureur général de la Confédération aux séances de surveillance »

Le 28 avril 2020, s'appuyant sur l'art. 30 LOAP, l'AS-MPC a formulé une recommandation concernant la participation de l'ancien procureur général aux séances de surveillance :

AS-MPC_01_2020 – Participation du procureur général de la Confédération aux séances de surveillance

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande au procureur général de la Confédération de participer aux séances de surveillance de l'AS-MPC et de lui fournir des renseignements oraux lors de ces séances. La préparation, le déroulement et le suivi des séances sont régis par les annexes 1 et 2 de la présente recommandation.

L'AS-MPC a invité l'ancien procureur général à appliquer cette recommandation sans délai.

Cette recommandation avait été édictée car l'ancien procureur général n'avait plus l'intention de participer aux séances de surveillance. En effet, dans plusieurs courriers adressés à l'AS-MPC, l'ancien procureur général avait fait savoir qu'il considérait que les circonstances pesaient de manière significative sur la collaboration entre l'AS-MPC et le MPC. Selon lui, l'activité de surveillance s'entremêlait avec la procédure disciplinaire en cours. L'ancien procureur général avait proposé de déléguer à ses suppléants sa participation aux séances de surveillance jusqu'à la clôture de l'enquête disciplinaire et que, en contrepartie, le président de l'AS-MPC et le membre de l'autorité chargé de l'enquête cessent aussi de participer aux séances. Avant l'émission de la recommandation en question, l'AS-MPC avait indiqué à l'ancien procureur général, dans une lettre datée du 7 janvier 2020, qu'elle estimait que celui-ci était tenu de participer aux séances de surveillance et que les membres élus de l'AS-MPC ne pouvaient pas être exclus de ces séances.²

² Cf. Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance, rapport des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats du 24 juin 2020, p. 62 ss, *FF* 2020 p. 9436 ss.

4.1.2 Recommandation « AS-MPC_02_2020 – Prise du solde des vacances »

Le 2 novembre 2020, l'AS-MPC a formulé une recommandation portant sur le solde des vacances des employés-es du MPC. La recommandation « AS-MPC_02_2020 – Prise du solde des vacances » a le contenu suivant :

AS-MPC_02_2020 – Prise du solde des vacances

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande au Ministère public de la Confédération de veiller à ce que ses employés, y compris les membres de sa direction, prennent en principe leur solde de vacances pendant l'année civile en cours.

Cette recommandation est le résultat de la réclamation du solde de vacances, soit d'environ cinq mois, de l'ancien procureur général dans le cadre de sa démission. Selon l'art. 10 al. 2 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants (RS 173.712.23), les vacances doivent être prises, en principe, pendant l'année civile en cours de laquelle le droit aux vacances prend naissance. Si cela n'est pas possible, elles doivent être prises l'année suivante. La recommandation de l'AS-MPC vise à renforcer cette disposition légale et à protéger la santé mentale et physique des collaborateurs du MPC.

4.1.3 Recommandations formulées dans le rapport d'inspection sur le Secrétariat général du MPC

Dans son rapport d'inspection sur le Secrétariat général du 7 décembre 2020, l'AS-MPC a formulé les dix recommandations suivantes :

AS-MPC_03_2020 – Organigramme du Ministère public de la Confédération

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande au Ministère public de la Confédération (MPC) d'élaborer un organigramme détaillé du MPC, de le mettre à jour régulièrement et de le lui présenter deux fois par an en même temps que le rapport de procédures. L'organigramme doit comporter les informations minimales suivantes : date de l'organigramme, unités organisationnelles, fonction, nom et prénom des collaborateurs et taux d'occupation.

AS-MPC_04_2020 – Révision du règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande au Ministère public de la Confédération de réviser le règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.22) d'ici fin février 2021, d'y décrire son organisation actuelle et de le publier au recueil systématique du droit fédéral.

AS-MPC_05_2020 – Révision du Manuel d'organisation du Ministère public de la Confédération

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de réviser le Manuel d'organisation du Ministère public de la Confédération.

AS-MPC_06_2020 – Révision du règlement du CC WF respectivement de la division FFA

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de réviser le règlement du CC WF respectivement de la division FFA.

AS-MPC_07_2020 – Introduction d'un contrôle par le Secrétariat général

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de mettre en place un organe de contrôle au sein du Secrétariat général, chargé d'examiner la mise en œuvre, par les divisions opérationnelles, des directives non liées aux procédures pénales émises par la direction et le Secrétariat général et d'établir un rapport à l'intention de la direction du Ministère public de la Confédération.

AS-MPC_08_2020 – Élaboration d'un plan d'abandon de tâches pour le Secrétariat général

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général d'examiner, dans les douze mois suivant son entrée en fonction, la valeur ajoutée des structures du Secrétariat général et d'évaluer, dans le cadre d'un plan d'abandon de tâches, la dotation en personnel indispensable ainsi que les moyens liés au Secrétariat général pouvant être réalloués aux divisions opérationnelles.

AS-MPC_09_2020 – Domaine Développement du MPC

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de supprimer le domaine Développement du MPC dans sa forme actuelle pour en faire un domaine de gestion de projet au sens strict ou de le cibler plus précisément et de l'axer davantage sur les besoins des divisions opérationnelles du Ministère public de la Confédération.

AS-MPC_10_2020 – Fonction du conseiller juridique

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de modifier la désignation de la fonction du conseiller juridique en « référent » ou « collaborateur personnel » ou d'intégrer pleinement celui-ci dans le service juridique du Ministère public de la Confédération voire d'uniformiser sa fonction avec celle du responsable du service juridique.

AS-MPC_11_2020 – Renforcement de la communication interne

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général de renforcer la communication interne. Il convient en particulier d'informer au plus tôt les collaborateurs du Ministère public de la Confédération des décisions prises par la direction.

AS-MPC_12_2020 – Intégration du bureau du procureur général au sein du Secrétariat général

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) recommande à la nouvelle procureure générale ou au nouveau procureur général d'intégrer formellement le « bureau du procureur général » au sein du Secrétariat général. Il convient dès lors de cesser de subordonner directement le service de communication à la direction du Ministère public de la Confédération.

4.2 Directives

4.2.1 Directive « AS-MPC_01_2020 du 26 mai 2020 – Séances de surveillance de l'AS-MPC »

Après que l'ancien procureur général eut voulu accepter, uniquement sous conditions, la recommandation « AS-MPC_01_2020 – Participation du procureur général de la Confédération aux séances de surveillance » l'AS-MPC a émis, le 26 mai 2020, la directive « AS-MPC_01_2020 – Séances de surveillance de l'AS-MPC ». Aux yeux de l'AS-MPC, il est essentiel, pour l'exercice de sa surveillance, que le procureur général lui fournisse les informations. Les dispositions de cette directive régissent la préparation, le déroulement et le suivi des séances de surveillance de l'AS-MPC avec le procureur général de la Confédération. Les séances de surveillance constituent des instruments essentiels de la surveillance que l'AS-MPC exerce sur le MPC. Lors de ces séances, l'AS-MPC veille à ce qu'elles soient menées de manière objective et dans un climat coopératif. Cette directive a été révisée comme prévu le 7 décembre 2020.³

4.2.2 Directive AS-MPC_02_2020 du 2 juin 2020 – Auditions dans le cadre d'inspections

Avant l'inspection annuelle régulière de l'AS-MPC, le MPC lui a envoyé une lettre datée du 22 mai 2020 selon laquelle l'AS-MPC ne pouvait, dans le cadre de l'inspection, mener des auditions avec les collaborateurs du MPC qu'à la condition que deux d'entre eux soient présents. Dans la mesure où il est essentiel que les collaborateurs du MPC puissent s'exprimer librement et sans préjudice, l'AS-MPC a émis, le 2 juin 2020, la directive « AS-MPC_02_2020 ».⁴ Dans cette directive, l'AS-MPC a énoncé, entre autres, qu'elle détermine les personnes qui participent aux auditions de l'inspection. En outre, la présence de personnes non convoquées n'est autorisée qu'avec le consentement de l'AS-MPC. Après l'adoption de la directive, l'AS-MPC a pu mener, comme envisagé, ses auditions dans le cadre de l'inspection du système du Coaching et Controlling.

³ Cette directive se trouve en annexe, p. 35 ss.

⁴ Cette directive se trouve en annexe, p. 38 ss.

5 Collaboration avec l'Assemblée fédérale

Conformément à sa nature d'autorité de surveillance indépendante et organe de la justice fédérale, l'AS-MPC fait uniquement rapport de son activité à l'Assemblée fédérale (cf. art. 29, al. 1 LOAP). Selon l'art. 26 LParl, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur l'AS-MPC et le MPC.

Durant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a été entendue à huit reprises par des commissions.

5.1 Commissions de gestion

5.1.1 Auditions

Le 26 février 2020, le président de l'AS-MPC a été entendu par la Sous-commission Tribunaux/MPC de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) concernant le postulat 19.3570 intitulé « Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération » déposé par le conseiller aux États Daniel Jositsch.

Le 27 mai 2020, les Sous-commissions Tribunaux/MPC des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États (CdG-E/N) ont entendu une délégation de l'AS-MPC concernant le rapport d'activité de l'année 2019 et les résultats de la procédure disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général.

5.1.2 Inspection concernant la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance

Le 14 mai 2019, les CdG avaient décidé de mener une inspection visant à examiner les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC, de jadis, au sujet de la relation de surveillance. De plus, l'inspection visait deux autres buts : trouver des moyens pour rétablir la confiance entre l'AS-MPC et le MPC et renforcer la stabilité ainsi que la crédibilité de la poursuite pénale fédérale.

Le 25 juin 2019, les CdG ont adopté la stratégie d'inspection relative à l'examen de la relation de surveillance entre le MPC et son autorité de surveillance. Cette stratégie prévoit trois phases.

L'enquête n'a pas porté sur les rencontres informelles entre l'ancien procureur général de la Confédération et la FIFA, car celles-ci ont fait l'objet de la procédure disciplinaire de l'AS-MPC et de la procédure de recours par-devant le TAF. Il s'agissait avant tout d'examiner les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle, en menant des auditions et en évaluant des documents pertinents. Cette première phase de l'inspection s'est terminée par la publication du rapport du 24 juin 2020 des CdG intitulé « Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance ». Sur la base dudit rapport, les CdG ont tiré onze conclusions :⁵

1. *L'objectif de cette première phase de l'inspection était de mettre au jour les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle. Ce faisant, les CdG devaient, autant que possible, ne pas prendre en considération la procédure disciplinaire menée par l'AS-MPC à l'encontre du procureur général de la Confédération,*

⁵ Cf. Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance, rapport des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États du 24 juin 2020, *FF* 2020 p. 9440 ss.

car il incombe exclusivement à l'AS-MPC de mener cette procédure et la haute surveillance ne peut et ne souhaite pas interférer dans le travail de l'autorité. Toutefois, les enquêtes réalisées en octobre 2019 ont montré que cette procédure avait largement contribué à ce que, en particulier les représentants du MPC, avaient une vision négative des faits, de sorte que leur objectivité, du moins en partie, peut être questionnée.

- 2. Il est évident que le procureur général de la Confédération n'acceptait plus l'AS-MPC en qualité d'autorité de surveillance dans le cadre de la procédure disciplinaire ; ce point ne nécessite pas davantage d'explications de la part des CdG. Par contre, elles constatent que, dans les autres domaines de surveillance également, le procureur général a tendance à mal accepter les activités de l'AS-MPC si celles-ci n'ont pas été prévues avec lui de manière consensuelle. Faute de coopération de la part du MPC, l'AS-MPC ne peut actuellement pas assumer sa mission comme elle le souhaiterait.*
- 3. Globalement, il est souhaitable qu'une autorité et l'organe chargé de sa surveillance se fassent mutuellement confiance ; cependant, quoi qu'il en soit, on peut exiger du procureur général de la Confédération qu'il témoigne à son autorité de surveillance le respect qu'il lui doit, car cela est indispensable. Ainsi, il est, par exemple, inacceptable que le procureur ne participe plus aux séances de surveillance en raison du conflit l'opposant à l'autorité de surveillance ou qu'il attaque frontalement cette dernière lors d'une conférence de presse. En fin de compte, la surveillance doit pouvoir remplir sa tâche même – et surtout – lorsque des éléments laissent penser qu'il pourrait y avoir eu un problème au sein de l'autorité surveillée. Elle doit pouvoir établir tous les faits, sans rencontrer d'obstacle.*
- 4. Lorsque le procureur général de la Confédération souhaite, par exemple, restreindre la surveillance en indiquant quand et dans quelle mesure celle-ci peut faire usage de son droit de consulter des documents concernant une procédure pénale au sens de l'art. 30, al. 2, LOAP, il fait une interprétation erronée de la surveillance. Il appartient à l'autorité de surveillance, et non au MPC, de décider si une telle consultation est nécessaire pour remplir son mandat. Une telle décision n'est soumise à aucun contrôle par un tribunal. Il convient en outre de rappeler que l'Assemblée fédérale élit non seulement le procureur général de la Confédération et ses suppléants, mais aussi les membres de l'AS-MPC. Ainsi, les décisions de l'autorité de surveillance ne sont soumises qu'à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.*
- 5. Par ailleurs, le procureur général de la Confédération semble oublier que l'autorité de surveillance est aussi indépendante que le MPC, ce qui signifie qu'elle ne viole pas l'indépendance de la poursuite pénale lorsqu'elle influence le MPC sur des questions de gestion systémiques ou stratégiques en enquêtant, critiquant, recommandant des améliorations et, si nécessaire, édictant des directives. L'intention du législateur était clairement d'autoriser l'AS-MPC à exercer une telle influence. Le MPC ne peut décider de la façon dont la surveillance s'exerce. La loi interdit uniquement à l'autorité de surveillance de donner des instructions relatives à des procédures pénales.*
- 6. S'agissant de l'AS-MPC, les investigations menées par les CdG n'ont pas confirmé les affirmations du MPC selon lesquelles la surveillance a pris une tout autre direction (« changement de paradigme ») au moment où le nouveau président est entré en fonction. Ce dernier fixe certaines priorités de manière différente et souhaite renforcer la surveillance sur des points spécifiques ; dans d'autres domaines, les CdG constatent que la pratique éprouvée est restée la même. Elles ne voient non plus aucune preuve des observations du MPC sur la personne du président de l'AS-MPC selon lesquelles ce dernier serait mal intentionné ou aurait des préjugés à l'égard du procureur général de la Confédération, ou se considérerait comme le chef du procureur général de la Confédération et de ses suppléants. Du reste, les CdG constatent que les autres membres de l'AS-MPC soutiennent largement le président. Si tel n'était pas le cas, ils auraient la possibilité de nommer un autre président, vu que l'AS-MPC se constitue elle-même.*

7. *Le président de l'AS-MPC a pris la responsabilité d'un faux-pas dans l'information, qui a personnellement affecté le procureur général de la Confédération et qui n'aurait pas dû se produire et il s'en est excusé devant les CdG. Cet épisode a contribué à blesser personnellement le procureur général de la Confédération. En outre, il est regrettable que l'AS-MPC n'ait transmis qu'à un seul média, à la demande de ce dernier, une information aussi essentielle que l'éventualité d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre du procureur général de la Confédération après avoir clos la procédure préliminaire, au lieu d'en informer simultanément tous les médias.*
8. *Il est regrettable que, jusqu'à présent, les inspections de l'AS-MPC n'aient parfois pas été correctement exploitées ni retranscrites sous la forme de rapports. Le rapport concernant l'inspection relative au secrétariat général du MPC, en particulier, n'a toujours pas été établi, alors qu'un an et demi s'est écoulé depuis la discussion menée avec le MPC pour clôturer l'inspection. L'AS-MPC explique ce retard par les ressources restreintes au sein de son secrétariat. Si les CdG comprennent cette situation, elles s'attendent à ce que, grâce au personnel supplémentaire dont a été dotée l'AS-MPC, celle-ci procèdera dorénavant à une appréciation rapide de ses inspections, afin qu'elles puissent profiter au MPC.*
9. *Il y a lieu de considérer que la tentative des CdG d'améliorer les relations entre l'AS-MPC et le MPC au moyen de mesures destinées à rétablir la confiance a échoué. Les conditions d'une médiation n'étaient pas réunies et rien ne justifiait la mise sous tutelle, pour ainsi dire, de l'AS-MPC proposée par le procureur général de la Confédération. La relation entre ces deux autorités est fortement ébranlée.*
10. *Les expériences faites lors des premières années durant lesquelles le nouveau système s'est mis en place (MPC indépendant soumis à une surveillance spécifique indépendante) ont montré que ce système peut fonctionner, globalement ; il s'est cependant avéré qu'il ne résistait pas suffisamment bien aux crises. Sur la base de la présente enquête, les CdG estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures législatives dans plusieurs domaines. Il y a notamment lieu d'examiner certains aspects relatifs à l'organisation, aux compétences, aux instruments et aux ressources de l'AS-MPC, d'une part, et à l'organisation du MPC, d'autre part. Ces questions doivent être approfondies par des experts, conformément aux ch. II et III du concept d'inspection.*
11. *Pour la suite des travaux, il faudra non seulement examiner l'option du « statu quo plus » (maintien de l'organisation actuelle moyennant certaines améliorations), mais également étudier la possibilité de procéder à une réforme plus approfondie des institutions concernées et, pour ce faire, charger des experts de présenter des avis (par ex. réintégration du MPC au sein de l'administration fédérale ou examen de la répartition des compétences au sein du MPC et entre le MPC et son autorité de surveillance). Par contre, ces investigations ne porteront pas sur une redistribution des compétences en matière de poursuite pénale entre la Confédération et les cantons.*

Les CdG ont invité l'AS-MPC à prendre position sur le rapport (cf. voir *infra* 5.1.3).

S'agissant de la deuxième phase, les CdG ont confié le mandat à des experts externes. Ces derniers ont été chargés, en se fondant sur les conclusions du rapport du 24 juin 2020, de procéder à une appréciation juridique et de soumettre aux commissions des propositions d'amélioration des bases légales de l'AS-MPC et des dispositions de droit d'organisation du MPC. Le mandat n'a pas porté sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de poursuite pénale au sens des art. 23 ss du Code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0).

Lors de la troisième phase, les résultats des travaux des experts et les conclusions des CdG seront publiés dans un rapport final. Les CdG feront parvenir ce rapport aux Commissions des affaires juridiques en vue d'éventuels travaux législatifs.

5.1.3 Prise de position de l'AS-MPC sur le rapport des CdG du 24 juin 2020

Le 21 septembre 2020, l'AS-MPC a soumis sa prise de position aux CdG quant à leur rapport du 24 juin 2020 intitulé « Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance ». L'AS-MPC a adhéré aux onze conclusions prises par les CdG.⁶

Dans cette prise de position, l'AS-MPC souligne la nécessité d'un contrôle indépendant sur le MPC assorti de compétences claires et uniformes.

Elle estime que les exigences liées à la surveillance doivent être définies, de même que les ressources humaines, financières et matérielles. Elle est aussi d'avis qu'il est nécessaire d'agir sur le plan législatif concernant le volet disciplinaire. Il existe aussi un besoin de réformer les bases légales sur lesquelles se fonde l'AS-MPC. Elle considère toutefois que cette réforme devrait s'inscrire dans une révision globale de la loi sur l'organisation des autorités pénales. Ayant constaté que l'AS-MPC manquait de ressources, il serait donc opportun de renforcer l'engagement du/de la président-e et des ressources en personnel du secrétariat.

Pour l'AS-MPC, il n'existe aucun argument pertinent en faveur de la réintégration du MPC au sein du DFJP ou de sa subordination au Conseil fédéral *in corpore*. Réintégrer formellement le MPC au sein du DFJP affaiblirait notablement la surveillance et entraînerait une politisation de la justice pénale. Un contrôle du MPC par le Conseil fédéral ou l'administration fédérale pourrait rapidement mettre en péril l'indépendance de la justice pénale ; de plus, l'administration ne dispose pas de l'autonomie opérationnelle nécessaire. L'AS-MPC est convaincue que le pouvoir de gestion et d'appréciation considérable imparti au procureur général par le code de procédure pénale suisse nécessite, en plus des contrôles ponctuels afférents aux affaires traitées par les tribunaux, une surveillance systémique et spécialisée disposant de compétences et de ressources suffisantes.

Avec l'adoption du rapport d'inspection sur le Secrétariat général du 7 décembre 2020, l'AS-MPC a répondu à une exigence des CdG (cf. la conclusion n°8).

5.2 Commission judiciaire

Le 13 mai 2020, une délégation de l'AS-MPC a été entendue par la CJ. L'audition de la délégation de l'AS-MPC a porté sur sa décision sanctionnant l'ancien procureur général ainsi que sur les motifs pour lesquels l'AS-MPC n'a pas déposé une motion ouvrant une procédure de destitution. À cet égard, la délégation de l'AS-MPC a expliqué que les agissements de l'ancien procureur général étaient connus avant sa réélection en septembre 2019 et que l'enquête disciplinaire était déjà en cours. Dès lors, l'AS-MPC était arrivée à la conclusion que l'ouverture d'une procédure de révocation était finalement une décision politique.

Le 3 juin 2020, la CJ a auditionné la délégation de l'AS-MPC sur le prononcé éventuel de mesures provisionnelles dans le cadre de la procédure de révocation contre l'ancien procureur général. Pour l'AS-MPC, il n'existait pas de base légale pour suspendre l'ancien procureur général. Elle était d'avis que cette compétence appartenait au Parlement.

⁶ La version complète de la prise de position de l'AS-MPC se trouve en annexe, p. 40 ss. ; FF 2020 9447.

Le 19 août 2020, la CJ a entendu une délégation de l'AS-MPC s'agissant de la dissolution des rapports de travail de l'ancien procureur général et du solde de ses vacances accumulées.

5.3 Commissions des finances

En vertu de l'art. 31, al. 4, LOAP, l'AS-MPC soumet au Conseil fédéral son projet de budget et ses comptes ainsi que le projet de budget et les comptes du MPC. Le Conseil fédéral les transmet sans changements à l'Assemblée fédérale. L'AS-MPC défend les projets de budget et les comptes du MPC devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, et art. 162, al. 5, LParl). Dans la pratique, le procureur général ou les deux procureurs généraux suppléants présentent les comptes et le budget du MPC devant les Sous-commissions 1 des Commissions des finances du Conseil des États et du Conseil national. L'AS-MPC est toujours entendue au préalable.

L'AS-MPC a été entendue le 28 octobre 2020 par les Sous-commissions 1 des Commissions des finances du Conseil des États et du Conseil national au sujet des comptes 2019 et du budget 2021. Les comptes 2019 et le budget ont été présentés simultanément en raison de la crise sanitaire.

5.4 Délégation des finances

Une délégation de l'AS-MPC a été entendue le 23 juin 2020 par la Délégation des finances (DélFin) à propos de la prise en charge par le MPC des frais d'avocat découlant de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de l'ancien procureur général. La question de savoir qui devait prendre en charge les frais de représentation n'était pas claire pour la DélFin. La délégation de l'AS-MPC a indiqué qu'en l'absence de base légale, l'ancien procureur général aurait dû assumer lui-même ses frais d'avocat. Toutefois, si l'ancien procureur général estimait que les frais de représentation devaient être pris en charge par la Confédération, il aurait dû soumettre une demande correspondante auprès de la DélFin, tout en supportant les frais jusqu'à la décision de cette dernière. Par la suite, l'AS-MPC a vérifié le remboursement des frais d'avocat par l'ancien procureur général.

6 Propositions législatives de l'AS-MPC

Les bases légales applicables à l'organisation et aux tâches de l'AS-MPC sont définies dans la LOAP ainsi que dans deux ordonnances de l'Assemblée fédérale : l'ordonnance concernant les rapports de travail des membres de la direction du MPC et l'ordonnance concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC. L'AS-MPC et le MPC ont chacun adopté un règlement détaillé concernant leurs tâches et leur organisation respectives en 2010 et les ont récemment révisés.⁷

Ces actes, pensés comme un règlement initial en vue du lancement du MPC réorganisé et de sa nouvelle Autorité de surveillance, datent de 2010. Une décennie de pratique a montré que le contenu des deux actes est rudimentaire et lacunaire pour l'AS-MPC et que la question des compétences de l'Autorité de surveillance et de sa collaboration avec le MPC manque de clarté. La procédure disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général Michael Lauber a révélé un certain nombre de lacunes supplémentaires. Il est indéniable que les bases légales de l'AS-MPC édictées par l'Assemblée fédérale doivent être révisées et complétées.

L'AS-MPC soumet à l'Assemblée fédérale les propositions suivantes de modification de la LOAP et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC. Les propositions tiennent compte et complètent le rapport d'inspection des CdG-N/E du 24 juin 2020 concernant la relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance ainsi que le rapport d'expertise du 3 février 2021 relatif à la surveillance du Ministère public de la Confédération qui a été remis aux CdG.

6.1 Modifications et compléments de la LOAP relatifs à la direction du MPC

L'AS-MPC propose à l'Assemblée fédérale les modifications et compléments suivants de la LOAP relatifs à la direction du MPC :

Art. 21 Révocation

al. 1 (révisé): « ¹ L'autorité peut révoquer un membre du Ministère public de la Confédération sur proposition de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération avant la fin de sa période de fonction dans les cas suivants:

a. il a commis une violation de ses devoirs de fonction ;»

al. 2 (nouveau) : « ^{2(nouveau)} Elle peut suspendre ledit membre du Ministère public de la Confédération sur proposition de l'autorité de surveillance, avec effet immédiat. »

al. 3 (nouveau) : « ^{3(nouveau)} La révocation n'est pas justiciable. »

Motifs : il convient de préciser à l'al.1 la tâche de l'AS-MPC en cas de révocation par l'autorité. Les critères « de manière intentionnelle » ou « par négligence grave » formulés à la let. a devraient être supprimés. Ces critères sont difficiles à déterminer sous l'angle du droit administratif et ont conduit à des incertitudes dans la procédure disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général. Un nouvel al. devrait être inséré à l'art. 21, stipulant qu'il est possible de suspendre immédiatement une personne faisant l'objet d'une proposition de

⁷ Règlement du 11 décembre 2012 sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.22) ; Règlement du 4 novembre 2010 de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.243).

révocation auprès de l'Assemblée fédérale. Dans l'affaire susmentionnée, des incertitudes sont apparues à ce sujet, tout comme la question de savoir si la décision de l'Assemblée fédérale portant sur la révocation pouvait faire l'objet d'un recours par-devant le TAF ; c'est pourquoi l'AS-MPC propose de l'insérer dans un nouvel al. 3.

Art. 22 Statut du personnel

al. 1, phrase 2 (nouveau) : « Pour le reste, la loi sur le personnel de la Confédération s'applique (LPers). »

Motif : lors de la procédure disciplinaire à l'encontre de l'ancien procureur général Michael Lauber, ce dernier a estimé que la LPers ne s'appliquait à lui que dans la mesure où cela était explicitement prévu par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail. L'ancien procureur général a toutefois invoqué la LPers dans le cadre de l'indemnisation de son droit aux vacances. L'arrêt du Tribunal administratif fédéral A.3612/2019 du 29 juillet 2019 a, quant à lui, révélé des incertitudes. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale précitée ne permet cependant pas de régler de manière adéquate l'ensemble des questions relatives au statut du personnel des membres de la direction du Ministère public de la Confédération ; c'est pourquoi il convient également d'appliquer la LPers.

al. 3 (nouveau) : « ^{3(nouveau)} Les membres de la direction du Ministère public de la Confédération élus par l'Assemblée fédérale sont soumis à la surveillance hiérarchique de l'autorité de surveillance. Les autres collaborateurs du Ministère public de la Confédération sont soumis à la surveillance hiérarchique du procureur général. »

Motifs : la première phrase du nouvel al. 3 comble une lacune de la réglementation actuelle sur les rapports de travail du procureur général de la Confédération et de ses suppléants. Compte tenu de sa portée, cette disposition devrait figurer dans la loi fédérale. La deuxième phrase confirme l'autonomie hiérarchique du procureur général.

6.2 Modifications et compléments de la LOAP relatifs à l'autorité de surveillance

L'AS-MPC propose à l'Assemblée fédérale les modifications et compléments suivants relatifs à l'autorité de surveillance de la LOAP :

Art. 29 Surveillance et pouvoir d'édicter des directives de l'autorité de surveillance

Nouveau titre : « Surveillance »

al. 1 (remanié sous la forme d'un alinéa unique) « L'autorité de surveillance exerce la surveillance matérielle et administrative sur le Ministère public de la Confédération. Elle exerce la surveillance dans le respect des critères de légalité, de régularité, d'opportunité, d'efficacité et d'efficience économique. »

Art. 30 Demande de renseignements et inspections de l'autorité de surveillance

al. 1^{bis} (nouveau) : « ^{1bis (nouveau)} Le procureur général et les autres collaborateurs du Ministère public de la Confédération fournissent des renseignements complets et véridiques à l'autorité de surveillance lors des vérifications, inspections et autres enquêtes ; le secret de fonction ou

de l'enquête ne s'oppose pas à la communication de renseignements à l'autorité de surveillance. »

Motifs : dans le cadre de l'enquête disciplinaire sur l'ancien procureur général Michael Lauber, certaines personnes, en particulier les deux procureurs généraux suppléants, ont contesté le fait d'être tenues de renseigner l'AS-MPC. Cette obligation de service spécifique devrait donc figurer explicitement dans la LOAP, tout comme le fait qu'il est impossible de refuser de renseigner l'autorité de surveillance sous couvert de l'obligation de garder le secret du Ministère public de la Confédération.

Art. 31 Autres tâches et compétences de l'autorité de surveillance

al. 1 (complément) : « ¹ L'autorité de surveillance soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) la proposition de destitution du procureur général et des procureurs généraux suppléants conformément aux articles 21 et 21a. La proposition de destitution n'est pas justiciable. »

Motifs : il convient de préciser que les propositions soumises à l'Assemblée fédérale par l'AS-MPC ne sont pas justiciables.

al. 3 : « ³ Les décisions de l'autorité de surveillance en matière de rapport de service peuvent faire l'objet d'un recours devant le... »

Motifs : le terme allemand « Dagegen », traduit par « La décision de l'autorité de surveillance », manque de clarté ; il convient donc de modifier le début de la phrase.

al. 4 (nouveau) : « ^{4(nouveau)} L'autorité de surveillance est en droit de déposer un recours devant le Tribunal fédéral conformément à l'art 89, al. 2, lettre d, de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF). »

Motifs : dans son arrêt 8C_551/2019 du 10 janvier 2020, le Tribunal fédéral a rejeté la qualité pour recourir de l'AS-MPC faute de base légale formelle explicite. Si l'AS-MPC souhaite continuer à disposer de compétences disciplinaires à l'égard des membres de la direction du Ministère public de la Confédération élus par l'Assemblée fédérale, elle doit pouvoir recourir devant le Tribunal fédéral contre les décisions rendues par le Tribunal administratif fédéral.

Art. 31, al. 4 :

doit devenir : **Art. 31a (nouveau)** Finances

Motifs : l'emplacement actuel de l'art. 31, al. 4 n'est pas tout à fait approprié.

Art. 31b (nouveau) Rapports

doit inclure l'art. 29, al. 1 et être rédigé de la manière suivante :

« L'autorité de surveillance fait rapport à l'Assemblée fédérale sur ses activités et conclusions chaque année ou lors d'événements particuliers. »

Motif : il convient de modifier le sens de l'art. 29, al. 1. Par ailleurs, l'obligation de l'AS-MPC de faire rapport à l'Assemblée fédérale qui y est actuellement visée figure dans la nouvelle disposition finale de la section portant sur la surveillance, avec un texte légèrement modifié.

6.3 Modifications et compléments de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC

L'AS-MPC propose à l'Assemblée fédérale les modifications et compléments suivants relatifs à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC :

Art. 10 Secrétariat

Al. 2 (révisé): « ² Le secrétaire de l'autorité de surveillance est le responsable du secrétariat. Il a une voix consultative et un droit de proposition lors des séances et dans le cadre des affaires de l'autorité de surveillance. »

Motif : le fait que le responsable du secrétariat et les autres collaborateurs ou les personnes mandatées par l'AS-MPC soient engagés ou mandatés par cette dernière découle de l'art. 14a, al. 1 (nouveau), de l'ordonnance. Il convient toutefois de préciser que le secrétaire de l'autorité de surveillance a une tâche de direction dans l'administration de l'autorité et qu'il dispose de droits de participation spéciaux dans le cadre des travaux de l'autorité.

Art. 10a (nouveau) Gestion de la correspondance et des dossiers

« L'article 57h de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸ régissant la base légale d'enregistrement, de gestion, d'indexation et de contrôle de la correspondance et des dossiers au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁹ s'applique par analogie au secrétariat de l'autorité de surveillance. »

Motifs : à l'heure actuelle, le traitement des données au sein de l'autorité de surveillance ne repose pas sur une base juridique assez spécifique. Cette dernière est désormais créée sur la base de l'art. 57h LOGA ; la nouvelle disposition devrait faire l'objet d'une vérification lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données en date du 25 septembre 2020.

Art. 14a (nouveau) Décisions relatives aux rapports de service

« ¹ L'autorité de surveillance prend les décisions relevant de la compétence de l'employeur. Ces dernières peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

² Elle peut libérer le procureur général, ses suppléants et d'autres collaborateurs du Ministère public de la Confédération du secret de fonction. »

Motif : la nouvelle disposition régit deux tâches et compétences spéciales de l'AS-MPC qui s'avèrent importantes dans la pratique.

Art. 15 (nouveau)

« ¹ Le président de l'autorité de surveillance occupe, avec une activité correspondant à 35-50% de la durée de travail hebdomadaire, un poste à temps partiel conformément au droit sur le personnel de la Confédération.

⁸ RS 172.010

⁹ RS 235.1

² La rémunération des autres membres de l'autorité de surveillance est déterminée par l'ordonnance du 23 mars 2007 de l'Assemblée fédérale concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral¹⁰. »

Motifs : le système actuel d'indemnisation des membres de l'autorité de surveillance s'est avéré inadapté à l'accomplissement de leurs tâches. Le temps passé par les membres de l'AS-MPC, notamment pour l'instruction, l'examen des dossiers et la rédaction des rapports, devrait être indemnisé sur une base horaire forfaitaire, comme c'est le cas pour les juges du Tribunal fédéral exerçant leurs fonctions à temps partiel.

Art. 17 Procédure

al. 1 (complété) : « ¹ Des mesures disciplinaires sont prononcées à l'issue d'une enquête menée conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) et, en complément de la présente ordonnance, conformément au droit du personnel de la Confédération. »

Motifs : il va sans dire que la loi fédérale sur la procédure administrative s'applique aux enquêtes disciplinaires. Il est cependant également important de renvoyer explicitement au droit du personnel de la Confédération, dont les art. 98 à 100 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération¹¹ incluent des dispositions en matière de procédure disciplinaire, qui doivent s'appliquer en complément des articles spéciaux 16 et 17 de ladite ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Art. 17a (nouveau) Enquête administrative

« Dans le cadre de son activité de surveillance et si cela est indispensable, l'autorité de surveillance peut également conduire une enquête administrative, en lieu et place d'une enquête disciplinaire, conformément aux art. 27 à 27j de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹². »

Motif : à l'heure actuelle, rien ne prévoit que l'autorité de surveillance puisse également mener une enquête administrative si nécessaire. Il s'agit toutefois souvent d'un moyen plus approprié et moins contraignant d'enquêter sur des abus présumés ou connus au sein d'une autorité, car cette enquête vise des pratiques inacceptables ou illicites, et non pas d'emblée une personne en particulier. Il convient donc de rendre possible cet instrument de surveillance extraordinaire.

¹⁰ RS 172.121.2.

¹¹ RS 172.220.111.3.

¹² RS 172.010.1.

Annexe 1 : Organisation de l'AS-MPC

Bases légales et compétences de l'AS-MPC

L'activité de l'AS-MPC se fonde sur les art. 23 ss LOAP, sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (ordonnance AS-MPC), sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants ainsi que sur le règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

Conformément à l'art. 29, al. 2, LOAP, l'autorité de surveillance peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. Sont en principe exclues toutes instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement et à la clôture d'une procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal et aux voies de recours. L'AS-MPC peut édicter des directives et également adresser des recommandations non contraignantes au procureur général, conformément à l'art. 30, al. 3, LOAP.

L'AS-MPC n'entre pas en matière sur des plaintes qui ne portent pas sur des problématiques systémiques mais visent des décisions ou des actes de procédure en lien avec des procédures d'enquête conduites par le MPC.

En vertu de l'art. 9, al. 2, LOAP, le procureur général de la Confédération a la responsabilité de mettre en place une organisation rationnelle et d'en assurer le fonctionnement, ainsi que de veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure. De toute évidence, il n'appartient pas à l'AS-MPC de diriger directement le MPC. Certaines décisions peuvent toutefois relever du droit de la surveillance lorsqu'elles ont une portée systémique. L'AS-MPC dispose envers le procureur général et ses suppléants de compétences restreintes en matière de personnel selon l'art. 31 LOAP.

Membres de l'AS-MPC

En vertu de l'art. 23, al. 2, LOAP, l'autorité compte sept membres. Ils exercent leur activité à titre accessoire, conformément à l'art. 3 de l'ordonnance AS-MPC. L'autorité est composée d'un Juge du Tribunal fédéral, d'un Juge du Tribunal pénal fédéral, de deux avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats et de trois spécialistes.

Les membres de l'autorité de surveillance sont élus par l'Assemblée fédérale pour une durée de quatre ans. Leur mandat actuel court jusqu'à la fin de l'année 2022.

Conformément à l'art. 27, al. 1, LOAP, l'autorité de surveillance se constitue elle-même. Le président et la vice-présidente sont élus pour une durée de deux ans. Leur mandat actuel court jusqu'à fin 2020. Ils peuvent être reconduits une seule fois dans leur fonction (art. 7 de l'ordonnance AS-MPC).

L'AS-MPC délibère valablement lorsque la majorité des membres est présente aux séances (art. 8 ordonnance AS-MPC). Elle prend ses décisions à la majorité des votants. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. À titre complémentaire, l'art. 2, al. 3, du Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération prévoit qu'en cas d'urgence elle peut prendre ses décisions par voie de circulation ou par voie électronique. Durant l'exercice sous revue, plusieurs décisions ont été prises par voie de circulation.

En 2020, le président et la vice-présidente étaient Dr. h.c. Hanspeter Uster, ancien conseiller d'État zougais et Dr. iur. Isabelle Augsburger-Bucheli, responsable du MAS en lutte contre la criminalité économique (MAS LCE), ILCE (HEG Arc).

Au cours de l'année sous revue, l'AS-MPC était composée des membres suivants :

- Dr. h.c. Hanspeter Uster, ancien conseiller d'État zougais, Zoug ;
- Dr. iur. Isabelle Augsburger-Bucheli, responsable du MAS en lutte contre la criminalité économique (MAS LCE), ILCE (HEG Arc), Neuchâtel ;
- Rolf Grädel, ancien procureur général du canton de Berne (membre jusqu'à la fin du mois de septembre 2020) ;
- Prof. Dr. iur. Stefan Heimgartner, Juge au Tribunal pénal fédéral, Bellinzone ;
- Dr. iur. Alexia Heine, Juge fédérale, Lucerne ;
- Jörg Zumstein, Avocat, Berne ;
- Dr. iur. Luzia Vetterli, Avocate, Lucerne ;
- Prof. Dr. iur. Marc Thommen, Professeur de droit pénal et de procédure pénale à l'Université de Zurich (membre depuis le 1^{er} octobre 2020).

Rolf Grädel a démissionné de l'AS-MPC à la fin du mois de septembre 2020. Pour le remplacer, l'Assemblée fédérale a élu le Professeur Dr. iur. Marc Thommen.

Lors de sa séance du 7 décembre 2020, l'AS-MPC a reconduit à l'unanimité Monsieur Dr. h.c. Hanspeter Uster dans sa fonction de Président pour les années 2021 et 2022. Dr. iur. Isabelle Augsburger-Bucheli, ayant atteint la limite des mandats cumulables, l'AS-MPC a élu à l'unanimité la Juge fédérale Dr. iur. Alexia Heine.

Secrétariat

Le 1^{er} octobre 2020, une nouvelle collaboratrice juridique est venue compléter l'équipe du secrétariat de l'AS-MPC. Actuellement, le secrétariat est composé de quatre personnes. Il a toutefois besoin de ressources en personnel supplémentaires.

COVID-19 au sein du secrétariat de l'AS-MPC

Le secrétariat de l'AS-MPC a été soumis à des mesures dues à l'épidémie de COVID-19. Néanmoins, les activités du secrétariat de l'AS-MPC se sont poursuivies sans difficulté et les prestations envers les citoyen-ne-s ont été assurées. Durant l'exercice sous revue, la grande partie des séances ont été faites par vidéoconférence. La plupart des collaboratrices et collaborateurs ont effectué le télétravail et lorsque l'activité ne s'y prêtait pas, ils ont été tenus de respecter plusieurs mesures de protection sanitaires.

Annexe 2 : Dénonciations à l'AS-MPC

Au cours de l'année sous revue, 38 citoyen-ne-s ont adressé des dénonciations à l'AS-MPC. Ces personnes sont ou étaient souvent impliquées dans des procédures par-devant le MPC, le Tribunal pénal fédéral ou par-devant des autorités cantonales. Pour répondre à ces dénonciations, l'AS-MPC a invité, si nécessaire, le MPC à prendre position. L'AS-MPC a traité les plaintes qui faisaient état d'aspects systémiques dans le cadre des séances de surveillance ou lors des inspections.

En 2020, un nombre important de dénonciations non comptabilisées ont été également adressées par des personnes quérulentes à l'AS-MPC. Il est arrivé que certaines personnes déposent quotidiennement des dénonciations quand bien même l'AS-MPC les avait déjà traitées matériellement. En conséquence, l'AS-MPC les a rendues attentives au fait que toute nouvelle dénonciation du même type serait classée sans suite.

Nomination de procureur-e-s extraordinaires

Selon l'art. 67, al. 1, LOAP, en cas de plainte pénale contre un procureur en chef ou un procureur en raison d'une infraction en rapport avec son activité, l'AS-MPC nomme un procureur extraordinaire.

Les compétences en matière de décisions sur l'autorisation de mener une poursuite pénale sont réglées comme suit :

- Concernant les membres du MPC élus par l'Assemblée fédérale (procureur général et procureurs généraux suppléants) : la Commission de l'immunité du Conseil national et la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (art. 14, al. 1, LRCF) ;
- concernant les procureur-e-s en chef : le procureur général (art. 15 al. 1, let. d, LRCF) ;
- concernant les infractions politiques : le Conseil fédéral (art. 66 LOAP).

Le MPC est tenu de transmettre directement à l'AS-MPC toute plainte qui lui parvient à l'encontre de procureur-e-s en chef. L'AS-MPC nomme un-e procureur-e extraordinaire qui, le cas échéant, rend une décision de non-entrée en matière ou qui sollicite l'autorisation de poursuite pénale auprès du procureur général et conduit ensuite la procédure. En cas de refus, le procureur extraordinaire a la qualité pour recourir.

L'AS-MPC conclut avec les procureur-e-s extraordinaires qu'elle nomme un contrat de services qui fixe notamment la rémunération de ces derniers. Tous les semestres, les procureurs-es extraordinaires sont tenus de transmettre à l'AS-MPC un rapport de leur activité, étant précisé que la conduite de la procédure, y compris le fait de rendre des ordonnances de non-entrée en matière ou de classement, relève de leur seule compétence et ne nécessite pas l'accord de l'AS-MPC. Le cas échéant, l'AS-MPC leur apporte son soutien, par exemple dans le domaine de la communication.

Le pouvoir conféré au procureur général de poursuivre ses collaborateurs peut potentiellement être source de conflits entre l'AS-MPC et le procureur général. Du point de vue de la gouvernance (prévention de conflits d'intérêts), la nomination de procureur-e-s extraordinaires pour les poursuites pénales contre tous les collaborateurs du MPC devrait aussi relever, de par la loi, de la compétence de l'AS-MPC.

Par le passé, l'AS-MPC a surtout connu des difficultés à recruter rapidement des procureurs-es extraordinaires devant traiter des plaintes pénales déposées par des personnes quérulentes. L'AS-MPC a décidé de former un *pool* de juristes spécialisés en droit pénal pour examiner et exécuter efficacement ce genre d'affaires. La mise en place de ce pool devrait

être achevée dans le courant de l'année 2021.

Lors de l'année sous revue, l'autorité de surveillance a nommé des procureurs extraordinaires pour traiter dix-huit plaintes pénales. Dans certains cas, le même procureur extraordinaire a traité plusieurs plaintes pénales. Six procédures ont pu être clôturées au 31 décembre 2020.

Annexe 3 : Finances

Au cours de l'année 2020, la nouvelle flexibilité offerte par le budget global s'est à nouveau avérée utile pour couvrir les coûts engendrés par la procédure disciplinaire dirigée à l'encontre de l'ancien procureur général Monsieur Michael Lauber.

Budget 2020

Le budget global de l'AS-MPC approuvé par l'Assemblée fédérale pour l'année 2020 s'est élevé à CHF 1,7 million. Les charges totales ont augmenté, comme prévu, au cours de l'exercice financier 2020. L'augmentation est due à l'achat de services de conseil fournis par des prestataires externes en lien avec la procédure disciplinaire et la procédure de recours.

Dans le cadre du budget 2020, l'AS-MPC a sollicité une augmentation des effectifs de son secrétariat, à savoir la création de deux postes supplémentaires de durée indéterminée. En raison du coronavirus et de l'utilisation des fonds alloués dans le cadre du budget global pour mener la procédure disciplinaire et la procédure de recours, le processus de recrutement a été retardé. Une collaboratrice scientifique a été engagée le 1^{er} octobre 2020. Il s'agit, d'une part, de consolider les compétences techniques et la capacité d'analyse de l'AS-MPC et d'autre part, de traiter d'une manière systématique certains sujets relevant de la surveillance. Les charges de fonctionnement de l'AS-MPC sont imputables pour deux tiers aux charges de personnel et pour un tiers aux charges de biens et services et aux charges d'exploitation.

Budget 2021

Les moyens sollicités pour l'AS-MPC dans le processus de planification 2021 s'élèvent à CHF 1,7 million au total. Ils ont été acceptés par l'Assemblée fédérale sans modification. L'établissement du budget se fonde d'une part sur les estimations et les chiffres des années précédentes. Ses charges ont augmenté au total de CHF 58 900 par rapport au budget 2020 et de CHF 65 500 francs par rapport au plan financier 2021-2023 de la législature. Cette évolution est principalement due à la hausse des charges de loyer et de conseil.

L'AS-MPC dispose de trop peu de ressources en personnel. Toutefois, elle souhaite attendre les conclusions de l'inspection des CdG et la clarification de la nature de sa surveillance par le législateur avant de recruter un-e collaborateur-trice supplémentaire.

Annexe 4 : Information du public

L'art. 13 de l'ordonnance AS-MPC exige que l'autorité de surveillance informe le public de ses activités. Elle publie donc son rapport d'activité qu'elle présente une fois par année à l'Assemblée fédérale (art. 12 ordonnance AS-MPC). Pendant l'exercice sous revue, l'AS-MPC a également publié huit communiqués de presse.

Annexe 5 : Directives de l'AS-MPC 2020

Directive AS-MPC_1_2020 du 26 mai 2020 – Séances de surveillance de l'AS-MPC (état le 7 décembre 2020)

Introduction

Les dispositions suivantes régissent la préparation, le déroulement et le suivi des séances de surveillance de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) avec le procureur général de la Confédération.

L'AS-MPC veille à ce que les séances de surveillance, instruments essentiels de la surveillance qu'elle exerce sur le Ministère public de la Confédération, soient menées de manière objective et dans un climat de coopération.

Fin 2020, l'AS-MPC réexaminera la directive AS-MPC_1_2020 du 26 mai 2020 et la modifiera si nécessaire.¹³

Titre premier : Préparation des séances de surveillance

Art. 1 Planification annuelle

¹ Les séances de surveillance de l'AS-MPC avec le procureur général de la Confédération sont en principe basées sur une planification thématique annuelle.

² Par le biais de cette planification annuelle, l'AS-MPC définit l'ordre du jour, pertinent sous l'angle du droit de la surveillance, des différentes séances et en fixe les dates.

³ L'annexe 1 de la présente directive (Planification annuelle [année] des séances de surveillance de l'AS-MPC avec le procureur général de la Confédération) fait partie intégrante de cette dernière.

⁴ L'AS-MPC soumet la planification annuelle au procureur général de la Confédération afin qu'il se prononce à ce sujet.¹⁴

Art. 2 *Single Point of Contact* du Ministère public de la Confédération

Le procureur général de la Confédération définit un *Single Point of Contact* (SPOC MPC) chargé des contacts administratifs entre le Ministère public de la Confédération et le secrétariat de l'AS-MPC.

Art. 3 Discussion préliminaire à la séance de surveillance

¹ Le secrétariat de l'AS-MPC et le SPOC MPC discutent de chaque séance de surveillance quinze jours ouvrables¹⁵ avant la date de la séance.

² Les points suivants sont notamment traités lors de la discussion préliminaire :

a. ordre du jour de l'AS-MPC ;

¹³ Modification conformément à la décision de l'AS-MPC du 7 décembre 2020.

¹⁴ Modification conformément à la décision de l'AS-MPC du 7 décembre 2020.

¹⁵ Modification conformément à la décision de l'AS-MPC du 7 décembre 2020.

- b. objets que le procureur général de la Confédération souhaite porter à l'ordre du jour ;
- c. grandes lignes des renseignements attendus pour chaque point inscrit à l'ordre du jour ;
- d. annonce, par le procureur général de la Confédération, des différents points de l'ordre du jour pour lesquels il fera appel à un-e intervenant-e ;
- e. temps à disposition pour chaque point de l'ordre du jour ;
- f. utilisation de moyens techniques ;
- g. autres aspects organisationnels et administratifs.

³ Le président de l'AS-MPC décide d'inscrire ou non à l'ordre du jour les objets proposés par le procureur général de la Confédération.

Art. 4 Remise des documents par le procureur général de la Confédération

Le procureur général de la Confédération remet au secrétariat de l'AS-MPC, par voie électronique et via le SPOC MPC, les documents pertinents pour la séance de surveillance au moins sept jours ouvrables¹⁶ avant la date de la séance.

Art. 5 Renseignements extraordinaires

Dans les cas urgents ou extraordinaires, le procureur général de la Confédération est tenu de renseigner l'AS-MPC, oralement ou par écrit, sur tout sujet spécifique ayant trait à la surveillance, y compris entre les séances de surveillance.

Titre deuxième : Déroulement des séances de surveillance

Art. 6 Communication de renseignements

¹ Le procureur général de la Confédération renseigne l'AS-MPC en personne lors des séances de surveillance. Il est l'interlocuteur du président et des membres de l'AS-MPC.

² Le procureur général de la Confédération et les intervenant-e-s fournissent les renseignements concernant les différents points à l'ordre du jour sous la forme de brèves présentations. Ces dernières consistent en général en un résumé introductif des faits ainsi qu'en un résumé des documents remis et des explications complémentaires.

^{2bis} Le procureur général de la Confédération et les intervenant-e-s du Ministère public de la Confédération s'appuient, en principe, sur des chiffres et des statistiques dans leurs communications de renseignements.¹⁷

³ Le président et les membres de l'AS-MPC ont toute latitude pour poser des questions au procureur général de la Confédération et aux intervenant-e-s. Le procureur général de la Confédération et les intervenant-e-s répondent oralement aux questions directement lors de la séance de surveillance, ou par écrit, à l'attention du secrétariat de l'AS-MPC, dans les cinq jours ouvrables suivant la séance.

Art. 7 Procès-verbaux

¹ Le secrétariat de l'AS-MPC tient un procès-verbal des séances de surveillance.

¹⁶ Modification conformément à la décision de l'AS-MPC du 7 décembre 2020.

¹⁷ Introduit conformément à la décision de l'AS-MPC du 7 décembre 2020.

² Pour établir ce procès-verbal, le secrétariat de l'AS-MPC enregistre les séances à l'aide d'un dispositif audio.

Titre troisième : Suivi des séances de surveillance

Art. 8 Remise des procès-verbaux

¹ Le secrétariat de l'AS-MPC remet au procureur général de la Confédération le procès-verbal écrit de la séance. Les autres intervenant-e-s reçoivent les extraits du procès-verbal les concernant.

² Le procureur général de la Confédération et les intervenant-e-s vérifient l'exactitude du procès-verbal ou des extraits les concernant et les renvoient signés au secrétariat de l'AS-MPC dans les cinq jours ouvrables.

³ Le procureur général de la Confédération et les personnes participant avec lui à la séance de surveillance peuvent, dans un délai de cinq jours ouvrables, demander au secrétariat de l'AS-MPC de leur faire écouter un passage spécifique de l'enregistrement audio.

Art. 9 Remise des brèves présentations

Le procureur général de la Confédération et les intervenant-e-s remettent les brèves présentations des séances de surveillance au secrétariat de l'AS-MPC dans les cinq jours ouvrables suivant la séance. Ces présentations sont annexées au procès-verbal de la séance de surveillance.

Titre quatrième : Disposition finale

Art. 10 Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le 27 mai 2020.

Directive AS-MPC_2_2020 du 2 juin 2020 – Auditions dans le cadre d'inspections

Introduction

La présente directive complète les art. 8 ss. du titre «Inspection» de la directive de l'AS-MPC du 31 août 2011.

Titre premier : Audition de la direction et des collaborateurs du Ministère public de la Confédération par l'AS-MPC

Art. 1 Participation à l'audition

¹ L'AS-MPC désigne les personnes du Ministère public de la Confédération qui doivent être entendues dans le cadre d'une inspection.

² Seules les personnes invitées par l'AS-MPC participent aux auditions menées par cette dernière.

³ La présence de personnes du Ministère public de la Confédération non invitées par l'AS-MPC lors des auditions n'est autorisée que si l'AS-MPC y consent.

Titre deuxième : Procès-verbaux et enregistrements des auditions des collaborateurs du Ministère public de la Confédération

Art. 2 Procès-verbaux

¹ Le secrétariat de l'AS-MPC tient un procès-verbal des auditions.

² Pour établir ce procès-verbal, le secrétariat de l'AS-MPC enregistre les auditions à l'aide d'un dispositif audio.

Art. 3 Remise des procès-verbaux

¹ Le secrétariat de l'AS-MPC remet le procès-verbal écrit de l'audition aux personnes entendues.

² Les personnes entendues vérifient l'exactitude du procès-verbal et le renvoient signé au secrétariat de l'AS-MPC dans les quatorze jours de calendrier.

³ Les personnes entendues peuvent, dans un délai de dix jours de calendrier, demander au secrétariat de l'AS-MPC de leur faire écouter l'enregistrement audio.

Titre troisième : Lieu des auditions des collaborateurs du Ministère public de la Confédération

Art. 4 Lieu des auditions

L'AS-MPC détermine le lieu des auditions des personnes concernées.

Titre quatrième : Disposition finale

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le 3 juin 2020.

Annexe 6 : Prise de position de l'AS-MPC sur le rapport du 24 juin 2020 des CdG

1. Contexte

Le 24 juin 2020, les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États (CdG-N et CdG-É, ci-après « CdG ») ont adopté le rapport intitulé « Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance ». Dans ce rapport, les CdG sont parvenues à onze conclusions.

2. Prise de position de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)

2.1. Observations générales

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) partage l'avis des CdG et les remercie pour leur rapport. Ad conclusion 8 : le rapport concernant l'inspection relative au Secrétariat général du Ministère public de la Confédération (MPC) se trouve actuellement en consultation auprès du MPC. L'AS-MPC informera les CdG sitôt qu'elle aura définitivement adopté le rapport.

Ci-après, nous nous permettons de faire quelques observations générales sur la prochaine étape de votre inspection.

2.2. Genèse de la réglementation actuelle

La réglementation actuelle du statut et des compétences du MPC et de l'AS-MPC, qui est son autorité de surveillance, remonte à l'adoption de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP) du 19 mars 2010.¹⁸ Auparavant, le MPC dépendait du Département fédéral de justice et police (DFJP) et faisait donc partie de l'administration fédérale. Le/la procureur-e général-e de la Confédération et les autres procureurs fédéraux jouissaient d'une certaine autonomie dans la mesure où ils étaient élus pour une période de fonction fixe de quatre ans et où ni Conseil fédéral ni la direction du DFJP n'étaient habilités à leur donner d'instructions relatives aux procédures pénales.

La délimitation entre la surveillance matérielle, qui a d'abord incombé au Tribunal fédéral puis, dès le 1er avril 2004, à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, et la surveillance administrative exercée par le DFJP faisait l'objet de controverses. En particulier, la question de savoir si, dans des cas précis et pour des raisons politiques, le Conseil fédéral ne devrait pas avoir son mot à dire sur la politique d'information du MPC dans une procédure déterminée s'est révélée délicate.¹⁹ Bien que le Tribunal pénal fédéral ait été autorisé à demander des rapports officiels et à donner des instructions au MPC, il s'est avéré qu'il ne pouvait exercer qu'une surveillance matérielle limitée. Le DFJP n'avait également – comme l'a souligné le Conseil fédéral – que des possibilités restreintes d'évaluer la gestion des affaires par le MPC dans le cadre de la surveillance administrative. Finalement, les Commissions de gestion et le Conseil fédéral ont convenu qu'une réglementation claire et unifiée en matière de surveillance était nécessaire, tout en préservant l'indépendance du MPC.²⁰ Le Conseil fédéral a donc proposé en 2007 la création d'un « conseil de surveillance » mixte spécial. Ce conseil aurait

¹⁸ Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP; RS 173.71).

¹⁹ Cf. Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Rapport du 5 septembre 2007 de la Commission de gestion du Conseil national, Avis du Conseil fédéral du 28 novembre 2007, *FF* 2007 1889 ss.

²⁰ Avis du Conseil fédéral du 28 novembre 2007, *FF* 2007 1894 et 1902.

été nommé par le Conseil fédéral et aurait dû exercer la surveillance sur le MPC à la place du DFJP. Le Conseil fédéral estimait que le MPC et sa surveillance devaient relever du pouvoir exécutif compte tenu de la coordination permanente des procédures pénales menées par le MPC avec l'Office fédéral de la police (fedpol) et l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Dans son message relatif au projet de loi sur l'organisation des autorités pénales du 10 septembre 2008, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales une analyse de tous les modèles de surveillance possibles et de leurs aspects les plus importants :²¹

« 4.1.4.1 Les différents modèles de surveillance

Les objectifs étant posés, plusieurs autorités de surveillance sont envisageables :

- la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral ;
- le Tribunal fédéral (par ex. la Cour de droit pénal) ;
- le DFJP ;
- le Conseil fédéral *in corpore* ;
- une commission ou une délégation parlementaire ;
- un organe de surveillance mixte où les autorités judiciaires, législatives et exécutives seraient représentées (« conseil de la magistrature »); cet organe, qui serait à créer, exercerait la surveillance matérielle et administrative. »

Le Conseil fédéral a également souligné que la surveillance du MPC devait être confiée à une seule autorité. Il a toutefois proposé que le MPC demeure au sein du DFJP et soit soumis à la surveillance du Conseil fédéral *in corpore*, ce dernier étant le mieux à même d'assurer une surveillance matérielle objectivement indépendante. L'élection, la non-réélection ou la révocation du/de la procureur-e général-e de la Confédération et de ses suppléants relèveraient de la compétence du Conseil fédéral.

Dans les années 2008 à 2010, le Parlement s'est écarté des propositions du Conseil fédéral et a décidé, sur proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États, de faire élire le/la procureur-e général-e de la Confédération et ses deux suppléants par l'Assemblée fédérale et de confier la surveillance sur le MPC à une « *autorité indépendante* », la future AS-MPC.²² Suite à cela, l'AS-MPC a été créée sous la forme d'un organe de surveillance « *sui generis* ». ²³ L'AS-MPC et le MPC relèvent ainsi délibérément de l'administration fédérale de la justice et leur indépendance, en particulier vis-à-vis de l'exécutif, a été postulée; ces autorités sont toutes deux des organes de l'administration judiciaire.²⁴ L'Assemblée fédérale a précisé les rapports de travail et le traitement des trois membres dirigeants du MPC élus par elle, ainsi que les grandes lignes de l'organisation et des tâches de l'AS-MPC²⁵, et édicté les ordonnances correspondantes.²⁶

²¹ Message relatif à la LOAP, FF 2008 7381 ss.

²² Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 3 juin 2009: https://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2008/f_bericht_s_k25_0_20080066_0_20090603.htm.

²³ FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft betreffend Rechtcharakter und aufsichtsrechtliche Kompetenzen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) du 30 mai 2018, ch. 28.

²⁴ Voir les explications du Conseiller aux États DICK MARTY du 9 juin 2009, BO 2009 587 ss.

²⁵ Cf. initiative parl. 10.441 Rapports de travail et traitement, etc., et initiative parl. 10.442 Organisation et tâches de l'AS-MPC, deux rapports de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 20 mai 2010, FF 2010 3737 et FF 2010 3751; Avis du Conseil fédéral sur ces deux rapports du 4 juin 2010, FF 2010 3763.

²⁶ Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants (RS 173.172.23); ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 1^{er} octobre 2010 (RS 173.712.24).

2.3. Enjeux fondamentaux

2.3.1. Statut et organisation du Ministère public de la Confédération au sein de la structure étatique

La question centrale est celle du statut et de l'organisation du MPC au sein de la structure étatique, et de sa direction. En tant qu'organe de la justice pénale fédérale, le MPC est l'autorité d'instruction et de poursuite pénale de la Confédération pour les affaires relevant de la juridiction pénale fédérale. Contrairement à la majorité des parquets cantonaux, le MPC n'est pas considéré comme une autorité judiciaire. Conformément à l'art. 2 LOAP et aux art. 12 ss du code de procédure pénale (CPP²⁷), le MPC est, en tant qu'autorité de poursuite pénale, une autorité d'administration de la justice, et non une autorité judiciaire de la Confédération.²⁸

Le « projet d'efficacité » a étendu les compétences de la Confédération en matière de juridiction pénale.²⁹ Cette réforme a généré des incertitudes en ce qui concerne la répartition des compétences entre les parquets cantonaux et le MPC, ainsi qu'une augmentation significative du volume d'affaires traitées par le MPC.³⁰ En 2011, le nouveau code de procédure pénale a introduit la procédure de l'ordonnance pénale en tant que procédure de sanction spéciale. Celle-ci permet aux parquets cantonaux et au MPC de liquider les procédures pénales sans contrôle judiciaire dans la grande majorité des cas.³¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale, les mesures d'instruction dans le cadre des procédures pénales étaient en outre confiées au juge d'instruction fédéral, alors que le MPC menait l'accusation devant les tribunaux. Le nouveau code de procédure pénale a renoncé à cette répartition des tâches : les procureurs-es procèdent directement à l'instruction en collaboration avec la police judiciaire dans le cadre de la procédure préparatoire, puis dirigent également la procédure principale.³² Conformément à l'art. 13 LOAP, le dirigeant du MPC jouit d'un droit extensif de donner des instructions aux procureurs généraux. Il dispose donc de compétences importantes.

Conformément à l'art. 14 CPP, un ministère public peut être organisé selon deux modèles différents : un modèle avec un premier procureur au sommet de la hiérarchie du ministère public, et un modèle avec un procureur principal ou général en tant qu'organe indépendant qui « exerce les fonctions de direction, de supervision, d'approbation et de contrôle indépendamment du ou des ministère-s public-s » (traduction libre).³³

Pour les raisons évoquées ci-dessus, diverses propositions ont été faites en vue de réexaminer, voire de répartir les compétences et les pouvoirs du/de la procureur-e général-e de la Confédération.³⁴ Dans le même temps, cependant, des voix se sont élevées pour

²⁷ RS 312.

²⁸ Art. 2 LOAP Autorités pénales de la Confédération

¹ Les autorités de poursuite pénale de la Confédération sont:

a. la police;

b. le Ministère public de la Confédération.

² Ont des attributions judiciaires dans les affaires relevant de la juridiction fédérale:

a. le Tribunal pénal fédéral;

b. le Tribunal fédéral;

c. les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte, lorsqu'ils agissent au nom de la Confédération.

²⁹ Message concernant la modification du code pénal suisse, de la loi fédérale sur la procédure pénale et de la loi fédérale sur le droit pénal administratif du 28 janvier 1998 (Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale), FF 1998 1253.

³⁰ Voir la critique de l'ancien juge fédéral NICCOLÒ RASELLI, Schweizerische Bundesanwaltschaft, Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende, *in* recht 2020, cahier 3, pp. 213 ss.

³¹ FRANZ RIKLIN, *in* Commentaire bâlois-CPP, avant-propos aux art. 352 à 356, ch. 2 ss.

³² Sur les problèmes liés à cette procédure, voir MARC THOMMEN, Gerechtigkeit und Wahrheit im modernen Strafprozess, *in* recht 2014, pp. 264 ss, notamment 272 ss.

³³ HANSPETER USTER, *in* Commentaire bâlois-CPP, ch. 8 et 9 *ad* art. 14.

³⁴ Postulat 19.3570 DANIEL JOSITSCH, Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la

réclamer un renforcement de l'indépendance du MPC.³⁵

2.3.2. Nécessité d'un contrôle indépendant assorti de responsabilités claires et unifiées

Le modèle de surveillance du MPC, quel qu'il soit, doit tenir compte du fait que la loi prévoit que le MPC concentre un grand nombre de compétences. Cela soulève une question essentielle en matière de surveillance : quelles peuvent être les prestations de l'autorité chargée d'exercer une surveillance sur le MPC ? Les exigences liées à la surveillance doivent être définies, de même que les ressources humaines, financières et matérielles concrètement nécessaires à l'exécution de ce mandat, et ce en fonction du profil des prestations. Il est essentiel que l'indépendance de l'autorité de surveillance soit garantie.³⁶ Le Conseil fédéral a souligné à juste titre que l'autorité de surveillance doit avoir des compétences claires et unifiées tout en étant seule responsable.

En tout état de cause, l'art. 169, al. 1 Cst. réserve la haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur les organes de justice, y compris sur l'AS-MPC et le MPC.³⁷ La haute surveillance parlementaire n'est toutefois pas une surveillance de service ni un contrôle de la manière dont certaines procédures pénales sont ouvertes, conduites et closes (l'art. 26, al. 4, 2e phr. de la loi sur le Parlement l'interdit expressément³⁸), mais un contrôle général de la légalité et de l'organisation.³⁹

2.3.3. Réexamen et optimisation des fondamentaux et des pouvoirs de l'AS-MPC et du Ministère public de la Confédération

La nécessité de réformer les bases légales actuellement rudimentaires sur lesquelles se fonde l'AS-MPC n'est pas contestée. L'AS-MPC s'y emploie, mais considère que cette réforme devrait s'inscrire dans une révision globale de la loi sur l'organisation des autorités pénales. L'AS-MPC prévoit d'ores et déjà de réviser son règlement sur l'organisation actuel.⁴⁰ Elle communiquera la version révisée de son règlement aux Commissions de gestion.

L'AS-MPC recensera systématiquement les dysfonctionnements et les lacunes qui sont apparus lors de la procédure disciplinaire concernant l'ancien Procureur général de la Confédération Michael Lauber et dans le cadre de sa pratique de surveillance afin de constituer une base de discussion. Il est nécessaire d'agir sur le plan législatif ; il n'y a toutefois pas d'urgence, compte tenu de la démission de l'ancien Procureur général de la Confédération Michael Lauber du MPC à la fin du mois d'août 2020, notamment en ce qui concerne la préservation du fonctionnement systémique des poursuites pénales au niveau fédéral. Par ailleurs, toute révision de la loi devrait se conformer au concept global de la réforme.

En ce qui concerne l'AS-MPC, les bases légales sur lesquelles se fonde son activité, qui ne sont pas toujours formulées de façon suffisamment claire et sont parfois rudimentaires, doivent être révisées. Malgré cela, l'AS-MPC n'a cessé de remplir son mandat légal de manière consciencieuse. Cela n'a été possible que grâce aux ressources dont dispose le président actuel et qui ont permis à l'AS-MPC de s'engager bien au-delà de la charge de travail prévue

surveillance du Ministère public de la Confédération.

³⁵ DICK MARTY, in WOZ du 6 août 2020.

³⁶ Pour un aperçu général, voir Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 6 octobre 2015, *FF* 2016 1549 ss.

³⁷ À ce sujet, voir notamment PHILIPPE MASTRONARDI/BENJAMIN SCHINDLER/PATRIK LOUIS, in *Commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale*, ch. 23 ss *ad* art. 169 ; GIOVANNI BIAGGINI, *Commentaire de la Constitution fédérale*, 2^{ème} éd., Zurich 2017, ch. 9 ss *ad* art. 169.

³⁸ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

³⁹ Cf. ANDREAS LIENHARD, *Oberaufsicht über die Gerichte. Eigenheiten, Verbindungslinien und Abgrenzungen*, in «Justice – Justiz – Giustizia» 2018/1.

⁴⁰ RS 173.712.22.

par la loi. Il s'est avéré que l'AS-MPC manque cruellement de ressources. Il serait opportun de renforcer l'engagement du/de la président-e et des ressources en personnel du secrétariat. Il n'est pas contesté que la surveillance exercée par l'AS-MPC doit se concentrer sur des questions fondamentales ; comme l'expérience l'a montré, il doit s'agir à la fois d'un contrôle rétrospectif et, dans certaines circonstances, d'une surveillance d'accompagnement parallèle.⁴¹ En outre, il ne devrait en principe plus incomber à l'AS-MPC de vérifier les agissements du MPC dans des procédures pénales en cours sous l'angle du droit de la surveillance à la place des tribunaux.

Dans l'ensemble, et notamment sur la base des conclusions tirées de la procédure disciplinaire concernant l'ancien Procureur général de la Confédération Lauber, on constate que ni le Conseil fédéral *in corpore*, ni le DFJP n'auraient été en mesure d'exercer la surveillance sur le MPC avec la même indépendance, la même rigueur et la même qualité que l'AS-MPC compte tenu des obstacles politiques. La surveillance dans le domaine sensible de la justice exige des conditions et des méthodes d'instruction particulières dont ne disposent pas les services administratifs dotés d'une direction politique.

Même indépendamment de la procédure disciplinaire concernant l'ancien Procureur général de la Confédération Lauber, il n'existe aucun argument pertinent en faveur de la réintégration du MPC au sein du DFJP ou de sa subordination au Conseil fédéral *in corpore*. En particulier, la configuration concrète de la surveillance exercée sur le MPC sous l'angle de l'indépendance de ce dernier demeurerait non résolue en cas de réintégration au sein de l'exécutif. Une telle réintégration équivaldrait même à une régression.

⁴¹ Cf. FELIX UHLMANN, Avis de droit succinct, ch. 38 ss.

Annexe 7 : Interventions parlementaires adressées à l'AS-MPC

En vertu de l'art. 118, al. 4^{bis}, LParl, les interventions parlementaires sont transmises à l'AS-MPC lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC ou de l'autorité de surveillance elle-même. Le dépôt de motion est juridiquement exclu. Il sied de garder à l'esprit que la haute surveillance parlementaire sur les organes de justice indépendants ne comprend pas le pouvoir d'annuler ou de modifier des décisions ; le contrôle sur le fond des décisions est exclu (art. 26, al. 4, LParl).

Au cours de l'année sous revue, quatorze interventions parlementaires, parmi lesquelles deux interpellations et douze questions simples, ont été transmises à l'AS-MPC. Elles sont reproduites ci-après avec les réponses de l'AS-MPC.

20.5168. Question Christian Dandrès. Ministère public de la Confédération (MPC) - affaire de corruption au SECO : encore un dossier mal ficelé renvoyé par le Tribunal pénal fédéral (TPF)

Texte de la question du 11 mars 2020

Dans l'affaire de corruption au SECO, le TPF a renvoyé l'acte d'accusation au MPC, jugé incomplet et imprécis. C'est un nouveau coup dur pour la crédibilité du MPC.

Depuis 2011 quel a été le nombre de procédures

- ouvertes par le MPC ?
- classées ou sans entrées en matière ?
- ayant abouti à une ordonnance de condamnation non contestée, contestées, modifiées ou confirmées suite à une opposition ?
- renvoyées en jugement, renvoyées au MPC par le TPF, ayant abouti à un acquittement ?

Réponse de l'AS-MPC du 16 mars 2020

Le Ministère public de la Confédération (MPC) répond à la question, sur demande de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC), comme suit :

Le MPC établit des statistiques à l'intention et conformément aux instructions de l'AS-MPC et les publie dans son rapport de gestion. Conformément à ces statistiques et sur la base des chiffres qu'il a publiés entre 2011 et 2018 (jour de référence : 31.12.2018), le MPC est en mesure de fournir les indications suivantes (relevé statistique à compter de 2013 pour les chiffres marqués d'un astérisque * et à compter de 2012 pour ceux marqués de deux astérisques **):

- Procédures ouvertes : 1697
- Classements : 905
- Non-entrées en matière : 654*
- Ordonnances pénales : 4737
- Actes d'accusation : 152 (dont 44 en procédure simplifiée)

- Renvois de l'accusation : 22* (dont 7** en procédure simplifiée)
- Prévenus condamnés : 165** (en procédure simplifiée : 33**)
- Prévenus acquittés : 61**

Le MPC indique d'une part qu'il est du ressort du tribunal d'inviter l'autorité d'accusation à compléter l'acte d'accusation le cas échéant (comme dans la procédure évoquée par l'auteur de la question p. ex.). D'autre part, la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral peut examiner le renvoi d'un acte d'accusation du MPC ordonné par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral tandis que le Tribunal fédéral peut examiner les critiques de l'acte d'accusation émises dans le jugement au fond. Deux récentes décisions étayent respectivement l'appréciation juridique du MPC (décision de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral BB.2019.213/BB.2019.215 du 17 décembre 2019 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_114/2019 et 6B_169/2019 du 26 février 2020).

20.1009. Question Feller. Prise en charge des frais d'avocat dans le cadre de la procédure disciplinaire et judiciaire concernant le procureur général de la Confédération

Texte de la question du 4 mai 2020

Le 9 mai 2019, l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a ouvert une enquête disciplinaire contre le procureur général Michael Lauber. A l'issue de cette enquête, par décision du 2 mars 2020, l'AS-MPC a infligé à Michael Lauber une réduction de salaire de 8% pour une durée d'un an au titre de sanction disciplinaire. Selon plusieurs médias, Michael Lauber aurait déposé le 21 avril 2020 un recours contre la décision de l'AS-MPCP auprès du Tribunal administratif fédéral.

Indépendamment des enjeux de fond, qui sont en train de faire l'objet d'un examen judiciaire, nous posons les questions suivantes, de nature financière, au Conseil fédéral :

- 1.1 Est-ce que Michael Lauber a été assisté d'un ou de plusieurs avocats pendant l'enquête disciplinaire ?
- 1.2 Si oui, qui a payé les frais d'avocat ? Michael Lauber lui-même, le Ministère public de la Confédération ou des tiers ?
- 1.3 Dans l'hypothèse où les frais d'avocat ont été totalement ou partiellement payés par le Ministère public, sont-ils intégrés dans les charges du Ministère public telles qu'elles apparaissent dans les comptes 2019 de la Confédération ? Si oui, quel est le montant concerné ?
- 2.1 Est-ce que Michael Lauber a été assisté d'un ou de plusieurs avocats dans le cadre de la préparation du recours auprès du Tribunal administratif fédéral ?
- 2.2 Si oui, qui a payé les frais d'avocat ? Michael Lauber lui-même, le Ministère public de la Confédération ou des tiers ?
- 3.1 Est-ce que Michael Lauber est assisté d'un ou de plusieurs avocats dans le cadre de la procédure en cours devant le Tribunal administratif fédéral ?
- 3.2 Si oui, qui paie les frais d'avocat ? Michael Lauber lui-même, le Ministère public de la Confédération ou des tiers ?

Réponse de l'AS-MPC du 26 mai 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a transmis la demande au Ministère public de la Confédération (MPC). L'interprétation juridique donnée ci-dessous par le MPC diffère de celle de l'AS-MPC. Dans sa réponse, le MPC n'a pas répondu aux questions soulevées. La réponse du MPC est la suivante :

À titre préliminaire, il convient de souligner que du point de vue de l'organisation de l'État, l'AS-MPC ainsi que le MPC, sur lequel elle exerce une surveillance, sont conçus comme des autorités fédérales indépendantes du Conseil fédéral. En vertu de l'article 118 alinéa 4bis de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), les interventions parlementaires sont adressées à l'AS-MPC lorsqu'elles se rapportent à la direction, à la gestion financière du MPC ou de son autorité de surveillance.

1.1/2.1/3.1: En tant que partie à la procédure disciplinaire, le procureur général fait usage de son droit à être représenté par un avocat dans toutes les phases de la procédure, conformément à l'article 11 de la loi sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

1.2/1.3/2.2/3.2: La situation juridique concernant la prise en charge définitive des honoraires d'avocats découlant de la représentation à laquelle le procureur général a droit en vertu du droit procédural n'est pas claire. Cette question de droit, ouverte à l'heure actuelle, sera clarifiée en concertation avec les instances compétentes chargées de la haute surveillance parlementaire. Pour le moment et jusqu'à ce que cette question soit définitivement résolue, ces frais sont pris en charge par le MPC. En ce qui concerne la question des dépens, il faut attendre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (article 64 PA). Le montant des honoraires d'avocats ne pourra être déterminé de manière définitive que lorsqu'un arrêt exécutoire aura été rendu.

20.5236. Question Feller. Prise en charge des frais d'avocat de Michael Lauber dans le cadre de la procédure disciplinaire le concernant

Texte de la question du 2 juin 2020

À la lecture de la réponse du Conseil fédéral, rédigée par le Ministère public, à la question 20.1009, on devine (mais on n'en est pas sûr) que c'est le Ministère public (donc le contribuable) qui a payé les frais d'avocat de Michael Lauber dans le cadre de la procédure disciplinaire qui a duré du 9 mai 2019 au 2 mars 2020.

- Quel est le montant total de ces frais ?
- Ces frais sont-ils intégrés dans les charges du Ministère public apparaissant dans les comptes 2019 de la Confédération ?

Réponse de l'AS-MPC du 8 juin 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a transmis la question au Ministère public de la Confédération (MPC). L'interprétation juridique du MPC reproduite ci-dessous diffère de celle de l'AS-MPC. La réponse du MPC est la suivante :

Comme l'a expliqué le MPC dans sa réponse à la question 20.1009, la situation juridique concernant la prise en charge définitive des honoraires d'avocats découlant de la représentation à laquelle le procureur général a droit en vertu du droit procédural n'est pas claire. Cette question de droit, ouverte à l'heure actuelle, sera clarifiée en concertation avec les instances compétentes chargées de la haute surveillance parlementaire. La coordination visant au traitement de cette question incombe actuellement à la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin). Pour le moment et jusqu'à ce que cette question soit définitivement résolue, ces frais sont pris en charge par le MPC. Le montant des honoraires

d'avocats ne pourra être déterminé de manière définitive que lorsque le Tribunal administratif fédéral aura rendu un arrêt exécutoire. À ce jour, le MPC a versé la somme de CHF 39'889.85, laquelle fait partie des dépenses figurant dans ses comptes 2019.

20.5241. Question Page. Coûts des avocats du Procureur général de la Confédération. Le Procureur paie-t-il lui-même ses avocats

Texte de la question du 2 juin 2020

Pour assurer sa défense dans les déboires professionnels qui l'opposent à son employeur, le Procureur général de la Confédération a fait appel à des avocats. Il appert que ces avocats sont pris en charge par son propre employeur, le Ministère public !

Je pose deux questions :

- A quel montant s'élèvent à ce jour ces frais d'avocat payés par le contribuable et
- Quelles mesures a pris le Conseil fédéral afin que, à la fin de ce conflit, le Procureur général règle lui-même ses propres frais d'avocats.

Réponse de l'AS-MPC du 8 juin 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a transmis la question au Ministère public de la Confédération (MPC). L'interprétation juridique du MPC reproduite ci-dessous diffère de celle de l'AS-MPC. La réponse du MPC à la première question est la suivante :

Le procureur général de la Confédération n'est pas en conflit avec son employeur ; par ailleurs, le MPC n'est pas l'employeur du procureur général de la Confédération, qui est élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Le procureur général de la Confédération est plus exactement partie à une procédure disciplinaire menée à son encontre par l'AS-MPC ; cette procédure fait actuellement l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Le procureur général de la Confédération fait usage de son droit à être représenté par un avocat dans toutes les phases de la procédure, conformément à l'article 11 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021). La situation juridique concernant la prise en charge définitive des honoraires d'avocats découlant de la représentation à laquelle le procureur général a droit en vertu du droit procédural n'est pas claire. Cette question de droit, ouverte à l'heure actuelle, sera clarifiée en concertation avec les instances compétentes chargées de la haute surveillance parlementaire. La coordination visant au traitement de cette question incombe actuellement à la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin). Pour le moment et jusqu'à ce que cette question soit définitivement résolue, ces frais sont pris en charge par le MPC. Le montant des honoraires d'avocats ne pourra être déterminé de manière définitive que lorsque le Tribunal administratif fédéral aura rendu un arrêt exécutoire. À ce jour, le MPC a versé la somme de CHF 39'889.85.

20.5469. Question Weichelt-Picard. Prise en charge des frais d'avocat du procureur général par le contribuable fédéral

Texte de la question du 10 juin 2020

Dans sa réponse à la question 20.5236 (Heure des questions du 8 juin 2020), l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a indiqué que son appréciation juridique différait de celle du Ministère public de la Confédération, mais elle n'a pas précisé en quoi cette dernière consistait.

1. Quelle est l'appréciation juridique de l'AS-MPC ?

L'AS-MPC a répondu par ailleurs que les frais d'avocat étaient « temporairement » pris en charge par le Ministère public de la Confédération. Or, on sait que toute dépense de la Confédération, même si elle ne présente qu'un caractère « temporaire », doit reposer sur une base légale.

2. Sur quelle base légale repose la prise en charge des frais d'avocat du procureur général ?

Réponse de l'AS-MPC du 15 juin 2020

Concernant la question 1 : Dans la décision disciplinaire (non entrée en force) rendue le 2 mars 2020 à l'encontre du procureur général de la Confédération, Michael Lauber, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) s'est prononcée sur les frais d'avocat du procureur général de la Confédération et a fait part de son appréciation juridique (points 71, 72, 136-138, 219). Dans sa décision disciplinaire, l'AS-MPC est parvenue à la conclusion que la décision de prise en charge temporaire des frais d'avocat par le Ministère public de la Confédération (MPC) n'aurait pas dû être prise par le procureur général de la Confédération lui-même. La décision disciplinaire, dont les informations sensibles ont été masquées, est disponible sur le site de l'AS-MPC : www.ab-ba.ch. Au demeurant, l'AS-MPC estime que le procureur général de la Confédération doit supporter lui-même ses frais d'avocat dans le cadre de la procédure disciplinaire. La prise en charge (temporaire) des frais par le MPC ne repose sur aucune base légale. L'AS-MPC suit la situation et examine actuellement les options qui s'offrent à elle. Elle en discutera notamment bientôt avec la haute surveillance parlementaire.

L'AS-MPC a transmis la deuxième question au MPC. En ce qui concerne la prise en charge des frais, l'appréciation juridique du MPC diffère de celle de l'AS-MPC, telle qu'exposée à la question 1. La réponse du MPC est la suivante :

Comme l'a souligné le MPC dans sa réponse à la question 20.1009, le procureur général de la Confédération fait usage de son droit à être représenté par un avocat dans la procédure disciplinaire menée à son encontre, conformément à l'article 11 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021). La situation juridique concernant la prise en charge des honoraires d'avocats découlant de la représentation à laquelle le procureur général a droit en vertu du droit procédural n'est pas claire. Cette question de droit, ouverte à l'heure actuelle, sera clarifiée en concertation avec les instances compétentes chargées de la haute surveillance parlementaire, à savoir les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des finances (DéFin). Dans l'intervalle, cette question a fait l'objet d'une discussion avec la DéFin.

20.5470. Question Feller. Prise en charge des frais d'avocat de Michael Lauber par le contribuable fédéral

Texte de la question du 10 juin 2020

1. Dans la réponse à la question 20.5236, il est précisé que l'appréciation juridique de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) diffère de celle du Ministère public. Quelle est l'appréciation juridique de l'AS-MPC?
2. Toute dépense de la Confédération, même si elle présente un caractère « temporaire », nous semble devoir reposer sur une base légale. Sur quelle base légale repose la prise en charge par le contribuable des frais d'avocat de Michael Lauber?

Réponse de l'AS-MPC du 15 juin 2020

Concernant la question 1 : Dans la décision disciplinaire (non entrée en force) rendue le 2 mars 2020 à l'encontre du procureur général de la Confédération, Michael Lauber, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) s'est prononcée sur les frais

d'avocat du procureur général de la Confédération et a fait part de son appréciation juridique (points 71, 72, 136-138, 219). Dans sa décision disciplinaire, l'AS-MPC est parvenue à la conclusion que la décision de prise en charge temporaire des frais d'avocat par le Ministère public de la Confédération (MPC) n'aurait pas dû être prise par le procureur général de la Confédération lui-même. La décision disciplinaire, dont les informations sensibles ont été masquées, est disponible sur le site de l'AS-MPC : www.ab-ba.ch. Au demeurant, l'AS-MPC estime que le procureur général de la Confédération doit supporter lui-même ses frais d'avocat dans le cadre de la procédure disciplinaire. La prise en charge (temporaire) des frais par le MPC ne repose sur aucune base légale. L'AS-MPC suit la situation et examine actuellement les options qui s'offrent à elle. Elle en discutera notamment bientôt avec la haute surveillance parlementaire.

L'AS-MPC a transmis la deuxième question au MPC. En ce qui concerne la prise en charge des frais, l'appréciation juridique du MPC diffère de celle de l'AS-MPC, telle qu'exposée à la question 1. La réponse du MPC est la suivante :

Comme l'a souligné le MPC dans sa réponse à la question 20.1009, le procureur général de la Confédération fait usage de son droit à être représenté par un avocat dans la procédure disciplinaire menée à son encontre, conformément à l'article 11 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021). La situation juridique concernant la prise en charge des honoraires d'avocats découlant de la représentation à laquelle le procureur général a droit en vertu du droit procédural n'est pas claire. Cette question de droit, ouverte à l'heure actuelle, sera clarifiée en concertation avec les instances compétentes chargées de la haute surveillance parlementaire, à savoir les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des finances (DéFin). Dans l'intervalle, cette question a fait l'objet d'une discussion avec la DéFin.

20.3726. Interpellation Badran. Russie et infractions potentielles. Le classement de la procédure était-il vraiment la seule solution ?

Texte de l'interpellation du 18 juin 2020

Le 5 mars 2020, le « Tages-Anzeiger » rapportait les transactions peu transparentes réalisées par Alexander Udodov, lesquelles impliquaient des comptes dans des banques suisses et des biens immobiliers situés sur le territoire. Ces transactions sont politiquement sensibles, puisque M. Udodov est marié depuis 2008 avec la soeur de Mikhaïl Michoustine, nouveau premier ministre russe et ancien plus haut dirigeant de l'autorité fiscale du pays. D'après la presse, s'agissant des transactions immobilières peu transparentes et des transactions inexplicables à hauteur de plusieurs millions sur des comptes suisses, les examens et procédures de la police judiciaire fédérale, du Ministère public de la Confédération et du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent n'ont rien donné dans l'affaire de M. Udodov.

Dans ce contexte, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi le Ministère public de la Confédération a-t-il classé une instruction en 2014 ? Quelles demandes en matière d'entraide judiciaire internationale la Suisse a-t-elle formulées ? Quel rôle le manque d'entraide entre la Suisse et la Russie et la non transmission d'informations de la part de cette dernière ont-ils joué ? Les autorités mentionnées précédemment disposent-elles d'instruments ou de ressources insuffisants pour clarifier les choses ?
2. L'organisation anti-corruption d'Alexeï Navalny a indiqué que des membres de la famille de Mikhaïl Michoustine disposaient d'un patrimoine immobilier très important dont l'ampleur ne pouvait être expliquée par son salaire en tant que fonctionnaire. Le Conseil fédéral a-t-il connaissance de ces informations ?

3. Des procédures judiciaires ou des requêtes adressées aux autorités russes relatives aux transactions immobilières ou financières d'Alexander Udodov sont-elles encore en cours en Suisse ? La Russie a-t-elle, pour sa part, formulé des demandes d'informations à l'intention de la Suisse ?
4. Dans l'affaire du violoncelliste Sergueï Roldouguine déjà, les médias suisses ont reproché aux autorités compétentes d'avoir capitulé et échoué. M. Roldouguine est un proche ami de Vladimir Poutine. Il a déplacé des millions via des comptes suisses, comme les « Panama papers » l'ont montré. Des procédures sont-elles encore en cours dans cette affaire et comment la Confédération vérifie-t-elle la véracité des faits reprochés à M. Roldouguine ?
5. En Suisse, les bases légales sont-elles suffisantes pour poursuivre les personnes impliquées dans les affaires graves de corruption ou de blanchiment d'argent, quand d'autres Etats se montrent peu coopératifs ? Si non, quelle base légale devrait-on créer ou modifier ?

Réponse de l'AS-MPC du 7 septembre 2020

Le Ministère public de la Confédération (MPC) s'est prononcé sur les questions de l'interpellation à l'intention de l'AS-MPC. Par souci de clarté, il convient de souligner préalablement ce qui suit :

L'art. 7 de la loi fédérale sur le Parlement (LParl), qui régit le droit à l'information des différents députés, se réfère aux renseignements fournis par le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale. Cette disposition n'est pas applicable aux demandes de renseignements adressées aux tribunaux fédéraux, au MPC ou à l'AS-MPC (von Wyss, in Kommentar zum Parlamentsgesetz, ch. 19 ad art. 7 LParl).

Conformément à l'art. 52 LParl, les Commissions de gestion exercent la haute surveillance parlementaire ; l'art. 162 LParl régit les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux, ainsi que l'AS-MPC. Par conséquent, c'est le droit à l'information des Commissions qui est déterminant en matière de renseignements fournis par les tribunaux fédéraux ou l'AS-MPC, et non celui des députés à titre individuel. Le contrôle matériel des décisions judiciaires et des décisions du MPC ne fait pas l'objet de la (haute) surveillance parlementaire au sens de l'art. 26, al. 4 LParl. Cette réglementation vise notamment à préserver les tribunaux fédéraux et le MPC de toute influence politique.

Les réponses du MPC en détail :

1./3. Auparavant déjà, le MPC avait déclaré publiquement qu'il avait ouvert une enquête pénale contre inconnu pour soupçon de blanchiment d'argent, en relation avec l'achat de l'Hôtel ALBANA à Weggis par l'homme d'affaires russe Alexander Udodov le 3 avril 2012. Les enquêtes menées n'ont pas apporté de preuves concrètes qu'Alexander Udodov aurait disposé de valeurs patrimoniales d'origine criminelle ou que ces valeurs proviendraient d'activités criminelles. La preuve d'une infraction préalable n'a pas pu être apportée. Cela signifie qu'un élément constitutif décisif du blanchiment d'argent faisait défaut et qu'il convenait d'ordonner le classement. Les informations reçues de Russie par le biais de l'entraide judiciaire n'ont pas non plus permis d'apporter la preuve d'une infraction préalable. Les autorités russes n'ont pas adressé de demandes de renseignements au MPC à ce sujet.

2. Cette question concerne le Conseil fédéral ou l'administration fédérale. Le MPC ne peut pas se prononcer à ce sujet.

4. Dans ces circonstances, le MPC n'a pas mené, et ne mène pas actuellement, de procédure pénale.

5. Le système juridique suisse est satisfaisant sur le principe. De facto, la coopération interétatique diffère parfois, de cas en cas, en fonction des intérêts de l'Etat concerné. Or, les autorités de poursuite pénale suisses n'ont pas d'influence sur de tels intérêts.

20.5575 Question Büchel. Le 29 juin 2020, l'AS-MPC a nommé un procureur général extraordinaire, chargé d'examiner les plaintes pénales déposées à l'encontre de Michael Lauber. Le procureur extraordinaire sera élu le 23 septembre 2020. Cela pose-t-il un problème du point de vue de l'état de droit ?

Texte de la question du 9 septembre 2020

Le 29 juin 2020, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a nommé un procureur général extraordinaire, chargé d'examiner les plaintes pénales déposées à l'encontre de Michael Lauber. Le procureur extraordinaire sera élu le 23 septembre 2020. Cela pose-t-il un problème du point de vue de l'état de droit ?

Dès le 29 juillet 2020, Stefan Keller a ouvert une procédure pénale contre un particulier, comme l'a fait savoir l'AS-MPC.

1. Stefan Keller est-il déjà en fonction en qualité de procureur général extraordinaire dans une procédure pénale dirigée contre le procureur général de la Confédération ?
2. Peut-il déjà procéder à des actes d'instruction ?
3. Depuis quand un procureur général extraordinaire non encore élu peut-il ouvrir une procédure contre un particulier ?

Réponse de l'AS-MPC du 14 septembre 2020

Concernant la question 1 : Le 11 juin 2020, les présidents des conseils de l'Assemblée fédérale ont transmis à l'AS-MPC trois plaintes pénales dirigées contre le procureur général de la Confédération Michael Lauber, le président de la FIFA Gianni Infantino et d'autres personnes, en lui demandant de désigner un ou une procureur-e extraordinaire de la Confédération. Dans l'intervalle, l'AS-MPC a reçu une autre plainte pénale en lien avec les mêmes faits. Le 29 juin 2020, l'AS-MPC a nommé le Dr. Stefan Keller en tant que procureur extraordinaire de la Confédération, conformément à l'article 67 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71) et à la jurisprudence du Tribunal pénal fédéral.

Concernant la question 2 : Le procureur extraordinaire de la Confédération exerce ses fonctions de manière indépendante par rapport à l'AS-MPC.

Concernant la question 3 : Dans son communiqué de presse du 9 septembre 2020, la Commission judiciaire a fait part à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de sa proposition d'élire, le 23 septembre 2020, le Dr. Stefan Keller en qualité de procureur général extraordinaire de la Confédération, conformément à l'art. 17, al. 3 de la loi sur le Parlement (RS 171.10) afin de mener l'enquête pénale au sens des art. 308 ss. du code de procédure pénale. La Commission judiciaire est compétente pour définir le mandat.

20.4021. Interpellation Nicolet. Drame de Morges, où sont les responsabilités ?

Texte de l'interpellation du 17 septembre 2020

Le 12 septembre dernier, alors qu'il était avec des amis sur une terrasse à Morges, un jeune homme a été mortellement poignardé par un ressortissant Turco-Suisse de 26 ans.

L'auteur des coups de couteau a été rapidement appréhendé par la Police vaudoise, dont je salue le travail et la rapidité d'action.

Cet homicide a été largement commenté par la presse, mettant en lumière la probabilité d'un certain nombre de lacunes, le Ministère Public de la Confédération (MPC) et les autorités vaudoises se renvoyant la balle. Selon certaines sources, l'auteur de ce meurtre était connu des services fédéraux en raison de sa propagande islamiste depuis 2017. En détention préventive depuis avril 2019 pour un incendie intentionnel d'une station-service à Prilly, le jeune Turco-Suisse a été libéré en juillet 2020, à la demande du Ministère Public de la Confédération, sur la base d'une expertise psychiatrique.

Le MPC fait en outre mention de mesures de surveillance de substitution ordonnées et visiblement non respectées par les autorités vaudoises, qui auraient évoqué ne pas disposer de place pour héberger ce jeune homme en milieu adapté.

Aujourd'hui, nous pouvons tourner et retourner la situation dans n'importe quel sens, un meurtre a été commis en raison de probables lacunes et de laxisme des différentes autorités. Je demande donc au Conseil fédéral de répondre aux points suivants :

- Le Ministère Public de la Confédération avait-il pris suffisamment de précautions avant d'ordonner la libération de l'auteur de cet homicide ?
- L'expertise psychiatrique mentionnait-elle le risque d'un tel acte ?
- Les autorités vaudoises ont-elles été rappelées à l'ordre par le MPC en raison du non-respect des mesures de surveillance de substitution ordonnées ?
- Les autorités vaudoises ont-elles respecté les mesures de surveillance ordonnées ?
- Quelles autres mesures auraient pu être prises et à quel niveau, pour éviter qu'un tel homicide ne se produise ?
- A quel niveau des réformes législatives devraient-elles être prises pour éviter de nouveaux cas ?

Prise de position de l'AS-MPC du 25 novembre 2020

Le Ministère public de la Confédération (MPC) a soumis à l'AS-MPC ses réponses aux questions de la présente interpellation. Par souci de clarté, il convient de préciser ce qui suit :

L'art. 7 de la Loi sur le Parlement (LParl), qui règle le droit à l'information individuel des députés, s'applique exclusivement aux renseignements fournis par le Conseil fédéral ou par l'Assemblée fédérale. En revanche, cette disposition n'est pas applicable aux demandes de renseignements adressées aux tribunaux fédéraux ou au MPC, respectivement à l'AS-MPC (von Wyss, in Kommentar zum Parlamentsgesetz, N° 19 sur art. 7 LParl), car, selon l'art. 52 LParl, la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux, l'AS-MPC et le Ministère public de la Confédération est du ressort des Commissions de gestion. Les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux ou l'AS-MPC sont régies par l'art. 162 LParl. Conformément à cette disposition, seules les commissions, et non les députés à titre individuel, peuvent faire valoir un droit à l'information à l'égard des tribunaux fédéraux et de l'AS-MPC.

Par conséquent, ce sont les droits à l'information des Commissions, et non ceux des députés, qui sont déterminants pour la fourniture de renseignements par les tribunaux fédéraux ou l'AS-MPC. Conformément à l'art. 26, al. 4, LParl, la haute surveillance de l'Assemblée fédérale ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ni des décisions du MPC. Cette réglementation vise notamment à protéger les tribunaux fédéraux et le MPC de toute influence politique.

Réponses détaillées du MPC :

1.-5. La personne inculpée se trouvait en détention préventive depuis sa présumée tentative d'incendie d'une station-service en avril 2019. Cette mesure a été prolongée à plusieurs reprises par le Tribunal des mesures de contrainte (TMC), d'abord à la demande du Ministère public du canton de Vaud, puis à celle du MPC après sa reprise de la procédure pénale (sur soupçon d'antécédents djihadistes). En juillet 2020, le TMC compétent a libéré la personne inculpée à la demande du MPC, qui s'appuyait en particulier sur une expertise psychiatrique. Ceci sous conditions et après la mise en œuvre de toutes les mesures de substitution prévues par la procédure pénale, qui avaient été élaborées par les autorités concernées dans le cadre d'une étroite collaboration. Les mesures de substitution ordonnées par le tribunal comprenaient notamment un couvre-feu nocturne, une obligation de s'annoncer et l'interdiction du port d'armes. Jusqu'à l'homicide du 12 septembre 2020, il n'y a eu aucune violation des mesures de substitution imposées qui aurait justifié, selon la direction de la procédure, une nouvelle remise en détention.

Il convient de respecter les exigences et les limites de la procédure pénale ainsi que de la Convention européenne des droits de l'homme lorsque des mesures coercitives, notamment des mesures de détention, sont ordonnées.

6. La Confédération renforce en permanence son dispositif de lutte et de défense contre le terrorisme. Le 25 septembre 2020, le Parlement fédéral a ainsi adopté l'« Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé » (FF 2020 7651 ss) et la " loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) " (FF 2020 7499 ss). Le MPC a soutenu ces efforts législatifs. Les autorités compétentes en matière de sécurité disposeront d'instruments supplémentaires en matière de police préventive, notamment grâce à la MPT.

20.5812. Question Nussbaumer. Procédure menée par le MPC contre des fonctionnaires fiscaux russes

Texte de la question du 1^{er} décembre 2020

- Le Conseil fédéral comprend-il qu'il est scandaleux pour de nombreuses personnes que le Ministère public de la Confédération (MPC) ait l'intention, premièrement, de classer la procédure lancée contre les fonctionnaires fiscaux russes démasqués par Sergueï Magnitski et, deuxièmement, de restituer aux escrocs une partie des fonds qu'ils ont volés ?
- Comment explique-t-il l'impression laissée par les responsables du MPC dans cette affaire, à savoir qu'ils se seraient laissés instrumentaliser par leurs « collègues russes » et se seraient " acquittés de leur tâche " en classant la procédure ?

Réponse de l'AS-MPC du 7 décembre 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a demandé au Ministère public de la Confédération (MPC) de prendre position sur ces questions. L'AS-MPC suit la procédure pour blanchiment d'argent Magnitski dans le cadre de son activité de surveillance et obtiendra des informations à ce sujet de la part du MPC lors de la séance du 7 décembre 2020. Les parties peuvent attaquer l'ordonnance de classement du MPC devant la

Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Dès que l'ordonnance de classement entrera en force, l'AS-MPC pourra éventuellement lancer ses propres enquêtes relevant du droit de surveillance.

Voici la réponse du MPC en détail :

À des fins de qualification, il convient de souligner au préalable les points suivants : De par la loi, les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit (art. 4, al. 1 du code de procédure pénale, CPP). Conformément à l'art. 26, al. 4 de la loi sur le Parlement, la (haute) surveillance parlementaire ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ou des décisions du MPC. Cette disposition vise notamment à protéger les tribunaux fédéraux et le MPC contre toute ingérence politique. Enfin, le système de séparation des pouvoirs inhérent à l'État de droit suisse vise également à protéger l'indépendance des autorités pénales.

En tant qu'autorité de poursuite pénale indépendante, le MPC a pour mandat légal de découvrir la vérité. Dans le respect de la maxime de l'instruction, il recherche tous les faits, à la charge ou à la décharge du prévenu, qui sont pertinents pour la qualification de l'acte et le jugement du prévenu. Dans les affaires de blanchiment d'argent, il est notamment suffisant d'établir un lien entre les fonds soupçonnés de faire l'objet d'un blanchiment d'argent en Suisse et une infraction préalable, à savoir un crime commis généralement à l'étranger. Le MPC dépend de l'entraide judiciaire de l'État concerné lorsqu'il s'agit d'enquêter sur une infraction préalable commise à l'étranger. Il n'est pas possible de condamner un prévenu pour blanchiment d'argent si aucun lien avec une infraction préalable n'a été dûment prouvé.

Dans la mesure où le soupçon est établi, le MPC ordonne ou requiert une condamnation du prévenu ainsi que la confiscation des fonds provenant directement d'un crime ou leur « restitution » par voie de créance compensatrice.

Dans la procédure pénale faisant l'objet de la présente question, le MPC est parvenu au terme de son enquête. Il est arrivé à la conclusion que la procédure menée contre inconnu doit être classée conformément à l'art. 319, al. 1 CPP. Le MPC prévoit cependant d'ordonner la confiscation d'une partie des fonds actuellement séquestrés si un lien peut être établi entre les valeurs patrimoniales séquestrées en Suisse et l'infraction préalable commise en Russie.

Les parties ayant qualité pour recourir peuvent attaquer une ordonnance de classement devant l'autorité de recours compétente (art. 322, al. 2 CPP). Dans les affaires relevant de la juridiction fédérale, ce contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 37, al. 1 de la loi sur l'organisation des autorités pénales).

20.5864. Question Schneider Schüttel

Texte de la question du 2 décembre 2020

Le Ministère public de la Confédération a récemment annoncé qu'il classait la procédure de blanchiment d'argent lancée après la découverte par Sergueï Magnitski du vol de recettes fiscales par des fonctionnaires fiscaux moscovites. Une partie des fonds devrait être restituée à des oligarques qui ont déjà été démasqués comme complices et condamnés aux Etats-Unis dans cette affaire.

- Que pense le Conseil fédéral de la manière dont le Ministère public de la Confédération a procédé ?
- Voit-il des moyens d'amener le Ministère public de la Confédération à renoncer à classer la procédure ?

Réponse de l'AS-MPC du 7 décembre 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a demandé au Ministère public de la Confédération (MPC) de prendre position sur ces questions. L'AS-MPC suit la procédure pour blanchiment d'argent Magnitski dans le cadre de son activité de surveillance et obtiendra des informations à ce sujet de la part du MPC lors de la séance du 7 décembre 2020. Les parties peuvent attaquer l'ordonnance de classement du MPC devant la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Dès que l'ordonnance de classement entrera en force, l'AS-MPC pourra éventuellement lancer ses propres enquêtes relevant du droit de surveillance.

Voici la réponse du MPC en détail :

À des fins de qualification, il convient de souligner au préalable les points suivants : De par la loi, les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit (art. 4, al. 1 du code de procédure pénale, CPP). Conformément à l'art. 26, al. 4 de la loi sur le Parlement, la (haute) surveillance parlementaire ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ou des décisions du MPC. Cette disposition vise notamment à protéger les tribunaux fédéraux et le MPC contre toute ingérence politique. Enfin, le système de séparation des pouvoirs inhérent à l'État de droit suisse vise également à protéger l'indépendance des autorités pénales.

En tant qu'autorité de poursuite pénale indépendante, le MPC a pour mandat légal de découvrir la vérité. Dans le respect de la maxime de l'instruction, il recherche tous les faits, à la charge ou à la décharge du prévenu, qui sont pertinents pour la qualification de l'acte et le jugement du prévenu. Dans les affaires de blanchiment d'argent, il est notamment suffisant d'établir un lien entre les fonds soupçonnés de faire l'objet d'un blanchiment d'argent en Suisse et une infraction préalable, à savoir un crime commis généralement à l'étranger. Le MPC dépend de l'entraide judiciaire de l'État concerné lorsqu'il s'agit d'enquêter sur une infraction préalable commise à l'étranger. Il n'est pas possible de condamner un prévenu pour blanchiment d'argent si aucun lien avec une infraction préalable n'a été dûment prouvé.

Dans la mesure où le soupçon est établi, le MPC ordonne ou requiert une condamnation du prévenu ainsi que la confiscation des fonds provenant directement d'un crime ou leur « restitution » par voie de créance compensatrice.

Dans la procédure pénale faisant l'objet de la présente question, le MPC est parvenu au terme de son enquête. Il est arrivé à la conclusion que la procédure menée contre inconnu doit être classée conformément à l'art. 319, al. 1 CPP. Le MPC prévoit cependant d'ordonner la confiscation d'une partie des fonds actuellement séquestrés si un lien peut être établi entre les valeurs patrimoniales séquestrées en Suisse et l'infraction préalable commise en Russie.

Les parties ayant qualité pour recourir peuvent attaquer une ordonnance de classement devant l'autorité de recours compétente (art. 322, al. 2 CPP). Dans les affaires relevant de la juridiction fédérale, ce contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 37, al. 1 de la loi sur l'organisation des autorités pénales).

20.5928. Question de Arslan. Affaire Magnitski. Le MPC entend classer la procédure engagée pour blanchiment d'argent

Texte de la question du 2 décembre 2020

Le Ministère public de la Confédération (MPC) veut restituer l'argent qu'il a confisqué à des oligarques russes alors que ceux-ci ont d'ores et déjà été qualifiés de criminels par les Etats-Unis.

- Que pense le Conseil fédéral de cette décision ?
- Quel sera selon lui le préjudice que le MPC infligera ainsi à la bonne réputation de la Justice suisse et à la lutte contre la criminalité économique ?
- Voit-il un moyen d'amener le MPC à renoncer au classement de la procédure ?

Réponse de l'AS-MPC du 7 décembre 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a demandé au Ministère public de la Confédération (MPC) de prendre position sur ces questions. L'AS-MPC suit la procédure pour blanchiment d'argent Magnitski dans le cadre de son activité de surveillance et obtiendra des informations à ce sujet de la part du MPC lors de la séance du 7 décembre 2020. Les parties peuvent attaquer l'ordonnance de classement du MPC devant la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Dès que l'ordonnance de classement entrera en force, l'AS-MPC pourra éventuellement lancer ses propres enquêtes relevant du droit de surveillance.

Voici la réponse du MPC en détail :

À des fins de qualification, il convient de souligner au préalable les points suivants : De par la loi, les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit (art. 4, al. 1 du code de procédure pénale, CPP). Conformément à l'art. 26, al. 4 de la loi sur le Parlement, la (haute) surveillance parlementaire ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ou des décisions du MPC. Cette disposition vise notamment à protéger les tribunaux fédéraux et le MPC contre toute ingérence politique. Enfin, le système de séparation des pouvoirs inhérent à l'État de droit suisse vise également à protéger l'indépendance des autorités pénales.

En tant qu'autorité de poursuite pénale indépendante, le MPC a pour mandat légal de découvrir la vérité. Dans le respect de la maxime de l'instruction, il recherche tous les faits, à la charge ou à la décharge du prévenu, qui sont pertinents pour la qualification de l'acte et le jugement du prévenu. Dans les affaires de blanchiment d'argent, il est notamment suffisant d'établir un lien entre les fonds soupçonnés de faire l'objet d'un blanchiment d'argent en Suisse et une infraction préalable, à savoir un crime commis généralement à l'étranger. Le MPC dépend de l'entraide judiciaire de l'État concerné lorsqu'il s'agit d'enquêter sur une infraction préalable commise à l'étranger. Il n'est pas possible de condamner un prévenu pour blanchiment d'argent si aucun lien avec une infraction préalable n'a été dûment prouvé.

Dans la mesure où le soupçon est établi, le MPC ordonne ou requiert une condamnation du prévenu ainsi que la confiscation des fonds provenant directement d'un crime ou leur « restitution » par voie de créance compensatrice.

Dans la procédure pénale faisant l'objet de la présente question, le MPC est parvenu au terme de son enquête. Il est arrivé à la conclusion que la procédure menée contre inconnu doit être classée conformément à l'art. 319, al. 1 CPP. Le MPC prévoit cependant d'ordonner la confiscation d'une partie des fonds actuellement séquestrés si un lien peut être prouvé entre les valeurs patrimoniales séquestrées en Suisse et l'infraction préalable commise en Russie.

Les parties ayant qualité pour recourir peuvent attaquer une ordonnance de classement devant l'autorité de recours compétente (art. 322, al. 2 CPP). Dans les affaires relevant de la juridiction fédérale, ce contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 37, al. 1 de la loi sur l'organisation des autorités pénales).

20.5945. Question de Molina. Affaire Magnitski : inaction de la Suisse contre le blanchiment d'argent.

Texte de la question du 2 décembre 2020

- Comment le Conseil fédéral explique-t-il le classement de la procédure pour blanchiment d'argent concernant l'affaire des impôts détournés par des fonctionnaires moscovites mise en lumière par Sergueï Magnitski ?
- Est-ce lié au fait, comme le suggèrent des experts étrangers, que plus personne ne tient la barre au MPC ?
- Ne serait-il pas dommageable pour l'image de la Suisse que le MPC rende à des oligarques russes considérés comme des criminels par les autorités américaines de l'argent volé ?

Réponse de l'AS-MPC du 14 décembre 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a demandé au Ministère public de la Confédération (MPC) de prendre position sur ces questions. L'AS-MPC suit la procédure pour blanchiment d'argent Magnitski dans le cadre de son activité de surveillance et a obtenu des informations à ce sujet de la part du MPC lors de la séance du 7 décembre 2020. Les parties peuvent attaquer l'ordonnance de classement du MPC devant la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Dès que l'ordonnance de classement entrera en force, l'AS-MPC pourra éventuellement lancer ses propres enquêtes relevant du droit de surveillance.

Voici la réponse du MPC en détail :

À des fins de qualification, il convient de souligner au préalable les points suivants : De par la loi, les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit (art. 4, al. 1 du code de procédure pénale, CPP). Conformément à l'art. 26, al. 4 de la loi sur le Parlement, la (haute) surveillance parlementaire ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ou des décisions du MPC. Cette disposition vise notamment à protéger les tribunaux fédéraux et le MPC contre toute ingérence politique. Enfin, le système de séparation des pouvoirs inhérent à l'État de droit suisse vise également à protéger l'indépendance des autorités pénales.

En tant qu'autorité de poursuite pénale indépendante, le MPC a pour mandat légal de découvrir la vérité. Dans le respect de la maxime de l'instruction, il recherche tous les faits, à la charge ou à la décharge du prévenu, qui sont pertinents pour la qualification de l'acte et le jugement du prévenu. Dans les affaires de blanchiment d'argent, il est notamment suffisant d'établir un lien entre les fonds soupçonnés de faire l'objet d'un blanchiment d'argent en Suisse et une infraction préalable, à savoir un crime commis généralement à l'étranger. Le MPC dépend de l'entraide judiciaire de l'État concerné lorsqu'il s'agit d'enquêter sur une infraction préalable commise à l'étranger.

Il n'est pas possible de condamner un prévenu pour blanchiment d'argent si aucun lien avec une infraction préalable n'a été dûment prouvé.

Dans la mesure où le soupçon est établi, le MPC ordonne ou requiert une condamnation du prévenu ainsi que la confiscation des fonds provenant directement d'un crime ou leur « restitution » par voie de créance compensatrice.

Dans la procédure pénale faisant l'objet de la présente question, le MPC est parvenu au terme de son enquête. Il est arrivé à la conclusion que la procédure menée contre inconnu doit être classée conformément à l'art. 319, al. 1 CPP. Le MPC prévoit cependant d'ordonner la confiscation d'une partie des fonds actuellement séquestrés si un lien peut être prouvé entre les valeurs patrimoniales séquestrées en Suisse et l'infraction préalable commise en Russie.

Les parties ayant qualité pour recourir peuvent attaquer une ordonnance de classement devant l'autorité de recours compétente (art. 322, al. 2 CPP). Dans les affaires relevant de la juridiction fédérale, ce contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 37, al. 1 de la loi sur l'organisation des autorités pénales).

20.6112. Question de Arslan. Comptes ouverts en Suisse dans le cadre de l'affaire Magnitski

Texte de la question du 9 décembre 2020

Dans le cadre de l'affaire Magnitski, deux comptes au nom de Mme Olga Stepanova et de son mari auraient été ouverts en Suisse au Credit Suisse. Or, compte tenu que le salaire que Mme Stepanova percevait en Russie en sa qualité de fonctionnaire des impôts n'était pas particulièrement élevé, un transfert d'argent de plusieurs millions ne peut qu'attirer l'attention.

- Le procureur compétent a-t-il informé la Finma de l'existence des deux comptes suspects ?
- Si oui, la Finma est-elle intervenue, et qu'a-t-elle fait ?

Réponse de l'AS-MPC du 14 décembre 2020

L'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) a demandé au Ministère public de la Confédération (MPC) de prendre position sur ces questions. L'AS-MPC suit la procédure pour blanchiment d'argent Magnitski dans le cadre de son activité de surveillance et a obtenu des informations à ce sujet de la part du MPC lors de la séance du 7 décembre 2020. Les parties peuvent attaquer l'ordonnance de classement du MPC devant la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Dès que l'ordonnance de classement entrera en force, l'AS-MPC pourra éventuellement lancer ses propres enquêtes relevant du droit de surveillance.

Voici la réponse du MPC en détail :

À des fins de qualification, il convient de souligner au préalable les points suivants : De par la loi, les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit (art. 4, al. 1 du code de procédure pénale, CPP). Conformément à l'art. 26, al. 4 de la loi sur le Parlement, la (haute) surveillance parlementaire ne peut exercer aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ou des décisions du MPC. Cette disposition vise notamment à protéger les tribunaux fédéraux et le MPC contre toute ingérence politique. Enfin, le système de séparation des pouvoirs inhérent à l'État de droit suisse vise également à protéger l'indépendance des autorités pénales.

Conformément à l'art. 38 de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA), le MPC et la FINMA échangent les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches dans le cadre de leur collaboration et coordonnent leurs enquêtes dans la mesure où cela est nécessaire et possible.

Pour toute information relative à la procédure pénale sur laquelle porte la présente question, le MPC renvoie aux réponses données par l'AS-MPC lors de l'heure des questions du 7 décembre 2020 (20.5812, 20.5864 et 20.5928).

Abréviations

AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CJ	Commission judiciaire
CPP	Code de procédure pénale (RS 312.0)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DélFin	Délégation des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
e.o.	Extraordinaire
Fedpol	Office fédéral de la police
FFA	Division Analyse financière forensique
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
HEG Arc	Haute école de gestion Arc
ILCE	Institut de lutte contre la criminalité économique
LOAP	Loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71)
LParl	Loi sur le Parlement (RS 171.10)
LRCF	Loi sur la responsabilité (RS 170.32)
MAS LCE	MAS en lutte contre la criminalité économique
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
-N/E	Conseil national et Conseil des États
OAB	L'Etat-major opérationnel du procureur général
OFSP	Office fédéral de la santé publique
Ordonnance AS-MPC	Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24)
RS	Recueil systématique
RTVC	Entraide judiciaire, Terrorisme, Droit pénal international et Cybercriminalité
TAF	Tribunal administratif fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral
WiKri	Division Criminalité économique
ZEB	Traitement centralisé du courrier entrant