



Explications relatives au règlement de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 15 février 2021 (RS 173.712.243)

Objet et bases

Les bases légales applicables à l'organisation et aux tâches de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) sont définies dans les art. 17 et 23 à 31 de la *loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)*¹ et dans l'*ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC*². Les deux actes, pensés comme des règlements initiaux en vue du lancement de l'activité de l'AS-MPC, datent de 2010. Dans la pratique de l'AS-MPC, leur contenu s'est vite révélé rudimentaire et peu clair quant à la question des compétences de l'Autorité de surveillance. Afin de compléter ces deux actes législatifs, l'AS-MPC a publié un règlement concernant ses tâches et son organisation³ en 2010, qui mérite cependant une révision après dix ans d'existence. Il s'agit du seul acte législatif que l'AS-MPC peut modifier en toute autonomie ; elle procédera à d'autres modifications juridiques avec l'Assemblée fédérale.

La *révision totale* du règlement vise à présenter les tâches essentielles et le fonctionnement de l'AS-MPC et à définir son organisation et ses procédures de travail. À cet effet, le règlement détaille des dispositions de la LOAP et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC et précise et fixe certaines règles du travail actuel de l'Autorité de surveillance qui n'avaient pas encore été définies (rédaction de procès-verbaux des délibérations et débats p. ex.). L'AS-MPC souhaite, de cette manière, clarifier son organisation et lui apporter un caractère contraignant. Elle entend également utiliser le règlement révisé afin de fournir des informations précises sur ses tâches et son organisation à toutes les autorités et personnes qu'elle côtoie, à savoir le Ministère public de la Confédération (MPC) soumis à sa surveillance, les organes de l'Assemblée fédérale et le public.

Présentation de la structure et du contenu du règlement

Le règlement révisé se décompose en sept sections :

- la section 1 concerne les tâches et les grandes lignes de l'organisation de l'Autorité de surveillance ;
- la section 2 décrit les contrôles et instruments de surveillance propres à l'AS-MPC ;

¹ 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).

² Ordonnance du 1^{er} octobre 2010 de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches ; RS 173.712.24).

³ Règlement du 4 novembre 2010 de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.243).

- la section 3 précise les tâches de direction de l'AS-MPC qui incombent à son président ;
- la section 4 porte sur le secrétariat, qui constitue l'infrastructure de l'Autorité de surveillance ;
- la section 5 traite de la question importante du fonctionnement de l'AS-MPC ;
- la section 6 est consacrée aux tâches d'information de l'Autorité de surveillance ;
et
- la section 7 contient l'habituelle disposition finale.

Remarques et explications détaillées

D'un point de vue matériel et juridique, l'**alinéa 2** de l'**article 1** portant sur les tâches de l'Autorité de surveillance est essentiel : « *Dans le cadre de ses tâches légales, elle (l'AS-MPC) exerce une surveillance matérielle et administrative sur le Ministère public de la Confédération dans le respect des critères de légalité, de régularité, d'opportunité, d'efficacité et d'efficience économique.* » La LOAP et l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC n'explicitent pas autant cet aspect. Cette précision découle des articles constitutionnels régissant la surveillance des autorités administratives et judiciaires de la Confédération. L'**alinéa 3** énumère les principaux pouvoirs en matière de surveillance. La **lettre a** précise que l'AS-MPC peut demander des renseignements non seulement au MPC, mais également à d'autres autorités administratives et judiciaires au titre de l'entraide administrative. La **lettre c** est également importante dans la pratique, puisqu'elle stipule que l'AS-MPC est en droit de nommer un procureur extraordinaire dans les cas particuliers visés à l'art. 67 LOAP ainsi que dans d'autres cas reconnus par les tribunaux.

L'**article 2** désigne explicitement l'AS-MPC comme une « *autorité collégiale* », ce qui souligne le caractère collectif des actions, décisions et de la responsabilité en matière d'accomplissement des tâches. L'**alinéa 2** décrit la nature de la tâche de surveillance des membres de l'AS-MPC : il s'agit d'une activité à *titre accessoire*, comme le prévoit l'art. 3 de l'ordonnance du 1^{er} octobre 2010 de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC. Des représentants de diverses professions juridiques peuvent ainsi mettre leur expertise au service de l'Autorité de surveillance. Cette limitation implique également que les membres de l'AS-MPC exercent leur mandat public comme une autorité de milice. Afin de pouvoir effectivement exercer sa fonction de direction tout en continuant à respecter le critère d'activité à titre accessoire issu du droit de niveau supérieur, le président a désormais un poste à temps partiel de 35 %. L'**alinéa 3** et le présent règlement sont l'expression du principe d'organisation autonome de l'AS-MPC garanti par l'art. 6 de ladite ordonnance de l'Assemblée fédérale.

L'**article 3** reprend en substance le pouvoir de délégation de tâches au sein de l'Autorité de surveillance visé à l'art. 9 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC.

En application de l'art. 30 LOAP, l'**article 4** désigne les deux principales formes d'enquêtes de l'AS-MPC à des fins de contrôle : les vérifications et les inspections. Deux procédures d'enquête spéciales issues du droit de niveau supérieur viennent s'y ajouter : les enquêtes administratives et les enquêtes disciplinaires. Les **articles 5 à 8** du règlement détaillent ces quatre instruments et procédures de surveillance. Conformément à l'**article 6**, l'AS-MPC réalise au moins une inspection annuelle du MPC et fixe

les modalités de réalisation de ses inspections dans un guide. Le rapport d'inspection notamment doit donner lieu à des échanges de vues entre l'AS-MPC et le MPC ainsi qu'à des propositions concrètes de l'AS-MPC visant à améliorer l'organisation ou le fonctionnement du MPC.

L'enquête administrative visée à l'**article 7** doit clarifier en profondeur les problèmes identifiés dans l'activité de l'organe faisant l'objet de la surveillance. L'enquête disciplinaire régie par l'**article 8** vise, quant à elle, à déterminer les éventuelles violations légales commises par des personnes soumises au pouvoir disciplinaire de l'AS-MPC. Ces deux enquêtes représentent de rares exceptions dans le travail de l'Autorité de surveillance. L'**article 9** stipule comment les collaborateurs du MPC communiquent des renseignements à l'AS-MPC. Le règlement souligne le fait que la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)⁴ s'applique à l'ensemble des procédures de contrôle. Cette loi régit entre autres le droit des personnes concernées à être entendues, leur accès aux moyens de preuve et l'obligation de motiver toutes les décisions de droit souverain. L'**article 11** reprend le pouvoir accordé à l'AS-MPC par l'art. 29, al. 2, LOAP, d'édicter des directives de portée générale et fondamentale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches.

L'**alinéa 1** de l'**article 12** définit l'ensemble des *tâches et compétences* essentielles du président de l'AS-MPC. Là aussi, certaines dispositions émanent du droit de niveau supérieur : ainsi, la **lettre a** de l'alinéa 1 correspond à l'art. 7, al. 2, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC et la **lettre e** à l'article 12 de ladite ordonnance. Il apparaît surtout clairement que le président dirige l'Autorité de surveillance. Cela est notamment dû au fait que les six autres membres de l'AS-MPC ont des postes à temps partiel réduit. Le président a désormais un poste à temps partiel de 35 %. Afin que l'Autorité de surveillance puisse fonctionner comme un organe collégial, l'**alinéa 2** stipule que le président doit informer, de son propre chef, les autres membres de l'Autorité de surveillance de ses principales conclusions et des décisions et mesures importantes qu'il a prises.

Les **articles 13 à 15** traitent des *tâches et compétences du secrétaire* ou, en d'autres termes, du responsable du secrétariat. Ils se basent sur l'article 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC. Le secrétariat, respectivement son responsable, « *veille à la bonne marche des affaires de l'Autorité de surveillance* » (**art. 13, al. 2**) et « *assiste matériellement et administrativement l'Autorité de surveillance* » (art. 14, al. 1). La liste concrète et non exhaustive des tâches et compétences du responsable du secrétariat, visée à l'**article 14, alinéa 2**, montre la complexité et l'étendue des tâches et obligations de l'AS-MPC en sa qualité d'Autorité de surveillance indépendante et comment le secrétariat doit s'en acquitter. L'**article 15** clarifie le fait que l'AS-MPC est l'employeur de tous les collaborateurs du secrétariat et que ses décisions en la matière sont régies par la législation sur le personnel de la Confédération.

Comme évoqué, les **articles 16 à 21** de la section 5 régissent divers *aspects du fonctionnement de l'AS-MPC*, qui sont soumis à une planification des affaires conformément à l'**article 16, alinéa 1**. Les dispositions de l'**article 17** portant sur la prise de décision, presque toutes définies à l'art. 8 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'AS-MPC, sont prescrites par la loi ; il va de soi que les décisions doivent

⁴ Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (loi fédérale sur la procédure administrative, PA ; RS 172.021).

pouvoir être prises non seulement lors des séances, mais également par voie de circulation des dossiers et par voie numérique, comme le précise l'**alinéa 3**. Les règles de fonctionnement de l'Autorité de surveillance en matière de collaboration avec des représentants du MPC sont particulièrement importantes. En dehors des procédures de surveillance visées aux **articles 4 à 8**, les séances en présence de ces personnes font l'objet d'une préparation spécifique, comme le stipule l'**article 16, alinéa 4** ; les procès-verbaux de ces séances doivent être rédigés de manière intégrale conformément à l'**article 18, alinéas 2 à 4** ; cela s'applique également aux auditions de collaborateurs du MPC menées lors d'inspections conformément à l'**article 6, alinéa 4**. L'**article 20** relatif aux obligations de confidentialité et l'**article 21** relatif au respect des obligations de récusation peuvent être considérés comme des évidences.

L'**article 19** évoque les compétences financières de l'AS-MPC ; les travaux préparatoires incombent au secrétariat conformément à l'**article 14**. L'AS-MPC dispose d'une autonomie totale quant à l'utilisation des ressources financières approuvées par l'Assemblée fédérale. Elle est également la première instance de contrôle des finances du MPC en vertu de l'art. 17 LOAP, avant que les propositions respectives soient transmises aux Commissions des finances des Chambres fédérales.

L'**article 22** régit les tâches d'information de l'AS-MPC, qui incluent des obligations légales de faire rapport à l'Assemblée fédérale (cf. art. 29, al. 1, LOAP) ainsi que l'obligation d'informer le public et les médias, périodiquement ou suivant les besoins. L'**article 23** fixe la date d'entrée en vigueur de la révision totale du règlement.