



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

7 mars 2023

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

Toujours dans l'affaire de Morges, l'AS-MPC a examiné la communication menée vers l'extérieur par le MPC, dans laquelle les autorités de poursuite vaudoises ont été impliquées. Le communiqué de presse du 16 septembre 2020 diffusé par le MPC sur son site internet a fait l'objet de différends entre le MPC et les autorités vaudoises pendant le processus de rédaction et après sa publication. L'AS-MPC est arrivée à la conclusion que le processus et la pratique relatifs à la communication externe prévus dans le document récapitulatif « Collaboration et coordination entre les ministères publics de la Confédération et des cantons dans les affaires de terrorisme djihadiste » n'ont pas été respectés : les autorités vaudoises n'ont pas pu s'exprimer sur la dernière version du communiqué de presse du 16 septembre 2020 et le MPC a délégué la communication au service de communication de fedpol. L'AS-MPC est d'avis qu'en tant que directeur de la procédure, le MPC doit avoir la maîtrise de l'information et de la coordination en matière de communication vers l'extérieur. Il lui appartient de coordonner toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder à l'élimination des divergences de formulation. Dans le domaine d'infractions de terrorisme, l'AS-MPC recommande donc au MPC de coordonner, en respectant la langue de la procédure, toute activité de communication avec l'ensemble des acteurs impliqués et de procéder aux éventuelles éliminations des divergences de formulation.

En raison de la proximité temporelle de l'affaire de Morges et de l'attaque au couteau contre deux femmes le 24 novembre 2020 à Lugano, l'AS-MPC a décidé d'examiner le déroulement de cette affaire avant l'attaque au couteau proprement dite, pour déterminer s'il existait d'éventuelles lacunes systémiques au sein du MPC. Par le passé, le MPC avait déjà mené une procédure pénale contre la prévenue et une ordonnance de non-entrée en matière avait été rendue en 2018 à l'endroit de cette dernière. Après examen de cette ordonnance sur le fond et sur la forme, l'AS-MPC a considéré qu'elle n'était pas d'emblée justifiable. À la lumière de la jurisprudence, il aurait été nécessaire de clarifier l'état de fait et de procéder à une appréciation juridique plus approfondie. Il existait notamment au dossier des indices permettant de conclure à une incertitude quant à la responsabilité pénale de la prévenue en

lien avec ses agissements. Quant à la forme de cette ordonnance, il s'agit d'une décision « cachet » ne contenant ni mention de notification, ni de motivation, ni d'indication des voies de recours. Aux yeux de l'AS-MPC, cette ordonnance « cachet » ne répond pas aux exigences des art. 80 al. 2 et 85 CPP. Certaines auditions menées auprès du MPC par l'AS-MPC dans le cadre de la présente inspection ont révélé que des ordonnances « cachet » sont encore rendues actuellement notamment dans les affaires dites simples et de masse. Par conséquent, l'AS-MPC recommande au MPC d'édicter dans le domaine d'infractions de terrorisme une directive interdisant de rédiger les ordonnances de non-entrée en matière sous forme de « cachet ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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