

COLLABORATION
ENTRE LE
MINISTERE PUBLIC DE LA
CONFEDERATION
ET LA
POLICE JUDICIAIRE FEDERALE

RAPPORT A L'INTENTION DU
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE
ET DE
L'AUTORITE DE SURVEILLANCE DU MINISTERE PUBLIC DE LA
CONFEDERATION

Pierre Cornu
Responsable du groupe de travail
Neuchâtel

Neuchâtel et Berne, le 19 décembre 2013

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	6
1. L'ESSENTIEL EN BREF	7
1.1. Mandat et conduite du projet.....	7
1.2. Problèmes et solutions	7
1.3. Convention et période de stabilisation	8
2. INTRODUCTION	9
2.1. Rappels	9
2.1.1. <i>Etudes antérieures</i>	9
2.1.2. <i>Bases légales</i>	9
2.2. Mandat.....	10
2.3. Exécution du mandat	11
2.4. Rapport	12
2.5. Remarques.....	12
3. COMPETENCES ET TACHES DU MPC ET DE FEDPOL	13
3.1. Remarque préalable	13
3.2. Système du CPP	13
3.3. Comparaisons Confédération / cantons	14
3.4. Compétences et tâches du MPC	16
3.5. Compétences et tâches de fedpol.....	17
3.6. Clarification des rôles respectifs	19
4. ORGANISATION DU MPC ET DE LA PJF	20
4.1. Organisation, en général.....	20
4.2. Organisation du MPC et de la PJF.....	21
5. COLLABORATION MPC-PJF, EN GENERAL	21
6. PRIORITES	22
6.1. En général.....	22
6.2. Priorités pour le MPC	23

6.3. Priorités pour la PJF	24
6.3.1. Généralités	24
6.3.2. Priorités stratégiques sur quatre ans	26
6.3.3. Priorités tactiques, sur une base annuelle	27
6.3.4. Priorités immédiates	27
6.4. Remarque.....	27
7. ADEQUATION DES RESSOURCES DE LA PJF AUX BESOINS DU MPC	28
7.1. Evolution des effectifs	28
7.2. Augmentations d'effectifs.....	28
7.3. Profil des nouveaux collaborateurs	29
7.4. Recommandations	29
8. EVALUATION	30
9. FORMATION.....	31
9.1. Introduction	31
9.2. Formation initiale et continue des procureurs	32
9.3. Formation initiale et continue des policiers	32
9.4. Formations communes	33
10. RELATIONS PERSONNELLES PROCUREURS / POLICIERS.....	34
10.1. Introduction	34
10.2. Sensibilisation.....	35
10.3. Conduite des procédures	35
10.4. Communication	35
10.5. Démarches en cas de problème	36
10.6. Vade mecum	36
11. MANUEL DE PROCEDURE	36
12. ENQUETES DE POLICE.....	37
12.1. Introduction	37
12.2. Recherches préliminaires dans le cadre de la LOC	37
12.3. Investigation policière.....	38
13. ENQUETES DU MPC SANS PARTICIPATION DE LA PJF	39
14. ENQUETES DU MPC AVEC PARTICIPATION DE LA PJF	39
14.1. Ouverture de l'instruction	39
14.2. Liste des dossiers en cours d'instruction (« Fallkontrolle »).....	40

14.3. Enquête gérée comme projet.....	40
14.3.1. <i>Introduction</i>	40
14.3.2. <i>Situation actuelle</i>	41
14.3.3. <i>Systématisation</i>	42
14.4. Ressources et leur attribution.....	43
14.4.1. <i>Introduction</i>	43
a) <i>Introduction</i>	43
b) <i>Echange de février-mars 2013 entre le MPC et fedpol</i>	43
c) <i>Discussions dans le groupe de travail</i>	44
d) <i>Constat</i>	45
14.4.2. <i>Team</i>	45
14.4.3. <i>SAR (« Steuerungsausschuss Ressourcen »)</i>	46
a) <i>Base réglementaire</i>	46
b) <i>Composition</i>	46
c) <i>Séances</i>	47
d) <i>Sujets traités</i>	47
e) <i>Décisions</i>	48
f) <i>Remarque</i>	49
14.4.4. <i>Solutions pour l'avenir</i>	49
14.5. Rôle des cadres du MPC et de la PJF dans les enquêtes.....	50
14.5.1. <i>Généralités</i>	50
14.5.2. <i>Rôle des cadres du MPC</i>	51
14.5.3. <i>Rôle des cadres de la PJF</i>	52
14.6. Mandats confiés par le procureur à la PJF	52
14.6.1. <i>Art. 312 CPP</i>	52
14.6.2. <i>Mandats, en pratique</i>	53
14.6.3. <i>Mandats, du point de vue de la PJF</i>	53
14.6.4. <i>Mandats, du point de vue du MPC</i>	54
14.6.5. <i>Remarques et recommandations</i>	54
14.7. Secret de l'enquête.....	56
14.7.1. <i>Echange MPC-fedpol de février-mars 2013</i>	56
14.7.2. <i>Accord entre le DFJP, l'AS-MPC et le MPC</i>	57
14.7.3. <i>Pratiques suivies</i>	57
14.7.4. <i>Conclusions</i>	59
14.8. Rapports adressés par la PJF au MPC.....	59
14.8.1. <i>Renonciation à faire rapport</i>	59
14.8.2. <i>Rapports</i>	59

14.9. Debriefing.....	60
14.10. Questions particulières.....	61
<i>14.10.1. Disponibilité des procureurs.....</i>	<i>61</i>
<i>14.10.2. Répartition des tâches CC WF – PJF.....</i>	<i>61</i>
<i>14.10.3. Enquêtes et enquêteurs TI.....</i>	<i>61</i>
15. RECOMMANDATIONS.....	63
15.1. Introduction.....	63
15.2. Compréhension du système du CPP et clarification des rôles.....	63
15.3. Priorités du MPC et controlling opérationnel.....	63
15.4. Priorités pour la PJF.....	64
<i>15.4.1. Priorités stratégiques sur quatre ans.....</i>	<i>64</i>
<i>15.4.2. Priorités tactiques, sur une base annuelle.....</i>	<i>64</i>
<i>15.4.3. Priorités immédiates, sur une base hebdomadaire.....</i>	<i>64</i>
<i>15.4.4. Diffusion.....</i>	<i>65</i>
15.5. Adéquation des effectifs de la PJF aux besoins du MPC.....	65
15.6. Evaluation des procureurs et policiers.....	65
15.7. Formation initiale et continue.....	65
15.8. Relations personnelles entre procureurs et policiers.....	66
15.9. Manuel de procédure.....	66
15.10. Enquêtes gérées comme projets.....	67
15.11. Ressources et leur attribution.....	67
15.12. Rôle des cadres du MPC et de la PJF dans les enquêtes.....	68
15.13. Mandats confiés par le procureur à la PJF.....	68
15.14. Secret de l'enquête.....	69
15.15. Rapports adressés par la PJF au MPC.....	69
15.16. Debriefing.....	69
15.17. Disponibilité des procureurs.....	70
15.18. Répartition des tâches CC WF – PJF.....	70
15.19. Enquêtes et enquêteurs TI.....	70
15.20. Convention.....	70
15.21. Période de stabilisation.....	70
16. CONVENTION ET SUIVI.....	70
17. REMARQUE.....	71

LISTE DES ABREVIATIONS

Act.	Actuellement
Annexes DIV	Annexes diverses
Annexes fedpol	Annexes remises par fedpol
Annexes MPC	Annexes remises par le Ministère public de la Confédération
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
BA	Bundesanwaltschaft
BKP	Bundeskriminalpolizei
CAPS	Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse
CCDJP	Conférence des directeurs et directrices des départements cantonaux de justice et police
CC WF	(Centre de Compétences Economie et Finance ; CC EF)
CPP	Code de procédure pénale suisse (RS 312.0)
DFJP	Département fédéral de justice et police
EIMP	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1)
EffVor	Effizienzvorlage
EMO-PG	Etat-major opérationnel du procureur général de la Confédération
Fedpol	Office fédéral de la police
GPDel	Délégation des commissions de gestion (abréviation allemande courante)
IPAS	Système informatisé de gestion et d'indexation de dossiers et de personnes
LAOP	Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (RS 173.71)
LEIS	Loi sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen (RS 362.2)
LOC	Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (RS 360)
LParl	Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement) (RS 171.10)
LSIP	Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LTém	Loi fédérale sur la protection extraprocédurale des témoins (RS 312.2)
MPC	Ministère public de la Confédération
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
p.	Page
PJF	Police judiciaire fédérale
ProjEff	Projet Efficacité
RIPOL	Système de recherches informatisées de police
SAR	Steuerungsausschuss Ressourcen (Etat-major de gestion des ressources)
SCOCI	Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (en allemand : KOBIK)
SIRENE	Bureau traitant les signalements sur le plan national et international
ss	Et suivantes
TI	Traitement de l'information
TPF	Tribunal pénal fédéral

1. L'ESSENTIEL EN BREF

1.1. Mandat et conduite du projet

Le 27 mars 2013, l'Autorité de surveillance du Ministère public de la confédération (AS-MPC) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) ont convenu d'inviter le MPC et la Police judiciaire fédérale (PJF) à constituer un groupe de travail commun, sous conduite externe, afin d'analyser leur collaboration dans le domaine de l'attribution des ressources et de présenter des propositions d'amélioration, ceci dans le cadre législatif existant. Un mandat a été confié au soussigné pour apporter le concours externe envisagé et un délai à fin décembre 2013 a été fixé pour le dépôt du rapport.

Le groupe de travail, composé du procureur général de la Confédération et de trois de ses collaborateurs directs, ainsi que du directeur de l'Office fédéral de la police (fedpol) et de trois de ses collaborateurs, dont le chef de la PJF, s'est réuni à cinq reprises. Le soussigné a en outre assisté à une séance du SAR (état-major de conduite des ressources), eu des entretiens individuels ou en groupes avec des membres du groupe de travail et des tiers et reçu de nombreux documents de la part des institutions concernées.

Durant le cours du processus, le groupe de travail n'a pas seulement abordé les problèmes liés à la répartition des ressources, mais aussi de nombreuses autres questions relatives à la collaboration entre le MPC et la PJF.

Le contenu du présent rapport est approuvé sans réserve par le MPC, fedpol et la PJF.

1.2. Problèmes et solutions

Depuis l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse (CPP), le 1^{er} janvier 2011, le **système de la poursuite pénale fédérale** a changé. Il consacre notamment la responsabilité du MPC pour la procédure préliminaire, y compris l'investigation policière, et appelle, de la part du procureur, une intervention dans la procédure plus directe et plus immédiate que par le passé. Cela contraint procureurs et policiers à changer leurs méthodes de travail et leurs habitudes. Ces nouveaux paramètres doivent être pris en compte, même s'ils ne changent pas fondamentalement la relation entre ces deux entités, par rapport au système précédent.

Actuellement, les **relations entre le MPC et la PJF** sont bonnes et même très bonnes. Le mandat ne consistait donc pas à chercher un terrain d'entente entre des entités antagonistes, mais bien à analyser avec elles certains problèmes récurrents, afin de leur apporter des solutions pragmatiques. Le climat des discussions et l'esprit d'ouverture des participants ont permis d'aboutir à un consensus sur de nombreuses propositions, dont la mise en œuvre devrait apporter des améliorations immédiates à la collaboration entre les entités concernées.

Sur la question centrale de l'**attribution des ressources policières aux enquêtes**, un accord a pu être trouvé sur des mécanismes qui garantiront au MPC de disposer d'une vision globale et complète des ressources disponibles au sein de la PJF. Ces mécanismes permettront aussi une grande souplesse pour l'attribution concrète des ressources. Cette solution, considérée comme idéale dans le cadre juridique actuel, devrait répondre à l'essentiel des questions soulevées dans un passé récent.

Les discussions ont en outre porté sur la définition des **priorités** pour l'action du MPC et de la PJF, en fonction du constat qu'une collaboration efficace doit reposer sur une vision commune, tout en respectant les compétences propres de chaque entité. Des recommandations sont formulées quant à la meilleure manière de définir et mettre en œuvre les priorités stratégiques sur quatre ans, les priorités annuelles et les priorités immédiates (hebdomadaires). Des propositions vont dans le sens d'une garantie que les efforts respectifs du MPC et de la PJF tendent vers le même but, ceci par une concertation accrue et une large diffusion des objectifs fixés.

Afin de veiller à ce que les compétences des collaborateurs de la PJF correspondent aux besoins pour les enquêtes pénales, des recommandations sont formulées afin de mettre en place une **coordination entre fedpol, la PJF et le MPC dans le domaine du recrutement des policiers**, ceci tout en respectant les compétences de fedpol à cet égard. En particulier, cette coordination devrait porter sur la planification des ressources, la définition des besoins concrets et la stratégie de recrutement à court et moyen terme.

Le rapport propose aussi des améliorations quant à l'**évaluation et la formation des procureurs et des policiers**. Il mentionne notamment un certain nombre de domaines où l'amélioration des compétences et connaissances devrait faciliter la compréhension mutuelle et celle des rôles respectifs, avec des conséquences positives sur la collaboration en général. Des recommandations portent également sur des participations croisées aux cours de formation et sur l'organisation de formations communes. La systématisation des séances de **debriefing** entre procureurs et policiers, à la fin des enquêtes, permettra de tirer les enseignements des procédures conduites par le MPC avec la collaboration de la PJF.

Au cours des discussions, il est apparu que des problèmes liés aux **relations personnelles entre procureurs et policiers** perturbaient parfois le bon déroulement des enquêtes et, plus généralement, la bonne collaboration entre le MPC et la PJF. De bonnes relations ne se décrètent pas, mais certaines mesures peuvent améliorer la situation et permettre que les litiges éventuels soient réglés selon des procédures adéquates et connues de chacun.

La mise en œuvre de certaines autres recommandations pourrait d'ailleurs prévenir l'essentiel des litiges. Il s'agit par exemple de l'actualisation et de la généralisation du **système des enquêtes menées comme projets**, de la **clarification du rôle des cadres du MPC et de la PJF** dans les enquêtes et du respect de certaines règles simples et concrètes quand il s'agit, pour un procureur, de décerner des **mandats à des enquêteurs**. S'agissant du maintien du **secret de l'enquête pénale**, les craintes émises se sont révélées en bonne partie théoriques, mais quelques ajustements peuvent néanmoins prévenir des erreurs et des conflits.

1.3. Convention et période de stabilisation

Si les recommandations mentionnées dans le présent rapport sont acceptées par les mandants, le cadre de leur mise en œuvre devrait être fixé dans une **convention** à conclure entre le MPC et fedpol. Le MPC et la PJF pourraient s'entendre sur une **période de stabilisation**, durant laquelle les deux entités observeraient et analyseraient les expériences faites avec les mesures prises en fonction des recommandations figurant dans le présent rapport. Ensuite, il conviendrait de faire le **bilan des nouveaux fonctionnements** et de déterminer si l'état de la collaboration permet d'en rester là ou si de nouvelles mesures s'imposent.

2. INTRODUCTION

2.1. Rappels

2.1.1. Etudes antérieures

Les relations entre le MPC et fedpol, respectivement la Police judiciaire fédérale (PJF) ont déjà fait, depuis un certain nombre d'années, l'objet de discussions, d'analyses, de rapports et de projets. Il s'agissait essentiellement de trouver des voies et moyens pour permettre une poursuite pénale efficace des infractions relevant de la juridiction fédérale.

En rappeler toutes les étapes et les différentes mesures qui ont été prises sortirait du cadre du présent rapport. Un résumé en a été établi par fedpol en février 2012 (annexe fedpol 1).

Mentionnons cependant :

- a) le rapport « La poursuite pénale au niveau fédéral – Analyse de situation et recommandations », établi le 31 août 2006 par le Comité de projet « analyse de situation ProjEff » (annexe fedpol 3) ;
- b) le rapport de la Commission de gestion du Conseil national, intitulé « Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération », du 5 septembre 2007 (annexe fedpol 2) ;
- c) le rapport « Bericht über die Analyse der Umsetzung und der Ressourcen im Rahmen von EffVor 2 », déposé le 9 février 2009 par M. Hanspeter Uster, mandataire du DFJP (annexe fedpol 3) ;
- d) le « Rapport sur la mise en œuvre des recommandations du rapport Uster », du 9 décembre 2009 (annexe DIV 7).

Ces rapports rappellent les différents efforts consentis pour optimiser le fonctionnement des autorités de poursuite pénale fédérales, examinent la situation et formulent des recommandations, dont la plupart ont été mises en œuvre.

Pour les détails et les recommandations alors formulées, on peut se référer à ces documents.

2.1.2. Bases légales

Les bases légales à prendre en considération pour les compétences et tâches du MPC, de fedpol et de la PJF, ainsi que pour les relations entre ces entités, sont en particulier les suivantes :

- a) Code de procédure pénale suisse (CPP, RS 312.0) ;
- b) Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LAOP, RS 173.71) ;
- c) Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.22) ;

- d) Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC, RS 360) ;
- e) Ordonnance concernant l'exécution de tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police (RS 360.1) ;
- f) Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361).

2.2. Mandat

Le 4 février 2013, le MPC établissait un document intitulé « Analyse zur Schnittstellenproblematik BA/BKP », qui exposait la problématique des relations entre le MPC et la PJF en insistant particulièrement sur les problèmes liés à la subordination de la PJF à fedpol et donc au Conseil fédéral (annexe DIV 3.1).

Cette analyse a été communiquée à fedpol, qui a pris position de manière circonstanciée, dans un courrier adressé le 8 mars 2013 au procureur général de la Confédération (annexe DIV 3.2).

Lors d'une séance tenue le 27 mars 2013, l'Autorité de surveillance du MPC (AS-MPC) et le DFJP ont constaté que « die Zusammenarbeit in der Zuteilung von ermittelnden Polizeikräfte der administrativ in fedpol angesiedelten BKP an die BA erweist sich aus der Sicht der BA systemisch und in der Praxis als problematisch ». Ils ont décidé « dass BA und BKP unter externer Führung den Istzustand der ressourcenbezogenen Zusammenarbeit insbesondere im Steuerungsausschuss Ressourcen (SAR) analysieren und Verbesserungsvorschläge erarbeiten ».

Par contrat des 20 juin et 3 juillet 2013, un mandat a été confié au soussigné pour apporter le concours externe envisagé. « Ziel des Auftrags ist die Problemanalyse im Einzelnen und in einem ersten Schritt das Aufzeigen von rasch und mittelfristig realisierbaren Verbesserungsmöglichkeiten in der konkreten Zusammenarbeit von BA-BKP im Rahmen der aktuell geltenden Gesetzgebung und Unterstellungsverhältnisse ». Le mandat précisait qu'il convenait notamment de procéder à une « Aufnahme des Istzustandes und der möglichen Probleme bei den Ressourcen basierend auf konkreten Vorkommnissen und/oder Fällen ». Il s'agissait donc de chercher des possibilités d'améliorer la collaboration par des mesures pragmatiques et concrètes, à court et moyen terme et dans le cadre de la législation existante. En conséquence, le mandat ne portait pas sur d'éventuelles modifications du cadre juridique, ni sur l'examen d'hypothèses comme une subordination directe et hiérarchique de la PJF au MPC.

Le mandat prévoyait la constitution d'un groupe de travail « Arbeitsgruppe Zusammenarbeit BA-BKP » (ci-après : le groupe de travail), composé des personnes suivantes :

- M. Michael Lauber, procureur général de la Confédération ;
- M. Jean-Luc Vez, directeur de fedpol ;
- M. Ruedi Montanari, procureur général suppléant de la Confédération ;
- M. Paul-Xavier Cornu, chef d'état-major du MPC (act. procureur général suppléant) ;
- M. Mario Curiger, chef PFO (« Personal- und Finanzorganisation ») et chef d'état-major suppléant du MPC ;
- M. René Wohlhauser, chef de la PJF ;
- M. Adrian Lobsiger, directeur suppléant de fedpol ;
- M. Hans-Rudolf Flury, chef suppléant de la PJF.

En résumé, le mandat invitait le soussigné à organiser et diriger les séances de ce groupe de travail, à analyser la situation existante et les problèmes éventuels quant aux ressources en se basant sur des cas concrets, à accompagner le groupe de travail dans la recherche de propositions d'amélioration à court et moyen terme et à établir un rapport final, contenant des recommandations.

Un délai à fin décembre 2013 a été fixé pour le dépôt du rapport.

2.3. Exécution du mandat

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises, les 31 juillet, 4 septembre, 26 septembre, 13 novembre et 9 décembre 2013. Le soussigné tient à souligner le climat agréable et constructif dans lequel les séances se sont déroulées. Les discussions tenues lors de ces séances ont été résumées dans des notes approuvées par les participants (annexe DIV 1).

Le soussigné a convenu avec le groupe de travail qu'il pourrait aussi rencontrer ses membres et, au besoin, des tiers pour des entretiens. Il a ainsi pu avoir des entretiens individuels, généralement très informels, avec MM. Vez, Lobsiger, Wohlhauser, Flury, Montanari et Cornu, ainsi qu'avec un autre cadre de la PJF (M. Frédéric Thurnherr). Le soussigné a aussi tenu des séances avec M. Wohlhauser et un chef de domaine PJF, M. Jacques Repond, d'une part, ainsi que, d'autre part, avec plusieurs procureurs en chef. Il a en outre rencontré séparément les quatre représentants du MPC dans le groupe de travail. Lors de ces entretiens, le soussigné a pu constater que toutes les personnes rencontrées abordaient l'exercice dans un état d'esprit positif et étaient disposées à rechercher des solutions acceptables pour l'ensemble des entités concernées. Les discussions n'ont pas fait l'objet de notes intégrées au dossier, dans la mesure, d'une part, où il s'agissait surtout d'entretiens informels et, d'autre part, où le soussigné tenait à ce que ses interlocuteurs s'expriment très librement, soit sans devoir surveiller leurs expressions ou se sentir obligés de répercuter l'avis de leurs supérieurs.

Afin de mieux se rendre compte du fonctionnement du SAR, le soussigné a assisté à l'une de ses séances. Une note accompagnée de documents figure au dossier.

Le soussigné a aussi jugé utile de rencontrer M. Eric Cottier, procureur général du canton de Vaud, pour un entretien informel. Il s'agissait d'obtenir quelques informations sur la manière dont sont traitées, dans un canton d'une certaine dimension, les procédures complexes, du point de vue des relations entre le ministère public et la police.

A la demande du soussigné, mais aussi spontanément, le MPC, fedpol et la PJF ont déposé divers documents utiles. Tous les intéressés ont fait preuve d'une grande transparence et le soussigné a notamment reçu toutes les informations qu'il demandait.

Durant le cours du processus, le groupe de travail n'a pas seulement abordé les questions de répartition des ressources, mais aussi, plus largement, toutes les questions liées à la collaboration entre le MPC et la PJF. Le présent rapport aborde l'ensemble de ces questions.

Le climat des discussions et la volonté manifestée par les participants d'arriver à un résultat positif ont permis que de nombreuses propositions soient formulées, qui ont permis d'avancer dans la discussion et d'aboutir, comme on le verra, à un très large consensus sur des solutions qui devraient apporter des améliorations immédiates.

Plusieurs membres du groupe de travail ont en outre exprimé que le fait même qu'ils aient pu se rencontrer et échanger dans ce cadre avait déjà amélioré la compréhension mutuelle et permis de régler certains malentendus.

Le soussigné tient à remercier ici l'ensemble des personnes qui ont concouru au processus.

2.4. Rapport

Il revenait au soussigné d'établir le rapport. Un projet a cependant été soumis aux membres du groupe de travail et discuté.

Le présent rapport reflète le large consensus trouvé dans le groupe de travail et ses conclusions sont partagées sans réserve par le MPC, fedpol et la PJF.

2.5. Remarques

D'emblée, le groupe de travail a retenu que le diagnostic des problèmes et la recherche de solutions devaient se fonder sur les expériences faites lors des procédures « normales » et non sur des événements extraordinaires survenus en relation avec certaines affaires qui avaient défrayé la chronique. En particulier, il a admis qu'une situation comme celle de la procédure Tinner, au cours de laquelle le Conseil fédéral avait usé de ses pouvoirs extraordinaires pour ordonner la destruction d'une partie du dossier pénal, n'était guère susceptible de se reproduire et que la définition de la collaboration entre le MPC et la PJF ne devait pas être influencée par ce genre de situation exceptionnelle.

Au cours de ses séances, le groupe de travail a en outre constaté que certaines questions systémiques se posaient, liées au fait que les enquêteurs PJF ne sont pas directement subordonnés au MPC. Il a cependant admis qu'il n'avait pas à les aborder concrètement, dans la mesure où son mandat consistait à rechercher des solutions dans le cadre de la législation existante. Dès lors, si – forcément - le présent rapport mentionnera parfois ces questions, il ne tentera pas de proposer des solutions systémiques, mais bien de suggérer des mécanismes permettant un fonctionnement adéquat, dans le cadre institutionnel actuel, de la collaboration entre le MPC et la PJF.

3. COMPETENCES ET TACHES DU MPC ET DE FEDPOL

3.1. Remarque préalable

Un exposé détaillé des compétences et tâches respectives du MPC et de la PJF sortirait du cadre du présent rapport. Quelques rappels semblent toutefois utiles.

3.2. Système du CPP

Depuis les précédentes études (voir ch. 2.1.1 ci-dessus), une donnée fondamentale a changé, en ce sens que le CPP est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et a entraîné des conséquences :

- a) quant à l'organisation des autorités de poursuite pénale : suppression de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJIF) et transfert de ses effectifs au MPC ;
- b) quant au système de la poursuite pénale : suppression de l'OJIF (voir ci-dessus), introduction du Tribunal des mesures de contrainte, responsabilité du MPC pour l'exercice uniforme de l'action publique, la conduite de la procédure préliminaire – y compris l'investigation policière, dans une certaine mesure - et la poursuite des infractions relevant de la compétence fédérale, dans le cadre de l'instruction (art. 16 CPP) ; introduction de l'ordonnance pénale pour le MPC et de la procédure simplifiée ; le nouveau système entraîne une certaine modification du « poids » respectif du MPC et de la PJF dans la poursuite pénale, même s'il ne change pas fondamentalement la relation entre ces deux entités, par rapport au système précédent.

Si, dans le système du CPP, la police conserve la compétence d'enquêter sur des infractions de sa propre initiative, la PJF est cependant soumise, dans toute son activité de police judiciaire, « à la surveillance et aux instructions » du MPC (art. 15 al. 2 CPP).

Le nouveau système appelle, de la part du procureur, une intervention dans la procédure plus directe et plus immédiate que par le passé. Cela se concrétise notamment dans l'obligation faite à la police d'aviser « sans retard le ministère public sur les infractions graves et tout autre événement sérieux » (art. 307 al. 1 CPP), dans le fait que le ministère public peut, en tout temps et déjà durant l'investigation policière, donner des directives à la police et se saisir d'un cas (art. 307 al. 2 CPP) et dans le principe que « les procureurs recueillent eux-mêmes les preuves » (art. 311 al. 1 CPP), le mandat donné à la police pour qu'elle procède à des actes d'enquête – qui doivent alors être « précisément définis » – constituant l'exception (art. 312 CPP). Il convient cependant de préciser que les affaires relevant de la compétence fédérale sont souvent complexes et que, dans ces cas, le MPC ne peut généralement pas instruire la cause sans le concours de la PJF (mandats, voir ch. 14), ni se passer des informations que cette dernière peut détenir préalablement, en fonction, notamment, de ses contacts avec des autorités d'autres cantons ou étrangères.

En d'autres termes, le procureur, dans le système du CPP, doit être avisé rapidement de toute enquête de police portant sur des infractions d'une certaine gravité (qui devraient constituer l'essentiel des affaires relevant de la juridiction fédérale) et il doit ensuite conduire effectivement l'instruction. La pratique – fréquente dans un certain nombre de cantons - consistant, pour un procureur ou juge d'instruction, à charger la police de procéder à l'enquête en grande partie selon sa propre appréciation, sous réserve d'ordres spécifiques

pour certaines mesures de contrainte, ne peut donc pas se perpétuer dans le nouveau système, étant précisé que cette ancienne pratique n'avait en principe pas cours en procédure fédérale.

Comme l'a indiqué à juste titre le procureur général de la Confédération à l'occasion d'une séance du groupe de travail, le MPC prend ce nouveau système au sérieux et les procureurs fédéraux doivent notamment effectivement procéder eux-mêmes, dans toute la mesure du possible, aux actes d'enquête nécessaires à la manifestation de la vérité ; ils doivent aussi diriger effectivement la procédure et encadrer de près l'activité de police judiciaire de la PJF.

Pour de nombreux procureurs et policiers, cantonaux aussi bien que fédéraux, ce nouveau système modifie fondamentalement les habitudes. Comme on le verra plus loin, des mesures doivent être envisagées pour qu'il soit assimilé et bien compris et pour que la répartition des tâches s'effectue de manière à utiliser au mieux le potentiel des entités respectives.

3.3. Comparaisons Confédération / cantons

Lors des séances du groupe de travail, quelques discussions ont porté sur les similitudes et différences entre le fonctionnement de la poursuite pénale fédérale et celui de la poursuite par les cantons, à la suite des remarques faites à ce sujet dans l'échange de février-mars 2013 entre le MPC et fedpol (annexe DIV 3.2).

En résumé, le MPC estime que, s'agissant des relations avec la police, la comparaison entre son activité et celle des ministères publics cantonaux n'est pas pertinente (annexe DIV 3.2, p. 9). Fedpol exprime un autre avis, en se référant notamment à un rapport de la Commission juridique du Conseil des Etats (annexe DIV 3.2, p. 10).

Si la question des similitudes et différences entre les situations fédérale et cantonales a été évoquée, c'est évidemment parce qu'elle sous-tend le débat sur l'opportunité, pour la Confédération, de subordonner tout ou partie de la PJF au MPC.

Dans le système fédéral comme dans tous les cantons à l'exception de Bâle-Ville, la police n'est pas subordonnée au ministère public, mais à l'autorité exécutive (Conseil fédéral, respectivement Conseil d'Etat).

On sait que les avis divergent sur l'opportunité d'un changement de système au niveau fédéral. Le président de l'AS-MPC a constaté qu'il s'agissait d'une question politique, à laquelle il appartenait au législateur de donner une réponse (annexe DIV 13). Un parlementaire fédéral a envisagé de déposer une motion à ce sujet (cf. notamment « Die Bundesanwaltschaft soll eigene Ermittler erhalten », NZZ, 15 janvier 2013). La question était évoquée en filigrane de l'échange de février-mars 2013 entre le MPC et fedpol, le MPC mentionnant notamment la difficulté, pour la PJF, de « servir deux maîtres » et un dilemme concernant la loyauté et les priorités, alors que fedpol rappelait en particulier le pouvoir exclusif du MPC de diriger les procédures pénales, au sens du CPP (annexe DIV 3.2, pages 3-4).

Le groupe de travail n'avait pas pour mission de se pencher sur des hypothèses, ni de formuler des recommandations à cet égard. On peut cependant, à toutes fins utiles, rappeler quelques éléments de comparaison entre les situations respectives de la Confédération et des cantons :

- a) contrairement aux polices cantonales, la PJF n'assume pas de tâches de maintien de l'ordre ;
- b) comme les polices cantonales, la PJF n'assume cependant pas que des tâches de police judiciaire, mais aussi des missions de police criminelle, en particulier de prévention et d'analyse ; selon fedpol, cela lui permet de tirer profit des synergies entre ses différentes activités (annexe DIV 3.2, p. 10 ; exemples : recherches préliminaires dans le domaine de la protection de l'Etat et du crime organisé, qui aboutissent régulièrement à l'ouverture d'instructions ; infrastructures de soutien à l'enquête et spécialistes dans le domaine TI, engagements spéciaux, observation, protection de témoins, etc. profitant à la fois aux instructions du MPC et aux prestations de coordination en faveur des cantons) ;
- c) dans les cantons, la plupart des instructions sont ouvertes sur la base d'investigations policières préalables (avec des exceptions, comme quand un ministère public cantonal ouvre une instruction sur la base d'un avis du MROS ou d'une publication médiatique) ;
- d) le MPC ouvre de nombreux dossiers, soit 246 en 2012, sans compter les affaires d'entraide judiciaire, 139 en 2012, et les affaires dites « de masse » (explosifs, falsification de vignettes autoroutières, etc.) ; sur une année, 26 de ces procédures résultaient de l'initiative de la PJF ; dans les autres cas, les instructions ont été ouvertes sans investigations préalables de la police, mais sur la base de demandes d'entraide internationale, de communications du MROS, d'articles de presse ou, plus rarement, de plaintes et dénonciations adressées directement au MPC ; précisons cependant que les procédures ouvertes sur la base de l'initiative de la PJF aboutissent ensuite aux enquêtes qui mobilisent le plus de ressources de cette entité, car il s'agit généralement d'affaires particulièrement complexes, dans les domaines originaires de compétence fédérale, comme le crime organisé, le terrorisme ou la protection de l'Etat (enquêtes qui nécessitent des moyens importants) ; mentionnons aussi que beaucoup de ressources de la PJF sont engagées pour le soutien du MPC, ce qui laisse relativement peu de marge pour des recherches autonomes menées par cette dernière, et que la compétence fédérale est assez étroite, en relation avec les compétences des cantons pour la poursuite d'infractions ; tout cela explique le nombre relativement peu élevé d'enquêtes ouvertes à l'initiative de la PJF. On peut noter aussi que la PJF, au terme d'enquêtes préliminaires et d'investigations policières approfondies, établit régulièrement des rapports qui conduisent à l'ouverture d'instructions dans les cantons ;
- e) contrairement aux ministères publics cantonaux, le MPC traite essentiellement des procédures particulièrement complexes, les infractions poursuivies sous la juridiction fédérale demandent « ein deutlich höheres Mass an Spezialkenntnissen, sei es in fachlicher oder sprachlicher Hinsicht » (selon le MPC, annexe DIV 3.2, p. 9) ;

- f) il n'est cependant pas douteux que les ministères publics cantonaux traitent aussi des procédures complexes, même si elles ne représentent, en nombre d'affaires, qu'une petite partie de l'activité cantonale ;
- g) une fois l'instruction ouverte, le traitement de procédures particulièrement complexes ne devrait pas être différent, ou en tout cas pas très différent, selon que la procédure est conduite au niveau fédéral ou cantonal (sous la réserve que, dans la plupart des affaires fédérales, la police n'a pas connaissance de l'affaire avant l'ouverture de l'instruction, cf. lettre d) ci-dessus) ;
- h) le MPC dispose de ressources internes particulières, comme le CC WF (Centre de Compétences Economie et Finance, en français : CC EF ; c'est cependant l'abréviation allemande qui est toujours utilisée), comprenant des analystes spécialisés en criminalité économique, dont la plupart des cantons ne disposent pas (avec des exceptions, comme par exemple à Zurich).

Au sujet de la séparation fonctionnelle MPC-PJF, on peut au surplus rappeler qu'elle résulte de ce qu'on a appelé l'affaire des fiches, qui avait secoué notre pays en 1989-90. A l'époque, le procureur général de la Confédération cumulait sa fonction d'accusateur public en matière fédérale avec celle de chef de la Police fédérale (Bundespolizei, BUPO). Les constats effectués alors avaient conduit à la séparation de ces fonctions (« Entflechtungsvorlage » du 18 août 1993 ; voir le résumé de fedpol, annexe DIV 9, p. 2). Ensuite, les tâches de police de la Confédération ont été unies à celles concernant les Offices centraux, dans le cadre de fedpol (projet « Strupol », voir annexe DIV 2, p. 2 ss).

3.4. Compétences et tâches du MPC

Les compétences et tâches du MPC résultent du CPP et peuvent se résumer assez succinctement :

- a) traitement des infractions relevant de la juridiction fédérale, au sens de l'art. 24 CPP (sous réserve de délégation aux autorités cantonales, conformément aux art. 25 et 26 CPP) ;
- b) responsabilité de l'exercice uniforme de l'action publique, pour les infractions relevant de sa compétence (art. 16 al. 1 CPP) ;
- c) conduite de la procédure préliminaire, y compris l'investigation policière (art. 16 al. 2, 307 al. 2 et 308 ss CPP) ;
- d) poursuite des infractions dans le cadre de l'instruction (art. 16 al. 2 et 308 ss CPP) ;
- e) non-entrée en matière, classement ou acte d'accusation (art. 16 al. 2, 310 et 319 ss CPP) ;
- f) intervention en qualité de partie devant les juridictions de jugement (art. 337 CPP) ;
- g) entraide judiciaire internationale.

Pour son organisation, le MPC se réfère au Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération, du 11 décembre 2012 (RS 173.712.22).

Inévitablement - et même si le MPC entend assumer les responsabilités que lui confère le CPP (voir ch. 3.2) - les procureurs doivent faire appel à la PJJ pour exécuter certains actes d'enquête.

A l'interne, le MPC a mis en place un système de controlling opérationnel, qui doit « garantir ... une démarche aussi uniforme que possible dans les procédures menées par le MPC et ... une qualité qui permettra au Ministère public de la Confédération d'être perçu comme une autorité de poursuite pénale combinant efficacité et réussite » (voir le document interne du MPC qui établit les principes du controlling opérationnel, annexe DIV 14).

3.5. Compétences et tâches de fedpol

Dans un document intitulé « Grundlagenpapier Zusammenarbeit BKP-BA » et déposé au dossier, fedpol a exposé en détail ses compétences et tâches et celles de la PJJ (annexe DIV 9). On peut renvoyer à ce document pour les détails.

Sommairement, fedpol constitue l'office de police de la Confédération. Cet office :

- a) assume les tâches fédérales de police criminelle, par la PJJ, dans le domaine de la police judiciaire (investigations policières, enquêtes menées dans le cadre d'instructions pendantes) ;
- b) assume des tâches de police criminelle dans le domaine des Offices centraux de police criminelle (analyse et détection précoces, enquêtes préliminaires, coordination avec les services de police cantonaux, y compris des engagements spéciaux dans les enquêtes et d'autres prestations en faveur des cantons) ;
- c) dans le domaine de la coopération policière internationale, traite, par les Offices centraux de police criminelle, les questions liées à Interpol, Schengen, Europol, aux CCPD Genève et Chiasso, aux DVI et aux attachés de police ;
- d) assume des tâches de police administrative et de soutien, en particulier pour des services spéciaux (MROS, interdictions d'entrée, trafic des êtres humains et migrants, explosifs, armes, hooliganisme, documents d'identité) et le soutien policier (centrale d'engagement, y compris bureau SIRENE, alerte enlèvements, banques de données comme RIPOL, service d'identification, etc.).

Ces tâches sont soumises à des régimes différents. Les premières (a) relèvent du CPP, de l'EIMP et de la LOAP et sont les tâches pour lesquelles la PJJ est soumise à la surveillance du MPC. Les deuxièmes tâches (b) relèvent essentiellement de la LOC (en partie aussi du CPP, de l'EIMP et de la LEIS), les troisièmes (c) de la LOC, d'accords de coopération bilatéraux et multilatéraux et de la LEIS et les dernières (d) de lois spéciales comme celles sur le blanchiment d'argent, les étrangers, les explosifs, les armes et la protection des témoins.

Cette énumération montre bien que fedpol remplit de nombreuses missions, dont le travail au service du MPC ne constitue qu'une partie.

C'est également vrai pour la PJF : si, s'agissant de la police judiciaire, elle est techniquement subordonnée au MPC, elle assume aussi des missions qui ne relèvent pas du CPP et pour lesquelles elle ne dépend pas du MPC. Son organigramme révèle qu'elle se divise en quatre domaines (organigramme de fedpol, comprenant celui de la PJF, annexe DIV 8) :

- a) le domaine I, « Enquêtes - Antennes », comprend les commissariats des antennes, à Lausanne, Zurich et Lugano ;
- b) le domaine II, « Enquêtes Centre », regroupe les commissariats basés à Berne (« Enquêtes - Berne ») et des commissariats spécialisés (« Enquêtes - Protection de l'Etat » et « Enquêtes – Terrorisme ») ;
- c) le domaine III, « Enquêtes – Engagements spéciaux », comprend trois divisions : « Enquêtes – Forensique et informatique » (avec des commissariats consacrés au contrôle JANUS et IPAS, aux enquêtes TI et aux enquêtes TI et de police scientifique), « Enquêtes – Engagements spéciaux » (avec des commissariats traitant la conduite centralisée des personnes de confiance, les investigations secrètes et la protection des témoins) et « Observation » (avec des commissariats s'occupant d'observations et d'installations mobiles) ;
- d) le domaine IV, « Enquêtes, analyses et coordination », comprend aussi trois divisions : « Analyse », « Coordination » (avec des commissariats chargés respectivement du SCOCI, de la fausse monnaie, de la pédocriminalité et pornographie, des stupéfiants, de la traite d'êtres humains et du trafic de migrants, ainsi que de la criminalité générale, organisée et financière) et « Commandement ».

Il résulte clairement de cette organisation que les agents de la PJF, y compris ceux des domaines I et II dans une certaine mesure, ne sont pas engagés que pour l'appui au MPC dans le cadre de procédures pénales, mais aussi pour d'autres tâches qui ne relèvent pas directement, ou pas du tout de la poursuite pénale fédérale.

Cela entraîne – forcément – un risque de conflits, en fonction de la double subordination de la PJF, soit au MPC (subordination technique) dans le cadre des procédures pénales, mais aussi à fedpol, respectivement au DFJP et au Conseil fédéral, en général (subordination administrative) (Jean-Marc Verniory, CPP, Commentaire romand, n. 23 ad art. 4).

Cependant, la police en général et la PJF en particulier jouissent de l'indépendance dans l'application du droit, selon l'art. 4 CPP (qui s'applique aussi aux policiers, cf. Jean-Marc Verniory, CPP, Commentaire romand, n. 7 ad art. 4).

On peut encore relever qu'en fonction de la LOC, la PJF doit fournir de nombreuses prestations en faveur des cantons, par exemple la coordination d'enquêtes importantes, un soutien pour des analyses, etc. Les cantons – surtout les petits et les moyens - sont toujours plus demandeurs, car leur situation (effectifs, qualifications) ne leur permet pas de maîtriser à eux seuls certaines enquêtes. Les 14 et 15 novembre 2013, un accord a d'ailleurs été conclu entre le DFJP et la CCDJP concernant la coopération policière entre la PJF et les corps de police cantonaux et municipaux, qui prévoit notamment que la première assure diverses prestations au bénéfice des seconds (accord, annexe DIV 15).

Dès lors, la PJF doit mettre des moyens à disposition pour ces tâches. Inévitablement, cela pose la question de la répartition des ressources, à la PJF, entre le travail pour le MPC et celui qu'il faut effectuer en faveur des cantons.

3.6. Clarification des rôles respectifs

Comme relevé plus haut (ch. 3.2), le CPP donne une nouvelle définition des rôles respectifs des procureurs et des policiers, notamment car il oblige le procureur à une conduite plus directe et serrée de l'enquête et parce que ce procureur intervient forcément à un stade précoce de celle-ci.

Le directeur de la procédure, soit le procureur, doit assumer la conduite technique de l'enquête (« fachliche Führung ») : pour la recherche de la vérité dans l'enquête particulière qu'il dirige, il doit conduire les personnes qui y sont engagées, même s'il n'est pas le supérieur hiérarchique de ces dernières. Il n'en reste pas moins qu'il ne peut pas tout faire tout seul et qu'il doit donc faire appel à la PJF, ceci dans la plupart des affaires présentant une certaine complexité. La police doit alors apporter ses compétences techniques propres, dans son rôle de soutien. Comme l'art. 312 CPP prévoit que le procureur peut donner des mandats à la police, le législateur estimait manifestement que la police avait la capacité de les exécuter à satisfaction !

Visiblement, cette nouvelle répartition des rôles, même si elle paraît claire pour les cadres supérieurs du MPC et de la PJF, n'est pas toujours bien comprise par leurs collaborateurs, ce qui rend parfois les relations entre eux difficiles.

L'amélioration de la situation passe par une meilleure compréhension du nouveau système. Il convient évidemment que MPC et PJF adoptent et diffusent la même doctrine. Par exemple, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- a) adaptation des manuels de procédure existants ;
- b) formations spécifiques (« Fonctionnement de la poursuite pénale : expériences après deux ans d'application du CPP ») ;
- c) directives appropriées.

Ensuite, les hiérarchies respectives devront veiller à ce que, dans les procédures particulières, la doctrine commune soit appliquée. Les mécanismes actuels de contrôle interne du MPC et de la PJF devraient y pourvoir.

4. ORGANISATION DU MPC ET DE LA PJF

4.1. Organisation, en général

L'organisation actuelle du MPC et de la PJF ne semble pas constituer un obstacle à une bonne collaboration entre les deux entités.

Pour le MPC comme pour la PJF, un parallélisme total des organisations – en particulier : divisions MPC et commissariats PJF - n'est pas indispensable et chaque entité peut s'organiser comme elle l'entend, pour autant que les ressources nécessaires soient à disposition pour les enquêtes et que chacun soit au clair sur les compétences et responsabilités respectives. L'organisation de la PJF est d'ailleurs plus ou moins calquée sur celle du MPC, même si elle n'y correspond pas exactement. A entendre leurs responsables, procureurs et policiers savent à qui ils doivent s'adresser dans l'autre entité, en cas de question ou de problème.

Malgré ce qui avait été envisagé à une certaine époque (voir le rapport Uster 2009, annexe DIV 6), la proximité géographique entre les procureurs et les policiers ne semble plus constituer une priorité.

On sait que le MPC et la PJF disposent chacun d'une unité centrale à Berne et d'antennes à Lausanne, Zurich et Lugano.

A Berne, les entités respectives occupent des locaux essentiellement séparés (Taubenstrasse 16 pour le MPC ; une petite partie de la PJF est logée dans les mêmes murs, mais dans des locations séparées ; la grande majorité des effectifs de la PJF est logée ailleurs). Si, à une certaine époque, des « Fallbüros » communs MPC-PJF étaient mis en place pour le traitement de dossiers particuliers, ceci à la Taubenstrasse 16, ce n'est plus le cas aujourd'hui : en fonction de l'augmentation de ses effectifs, le MPC ne dispose plus de locaux libres pour ce genre d'activité. En 2018, en principe, le MPC et la PJF devraient être réunis dans les mêmes locaux, selon un projet en cours de réalisation.

Dans les antennes, les policiers travaillent sous le même toit que les procureurs. Cependant, les policiers affectés aux antennes n'y travaillent pas exclusivement pour le MPC de la même antenne. D'une part, ils n'assument pas que des tâches de police judiciaire, mais aussi des missions de prévention et de coordination intercantonale. D'autre part, en police judiciaire, ils travaillent parfois aussi pour des procureurs du MPC Berne ou d'autres antennes. Le résultat est que, même s'il existe une proximité géographique, les procureurs travaillant dans une antenne ne peuvent pas compter entièrement sur les policiers travaillant dans la même antenne.

Comme indiqué ci-dessus, ni le MPC, ni la PJF ne considèrent cela comme un problème. Ils estiment que si des procureurs et des enquêteurs doivent se rencontrer, les déplacements à envisager ne constituent qu'un inconvénient mineur, facilement surmontable.

Cela n'empêche pas que, pour les procédures particulièrement complexes, le MPC et la PJF constituent, chacun de leur côté, des « task forces ». Par exemple, au MPC, le groupe comprend un procureur, ses collaborateurs et des experts financiers du CC WF, alors que la PJF constitue un « Fallbüro » composé des enquêteurs en charge du dossier et, le cas échéant, de spécialistes (observation, TI, etc.).

4.2. Organisation du MPC et de la PJF

Le soussigné n'a pas eu connaissance de problèmes liés à l'organisation interne du MPC.

S'agissant de la PJF, les responsables de cette dernière ont indiqué que l'organisation actuelle était le fruit d'un développement sur plusieurs années, le nombre de commissariats ayant notamment été réduit pour assurer une meilleure cohérence dans l'action, et qu'elle leur apparaissait satisfaisante.

Chacun est cependant conscient que des adaptations peuvent s'imposer en raison de l'évolution de la criminalité et de la perception de cette dernière. Par exemple, la lutte contre la cybercriminalité reçoit toujours plus d'attention politique et médiatique ; dans certains cas, elle relève de la compétence cantonale (pédopornographie) et dans d'autres de la compétence fédérale (attaque contre le système informatique du DFAE ; affaires de phishing, conformément à l'arrêt TPF 2011 170) ; selon l'art. 27 al. 2 CPP, la PJF peut procéder à de premières investigations quand la compétence n'est pas encore claire. Plusieurs entités de fedpol sont appelées à intervenir en soutien des personnes chargées de traiter ces affaires (exemples : spécialistes TI, engagements spéciaux, coordination), la PJF participant en outre à divers groupes de travail sur le sujet, notamment auprès d'Interpol et Europol ; actuellement, la PJF étudie la meilleure manière d'optimiser le travail et examine s'il conviendrait de créer un centre de compétences spécifique ou plutôt de désigner un coordinateur entre les différentes entités susmentionnées.

Un petit bémol : pour certains procureurs qui ne font pas partie de la direction du MPC, il faudrait, à la PJF, plus de mains et moins de têtes, soit plus de policiers de terrain et moins de chefs. Le soussigné prend note de cette suggestion, mais observe que le ratio chefs / agents de terrain n'est pas très différent à la PJF qu'au MPC lui-même et qu'il ne semble pas qu'une autre organisation donnerait forcément de meilleurs résultats. En fait, la question est celle de savoir quel rôle il faut attribuer, par exemple, aux chefs de commissariat de la PJF, ce qui sera examiné plus loin (ch. 14.5.3).

5. COLLABORATION MPC-PJF, EN GENERAL

Actuellement, les relations entre le MPC et la PJF, en général, ne sont en aucun cas mauvaises. Elles sont bonnes et même très bonnes, notamment entre les responsables du MPC et ceux de fedpol et de la PJF.

Cette bonne collaboration était déjà soulignée dans l'échange intervenu en février-mars 2013 entre le MPC et fedpol, dans lequel le MPC, après avoir soulevé certaines questions, tenait à préciser que « Es geht nicht darum, die Leistungen der BKP in Frage zu stellen. Vielmehr ist es notwendig, auf der bisher grundsätzlich guten Zusammenarbeit aufzubauen und das im System angelegte Grundproblem einer nachhaltigen und stabilen Lösung zuzuführen », fedpol notant qu'à la connaissance de la PJF, le MPC avait notamment toujours commenté positivement la collaboration au sein du SAR (annexe DIV 3.2, p. 10-11).

Au niveau des directions respectives du MPC et de la PJF, la collaboration est tout aussi bonne : toutes les six à huit semaines, une rencontre informelle réunit le procureur général de la Confédération, ses deux suppléants, le chef de la PJF et l'adjoint de ce dernier. Différents sujets, d'ordre général ou concernant des procédures sensibles, y sont abordés

sous le sceau de la confidentialité. Aucun procès-verbal n'est établi, ce qui favorise un dialogue ouvert, franc et direct. Apparemment, les participants à ces réunions en sont satisfaits.

Deux fois par année, des séances réunissent en outre la direction du MPC et celle de fedpol. Ces rencontres se déroulent dans un très bon climat.

Cette bonne qualité de la collaboration a également été soulignée lors des séances du groupe de travail. De l'avis exprimé par plusieurs participants, ces séances ont d'ailleurs aussi permis d'encore améliorer le climat à l'échelon concerné.

Tous admettent cependant qu'il existe un potentiel d'amélioration et que certains problèmes récurrents justifient d'essayer de rechercher des solutions pragmatiques et applicables immédiatement.

6. PRIORITES

6.1. En général

Suite au rapport établi le 16 avril 2007 sur la mise en œuvre de la poursuite pénale au niveau fédéral (annexe DIV 5), le Conseil fédéral – dont le MPC relevait alors sur le plan hiérarchique - a autorisé la mise en œuvre d'un nouveau modèle pour la poursuite pénale fédérale. Ce nouveau modèle prévoyait « de focaliser la poursuite pénale au niveau fédéral sur les affaires de portée internationale ou intercantonale et de déléguer systématiquement aux cantons les procédures de taille moyenne ou petite. Il incite également à faire de la criminalité économique un pôle prioritaire, en ne traitant que des grandes procédures, bien que la Confédération ne dispose que de compétences facultatives dans ce domaine. Dans le domaine du crime organisé, la Confédération ne devrait conduire que les procédures présentant des soupçons concrets et laisser les autres cas aux cantons » (voir Définition des priorités en matière pénale : stratégie 2012-2015, Conseil fédéral, annexe DIV 10, p. 2).

Dans son rapport « Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération » du 5 septembre 2007 (annexe fedpol 2), la Commission de gestion du Conseil national a recommandé au Conseil fédéral de définir, dans le cadre de la réorientation du projet d'efficacité, une stratégie globale en matière de lutte contre la criminalité. Le 28 novembre 2007, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de définir les priorités en matière de lutte contre la criminalité d'ici fin 2011 (Définition des priorités en matière pénale : stratégie 2012-2015, Conseil fédéral, annexe DIV 10, p. 2-3).

Avec l'entrée en vigueur de la LOAP, le MPC a acquis son indépendance. Cela a amené quelques modifications au tableau envisagé en 2007, en ce sens notamment que comme le MPC a désormais la compétence de statuer par ordonnance pénale (art. 352 ss CPP), la nécessité de déléguer aux cantons les affaires simples a perdu en acuité. Les compétences en matière de politique criminelle sont aussi concernées.

Dans la situation actuelle, la compétence pour fixer les priorités applicables aux entités respectives revient, sans discussion :

- a) au Conseil fédéral pour les tâches de police criminelle de la PJJ qui ne relèvent pas du CPP, soit celles accomplies en amont de l'investigation policière (prévention, recherche, analyse, coordination, recherches préliminaires au sens de la LOC) ;
- b) au procureur général de la Confédération pour les enquêtes dirigées par le MPC.

On reviendra plus loin sur la compétence pour fixer des priorités dans le cadre de l'investigation policière (ch. 6.3 ci-après).

Le groupe de travail est conscient que les priorités ne peuvent être fixées qu'en fonction du mandat légal, soit des compétences légales des différentes entités. Il n'en reste pas moins qu'elles peuvent faciliter certains choix, notamment quant à l'attribution de ressources à des tâches particulières, et donner des directions, par exemple quant au choix des domaines dans lesquels des recherches préliminaires doivent être conduites. Les priorités ne peuvent en outre pas constituer un cadre trop rigide, dans la mesure où le développement de phénomènes criminels connus et l'apparition de phénomènes nouveaux peuvent appeler des réponses immédiates, indépendamment des priorités fixées dans des textes. Enfin, il est clair que quelles que soient les priorités décidées, des événements spéciaux peuvent nécessiter l'engagement immédiat de toutes les ressources disponibles ou d'une grande partie d'entre elles (exemple : missile tiré contre un avion décollant d'un aéroport suisse).

6.2. Priorités pour le MPC

Les priorités pour l'action du MPC relèvent sans discussion de la compétence du procureur général de la Confédération, qui les a fixées pour la période allant de 2012 à 2016. Apparemment, le document correspondant n'a été diffusé qu'à l'interne du MPC.

Lors des séances du groupe de travail, il a été admis que cette situation n'était pas satisfaisante, dans la mesure où la PJJ, force de soutien essentielle du MPC, doit connaître les priorités de ce dernier.

La situation actuelle a d'ailleurs conduit à un fâcheux malentendu : le MPC a récemment institué un système de controlling opérationnel, mis en œuvre concrètement par les deux procureurs généraux suppléants et qui comprend une classification des affaires - rouge, orange, vert – déterminant l'intensité du contrôle à exercer sur les procureurs en charge des dossiers, ceci en fonction de la sensibilité des procédures (Controlling opérationnel, annexe DIV 14). Selon le document correspondant, les affaires « rouges », qui nécessitent un contrôle assez serré sur l'activité du procureur, sont définies comme celles impliquant un risque élevé pour la réputation du MPC (idem, p. 3). Les cadres de la PJJ qui ont eu connaissance du document – mais pas des priorités stratégiques du MPC – en ont déduit que le MPC semblait attacher plus d'importance à son image qu'à la gravité des faits à poursuivre ou à leurs conséquences pour le pays, sans parler des risques d'image pour la PJJ elle-même. Il semble qu'aux échelons inférieurs du MPC, le même genre de doutes existait.

Lors d'une séance du groupe de travail, les représentants du MPC ont pu expliquer que la classification dans le document relatif au controlling opérationnel n'avait en fait aucun rapport avec les priorités de l'institution et ne servait qu'à déterminer le degré de contrôle à appliquer à l'interne du MPC.

Le MPC s'est engagé à envoyer à la PJF les deux documents concernés (controlling et priorités), pour distribution interne jusqu'à l'échelon des chefs de commissariat, ceci avec des explications quant au sens réel à attribuer à ces documents. La distribution sera aussi faite à l'interne du MPC. Avant cet envoi, le MPC reverra le document sur le controlling opérationnel et, le cas échéant, clarifiera certaines notions.

En outre, le procureur général sera invité à présenter les priorités du MPC lors de rapports de la PJF, une à deux fois par an. Cela devrait éviter de nouveaux malentendus, mais aussi permettre aux cadres de la PJF de mieux comprendre l'action du MPC et de se sentir mieux impliqués dans celle-ci, dans le rôle de soutien qui est le leur.

Enfin, lorsque le moment sera venu de préparer les priorités du MPC pour la période postérieure à 2016, ou si les circonstances amènent le MPC à réviser ces priorités de manière anticipée, le procureur général de la Confédération associera la PJF au processus, même s'il est clair que la décision sur le contenu des priorités lui appartient exclusivement.

6.3. Priorités pour la PJF

6.3.1. Généralités

On a vu plus haut (ch. 6.1) que le Conseil fédéral, le 28 mars 2012, a adopté une « Définition des priorités en matière pénale : stratégie 2012-2015 » (annexe DIV 10).

Le texte retient une « priorité centrale (priorité 1) » dans les domaines suivants : terrorisme, infractions graves contre la protection de l'Etat, criminalité organisée en provenance de l'Italie et de l'Europe du Sud-est et criminalité économique (corruption internationale et blanchiment d'argent). Il mentionne aussi des priorités périphériques (priorité 2). Le MPC a relevé, en la déplorant, une hiérarchisation entre les domaines mentionnés dans les priorités centrales, ceci au détriment de la criminalité économique dont il veut faire sa première priorité, et fedpol a mentionné que le Conseil fédéral avait renoncé à un tel classement (voir l'échange de février-mars 2013, annexe DIV 3.2, p. 7) ; cela étant, il est vrai que le texte du Conseil fédéral évoque expressément un « travail de hiérarchisation » effectué, s'agissant des priorités 1, « au sein de cette catégorie d'infractions » (ch. 4.1, p. 5). On prend cependant note du fait que, pour fedpol, la criminalité économique n'est pas moins prioritaire que les autres infractions figurant dans la liste des priorités centrales.

Le texte adopté par le Conseil fédéral n'est pas très clair quant à son champ d'application. Il rappelle tout de même que, lors du processus de consultation, le procureur général de la Confédération avait admis que cette définition des priorités pouvait être considérée comme « un instrument de travail adéquat des Offices centraux de police criminelle et donc comme un moyen de coordonner ... les activités de répression communes du MPC et de la PJF », mais aussi précisé qu'elle « ne saurait représenter une stratégie de poursuite pénale commune à toutes les autorités de poursuite pénale (PJF, MPC et services cantonaux) », opinion partagée par l'AS-MPC (ch. 3.1, p. 5). La directive rappelle opportunément que « lors d'une procédure pénale ... la PJF ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour appliquer

les priorités définies dans le cadre de la stratégie en matière pénale, car elle se trouve dans l'obligation d'apporter son concours au MPC » (ch. 2.3, p. 4). Cependant, elle n'évoque pas expressément l'activité autonome de la PJF lors de l'investigation policière, avant toute information au MPC.

Fedpol estime que les priorités fixées par le Conseil fédéral s'adressent en fait aux Offices centraux de fedpol, pas à l'activité de police judiciaire de la PJF au sens des art. 306 et 307 CPP (échange de février-mars 2013, annexe DIV 3.2, p. 3).

La question est délicate. En effet, durant la phase de l'investigation policière, la PJF peut, selon les cas, agir de manière autonome, soit sans en référer au MPC et sans même aviser ce dernier (art. 306 et 307 CPP) ; elle dépendrait donc à cet égard de son autorité hiérarchique, soit le Conseil fédéral. Cependant, le MPC est responsable de l'exercice uniforme de l'action publique sur le plan fédéral, ce qui comprend aussi l'investigation policière, et il a le pouvoir, dans le cadre de cette dernière, de donner des directives et confier des mandats à la PJF, ceci en tout temps, de même qu'il peut décider souverainement de se saisir d'une investigation menée par la PJF (art. 16 al. 1 et 307 al. 2 CPP), ce qui doit évidemment entraîner des compétences quant à la fixation des priorités dans cette phase également. Il appartient au surplus au MPC de décider de l'ouverture éventuelle de l'instruction (art. 309 CPP), ce qui implique notamment qu'il peut renoncer à donner suite à des enquêtes initiées par la PJF, sans que cette dernière puisse s'opposer à sa décision.

En d'autres termes, si le Conseil fédéral peut, certes, fixer des priorités à la PJF, qui concernent aussi l'activité de cette dernière durant l'investigation policière, ces priorités ne peuvent valoir que dans la mesure où la PJF n'a pas reçu de directives du MPC au sens de l'art. 307 al. 2 CPP.

Dès lors, quoi qu'il en soit de la compétence formelle pour la définition des priorités en matière pénale, une concertation, respectivement une coordination entre les autorités concernées est nécessaire pour éviter que la PJF se trouve prise entre deux feux de directives contradictoires, ou, par exemple, qu'elle se lance dans des recherches préliminaires extensives en se fondant sur les priorités fixées par le Conseil fédéral, puis que le MPC ne poursuive pas l'affaire en fonction de ses propres priorités (c'est aussi une question d'utilisation rationnelle des ressources). Le Conseil fédéral relevait d'ailleurs qu'en fonction de la collaboration étroite « entre le MPC et la PJF, et dans le but de favoriser l'efficacité de la poursuite pénale, il est cependant logique que les autorités de poursuite pénale se concertent sur les questions de contenu et de ressources », raison pour laquelle le MPC avait été intégré « de façon appropriée » aux travaux ayant abouti à la définition de la stratégie 2012-2015, du 28 mars 2012 (Définition des priorités en matière pénale : stratégie 2012-2015, Conseil fédéral, annexe DIV 10, p. 4). On notera cependant que le changement à la tête du MPC au 1^{er} janvier 2012 a fait que si le MPC a effectivement été associé aux travaux, les circonstances n'ont pas permis au nouveau procureur général d'intervenir très largement dans le processus.

Dans le cadre du groupe de travail, la PJF a aussi rappelé que le but des investigations policières qu'elle mène est l'ouverture d'instructions par le MPC et que, logiquement, ces investigations doivent donc aller dans le sens des priorités du MPC. C'est une démarche de bon sens : pour la PJF, rien ne sert de consacrer des moyens à des investigations si ces

dernières conduisent à des impasses, faute d'entente sur les objectifs. La PJJ note aussi que s'il existe un accord entre la PJJ et le MPC au sujet des priorités de l'action policière, il est plus facile de faire état de besoins en ressources et de faire passer, auprès des autorités politiques, les demandes correspondantes.

6.3.2. *Priorités stratégiques sur quatre ans*

a) Introduction

Il résulte de ce qui précède que, pour des raisons pratiques autant que juridiques, la fixation de priorités pour la PJJ ne peut pas se faire sans une concertation étroite avec le MPC, et en aucun cas contre l'avis de celui-ci. Les membres du groupe de travail sont unanimes à ce sujet.

Pour le futur, deux options sont ouvertes : maintenir la conception actuelle ou adopter une nouvelle approche, pour les priorités stratégiques, en se référant aux différentes tâches de la PJJ (soutien au MPC, coordination intercantonale, analyse, prévention, etc. ; cf. ch. 3.5), plutôt qu'aux types d'infractions comme dans le texte adopté en 2012, ce qui permettrait une discussion plus ouverte sur la répartition des moyens.

b) Selon l'approche actuelle

On devrait envisager, pour le futur, que les priorités pour la PJJ soient fixées, en principe pour quatre ans (sauf développements dans l'intervalle), dans les documents de référence suivants :

- a) par le Conseil fédéral, avec l'AS-MPC comme partenaire à part entière et pas seulement comme participant à une consultation, pour ce qui concerne l'activité de police judiciaire de la PJJ avant l'ouverture de l'instruction, y compris les activités de police criminelle qui débouchent généralement ou régulièrement sur des procédures pénales (étant précisé que l'AS-MPC devrait évidemment associer le MPC à la démarche) ;
- b) par le MPC, avec une large consultation de la PJJ, pour l'activité de cette dernière durant l'instruction (à moins qu'on considère qu'à ce stade, les choses sont assez claires, en ce sens que la PJJ exécute alors les ordres du procureur) ;
- c) par le Conseil fédéral, sans participation nécessaire du MPC, pour le surplus de l'activité de la PJJ (activité des Offices centraux, essentiellement).

c) Nouvelle approche

Si on adoptait une nouvelle approche (référence aux différentes tâches de la PJJ), qui aurait la préférence du groupe de travail car elle simplifierait les procédures et apporterait plus de clarté à la fixation des priorités, les compétences pourraient être les suivantes :

- a) Conseil fédéral : priorisation politique des tâches pour l'activité des Offices centraux, la prévention, la coordination et l'analyse (avec une association de l'AS-MPC, respectivement du MPC, dans le cadre des travaux préparatoires menés par fedpol et la PJJ) ;

- b) MPC (respectivement AS-MPC), avec le concours de la PJF (respectivement de fedpol) : pour tout ce qui concerne les activités dans le cadre de la poursuite pénale, au sens du CPP (en tenant évidemment compte des tâches des Offices centraux).

Evidemment, le nécessaire devrait être fait pour que les efforts de l'ensemble des entités concernées tendent vers le même but, soit une efficacité maximale de la poursuite pénale fédérale et donc une harmonisation des objectifs.

d) Remarque

Pragmatiquement, le processus de fixation des priorités pour la PJF devrait aller, à l'interne de l'administration fédérale, du bas vers le haut, soit de la PJF vers fedpol, puis le DFJP, puis le Conseil fédéral.

6.3.3. *Priorités tactiques, sur une base annuelle*

La définition de priorités stratégiques sur quatre ans ne peut avoir qu'un caractère assez général. Les textes correspondants ne peuvent pas entrer dans des détails tactiques.

Actuellement, la PJF adopte chaque année un document assez détaillé, qui fixe les buts annuels. Jusqu'ici, ce document n'a été diffusé qu'à l'interne et n'a donc pas été communiqué au MPC.

Dans le groupe de travail, l'unanimité s'est faite sur la nécessité, pour le MPC et la PJF, de discuter ensemble de leurs priorités tactiques respectives, tout en respectant les compétences de chaque entité.

Dès lors, on peut recommander que, chaque année, les directions du MPC et de la PJF se réunissent pour une discussion sur des objectifs et priorités annuels communs. L'idéal serait que cette discussion débouche sur l'adoption d'une directive commune, diffusée ensuite à l'ensemble des collaborateurs des deux entités, étant précisé que rien n'empêcherait qu'en plus, chacune des deux entités définisse aussi des objectifs annuels propres.

6.3.4. *Priorités immédiates*

En aval des objectifs annuels, le MPC et la PJF doivent aussi définir des priorités immédiates, dont résultent la planification et l'allocation des ressources aux enquêtes particulières, pour le futur le plus proche (priorités hebdomadaires).

Le groupe de travail est unanime pour considérer que le SAR constitue le cadre adéquat à cet égard (sur le SAR, voir plus loin, ch. 14.4.3).

6.4. Remarque

Il est important que les priorités fixées au sens de ce qui précède soient portées à la connaissance des collaborateurs du MPC et de la PJF, jusqu'au niveau jugé adéquat par les directions respectives. Cela permet aux intéressés d'avoir connaissance des buts communs, ce qui ne peut que renforcer la cohésion et la cohérence dans l'action.

A l'avenir, les mesures nécessaires devraient être prises à ce sujet.

7. ADEQUATION DES RESSOURCES DE LA PJF AUX BESOINS DU MPC

7.1. Evolution des effectifs

Dans le cadre du projet ProjEff, des augmentations d'effectifs importantes ont été prévues, au MPC comme à la PJF. Les engagements prévus ont été partiellement concrétisés.

A un certain stade, l'accroissement a cependant été stoppé, en fonction de constats établis quant à l'efficacité des entités concernées et de programmes d'économies budgétaires (sur ces questions, voir notamment le rapport Uster 2009, annexe DIV 6).

La PJF a certes passé de 120 à plus de 400 collaborateurs depuis 2002, mais a tout de même reçu 121 postes en moins que ce qui était prévu initialement. Actuellement, des collaborateurs représentant 153 EPT font partie des unités d'enquête et consacrent en moyenne 85 % de leur temps au travail pour le MPC (3 % est consacré à la formation). En plus, un certain nombre de spécialistes – affectés aux unités chargées des missions prévues par la LOC - travaillent aussi, actuellement à environ 25 % en moyenne, pour le MPC (observation, recherche de personnes, TI, analyse, coordination, enquêtes sous couverture, etc. ; pour d'autres éléments concernant ces tâches, voir ch. 3.5 ci-dessus).

Le MPC a aussi été touché par le programme d'économies décidé par le Parlement en 2003, mais a cependant pu reprendre les effectifs de l'Office des juges d'instruction fédéraux, au 1^{er} janvier 2011.

Au final, le développement du MPC a quelque peu devancé celui de la PJF. Il en est résulté, selon l'avis des membres du groupe de travail, un certain déséquilibre.

Par exemple, à l'antenne de Lugano, 20 collaborateurs du MPC travaillent avec 26 collaborateurs à la PJF, ce qui donne un ratio plus faible – ou plus élevé selon le point de vue d'où l'on se place – que celui qui garantirait un fonctionnement optimal (des difficultés de recrutement de personnel italophone peuvent aussi expliquer partiellement cette distorsion).

Cette situation implique que la PJF ne dispose pas de ressources suffisantes pour garantir en tout temps la pleine réalisation des multiples tâches de cette institution. Le constat est le même que celui qui s'impose à l'essentiel des services publics helvétiques : les effectifs sont limités, ils ne sont pas considérés comme suffisants pour l'accomplissement des tâches et leur augmentation se heurte aux réalités politiques et budgétaires.

7.2. Augmentations d'effectifs

Des augmentations ponctuelles d'effectifs sont cependant possibles, comme lorsque des ressources supplémentaires ont été accordées à la PJF, en 2011, pour la lutte contre les organisations terroristes. Cela n'a pas échappé au MPC, qui a regretté qu'un accent soit mis dans ce domaine, alors que sa première priorité concerne la criminalité économique, où les ressources manquent également ; fedpol a alors noté que s'il avait obtenu ces nouveaux effectifs, alors que d'autres demandes avaient été rejetées, c'était parce qu'il s'agissait d'assumer des tâches de monitoring, visant à traiter des données du renseignement pour les utiliser dans des procédures pénales et parce que la Suisse avait ratifié toutes les conventions contre le terrorisme et devait assumer ses tâches dans ce domaine (échange de février-mars 2013, annexe DIV 3.2, p. 7).

Actuellement, des augmentations d'effectifs significatives à la PJF ne sont pas à l'ordre du jour, même si des ressources supplémentaires peuvent être obtenues ponctuellement, notamment s'il faut assumer de nouvelles tâches. Il faut s'accommoder de cette situation et rechercher des solutions pour, notamment, garantir que les enquêtes pénales fédérales n'en pâtissent pas, ce qui implique aussi des choix et la fixation de priorités.

Les solutions doivent tenir compte des besoins du MPC, comme l'admettent tous les membres du groupe de travail. En particulier, il convient d'assurer que l'engagement de nouveaux collaborateurs à la PJF s'effectue pour les domaines dans lesquels les enquêtes conduites par le MPC rencontrent des difficultés liées au manque d'effectifs.

7.3. Profil des nouveaux collaborateurs

Un autre problème concerne le profil des nouveaux collaborateurs engagés à la PJF. Là aussi, le groupe de travail estime que la situation actuelle, où le MPC n'intervient en aucune manière dans le processus, n'est pas optimale.

Il faut tenir compte du fait que, dans un passé encore récent, le champ de la juridiction fédérale a subi des modifications, en ce sens que les autorités pénales fédérales ont reçu des compétences obligatoires en matière de crime organisé et des compétences facultatives en matière de criminalité économique. Des policiers ont été engagés avant que le MPC reçoive ces nouvelles compétences. Depuis 2012, une priorisation accrue du MPC a en outre été portée sur la lutte contre la criminalité économique. Le profil d'engagement des collaborateurs de la PJF correspondait aux tâches que celle-ci devait assumer, au moment de l'engagement. Actuellement et pour tenir compte de la nouvelle priorisation par le MPC, la PJF essaie d'engager plus de personnes disposant de connaissances spéciales en matière de criminalité économique, matière qui demande des compétences particulièrement pointues, mais il n'est pas simple de trouver des personnes suffisamment formées et néanmoins susceptibles de trouver attractives les conditions d'engagement au service de la Confédération. On notera aussi que, ces dernières années, fedpol a transféré dix postes de spécialistes financiers au MPC, pour la création du CC WF, ce qui démontre aussi sa volonté de concourir au bon fonctionnement global de la poursuite pénale fédérale.

7.4. Recommandations

De manière unanime, le groupe de travail considère comme nécessaire une coordination entre fedpol, la PJF et le MPC dans le domaine du recrutement des policiers, qu'il s'agisse de combler des départs ou de la création de postes supplémentaires, ceci tout en respectant les compétences de fedpol à cet égard.

Cette coordination devrait porter sur la planification des ressources, la définition des besoins (nombre de postes nécessaire et profil des personnes à engager) et la stratégie d'engagement à court et moyen terme.

Des discussions devraient donc avoir lieu entre les responsables des entités concernées. Elles peuvent se tenir dans le cadre des échanges réguliers qu'ils entretiennent déjà, ou dans un cadre spécifique à créer.

Quand fedpol demande des ressources supplémentaires, en fonction des constats faits en commun au sens ci-dessus, le MPC devrait être appelé à appuyer ses demandes envers les autorités politiques, afin de leur donner un poids supplémentaire. Un appui pourrait ou

devrait aussi venir de l'AS-MPC, à qui il revient également d'assurer que le MPC dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Il est cependant clair et admis par chacun que le MPC n'interviendra pas dans le processus d'engagement concret des nouveaux collaborateurs de la PJJ (mise au concours, examen des dossiers, entretiens, sélections, etc.).

8. EVALUATION

Actuellement, le MPC n'intervient en aucune manière dans le processus d'évaluation des collaborateurs de la PJJ. Le contraire est également vrai.

Il est clair pour chacun que l'évaluation des collaborateurs relève exclusivement de la compétence des directions des entités respectives et qu'une éventuelle coopération dans ce domaine ne doit pas avoir pour effet que des notes seraient attribuées par le MPC à des policiers ou par la PJJ à des procureurs.

Cependant, le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'une forme de concours du MPC serait souhaitable, dans le processus d'évaluation des membres de la PJJ engagés dans les enquêtes qu'il conduit, et inversement. Le but ne consiste évidemment pas à priver chaque entité de ses compétences en la matière, mais bien d'accroître les possibilités de développement et de mieux cibler les besoins en formation continue dans ces deux entités. Le sujet étant sensible, pour les collaborateurs, il s'agit de trouver les moyens de faire en sorte que les relations procureurs-policiers n'en soient pas affectées, tout en permettant aux directions respectives de tirer des conséquences – positives – des expériences faites au cours des enquêtes.

Dès lors, il convient de recommander que procureurs et policiers fassent part à leur direction respective (MPC et PJJ) des expériences – positives et négatives – faites à l'occasion des enquêtes. Il appartiendra ensuite aux directions du MPC et de la PJJ de synthétiser les remarques et d'en faire part lors des discussions régulières entre elles, de manière à permettre, si nécessaire, des mesures permettant d'améliorer les compétences des intéressés.

Précisons néanmoins que les remarques relevant du détail peuvent sans autre être faites à l'échelon procureur – chef de commissariat PJJ.

9. FORMATION

9.1. Introduction

Dans l'échange de notes de février-mars 2013, le MPC regrettait que, faute de « Befehlsgewalt » sur les policiers, il ne pouvait pas exercer d'influence sur leur formation, dans un sens qui répondrait à ses propres besoins ; fedpol répondait en substance que son directeur et le procureur général de la Confédération faisaient tous deux partie du conseil de fondation de l'Institut suisse de police, cadre dans lequel les besoins exprimés par les ministères publics étaient aussi pris en considération (annexe DIV 3.2, p. 5-6).

En outre, le MPC déplorait que, souvent, des policiers devaient être attribués à des enquêtes, alors que leurs compétences n'y étaient pas adaptées ; fedpol rappelait ses efforts pour la formation initiale et continue des policiers et précisait que de nombreux enquêteurs de la PJF avaient été récemment formés en criminalité économique et obtenu un CAS en enquête financière, décerné par l'Institut suisse de police (annexe DIV 3.2, p. 7).

Le groupe de travail a abordé ces questions et constaté que le MPC et la PJF consentent des efforts importants pour la formation initiale et continue de leurs collaborateurs. Il n'en reste pas moins que, de l'avis général, il subsiste de part et d'autre des lacunes qu'il faut tenter de combler. Par ailleurs, des besoins nouveaux apparaissent, comme quand il s'agit de préparer l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives ou de faire face à de nouveaux phénomènes criminels.

Il appartient principalement aux responsables des deux entités d'identifier les lacunes et les besoins nouveaux et d'y apporter une réponse adéquate. Cependant, les constats en ce qui concerne les besoins nouveaux concernent en général les deux entités et comme procureurs et policiers travaillent ensemble sur de nombreux dossiers, chacune des entités peut se faire une idée des domaines dans lesquels la formation des collaborateurs de l'autre entité pourrait être améliorée.

Le groupe de travail est donc arrivé à la conclusion de l'utilité et même la nécessité d'une mise en commun des expériences et des constats, en vue de la définition d'une stratégie commune de la formation entre le MPC et la PJF, sur plusieurs années, en fonction des besoins spécifiques de chacun.

Cela ne signifie pas que procureurs et policiers devraient recevoir la même formation initiale et continue, mais bien que MPC et PJF veulent réfléchir ensemble aux besoins en formation, à la lumière de leurs expériences, ceci afin d'optimiser les programmes respectifs.

Des formations communes MPC-PJF doivent aussi être envisagées, parce que, dans certains domaines, les besoins sont identiques, mais aussi parce que le fait de participer ensemble à des cours de formation contribuera à une meilleure compréhension entre procureurs et policiers.

Le groupe de travail a en outre conclu à l'utilité de la participation de policiers à la formation des procureurs (notamment sur l'organisation, le fonctionnement de fedpol et de la PJF, ainsi que les moyens à disposition des policiers) et vice-versa (notamment sur des questions juridiques).

9.2. Formation initiale et continue des procureurs

Parmi les domaines dans lesquels, de l'avis du MPC, des possibilités d'amélioration existent et où des améliorations pourraient contribuer à une meilleure collaboration MPC-PJF, on peut mentionner les exemples suivants :

- a) conduite (les procureurs chefs doivent suivre le « Führungslehrgang II » de la Confédération et certains le suivent déjà) ;
- b) direction d'une procédure et compétences sociales (des procureurs suivent déjà des cours internes à l'administration fédérale ; ils se verront prochainement proposer des cycles de formation organisés dans le cadre d'un projet de la CAPS, sur « Führung von Verfahren und Teams » ; les procureurs fédéraux vont suivre ce cours dès 2014) ;
- c) enquête préliminaire et tâches de police criminelle : tâches de la PJF, possibilités d'engagement de spécialistes, possibilités d'analyse, etc. (des policiers pourraient, avec profit, intervenir dans la préparation et la dispensation des cours) ;
- d) tâches, fonctionnement et ressources de fedpol : bases de données, tâches de coordination internationale, mécanismes Schengen et Europol, etc. (même remarque) ;
- e) législation sur les Offices centraux ;
- f) législation sur la protection des témoins.

On recommande évidemment que des unités de formation soient proposées aux collaborateurs du MPC dans les domaines ci-dessus. La participation de cadres de la PJF et de fedpol serait utile, s'agissant des sujets mentionnés aux lettres c) à f) ci-dessus.

Au surplus, le groupe de travail admet que, dans le cadre des échanges réguliers entre le MPC et la PJF, cette dernière peut faire part au procureur général de la Confédération et à ses suppléants de lacunes dans la formation des procureurs, que des policiers pourraient constater à l'occasion des enquêtes, ou de toute autre suggestion utile.

9.3. Formation initiale et continue des policiers

La PJF tient à jour une liste des formations possibles, en Suisse et à l'étranger, et fixe des priorités, par exemple en prévoyant que tel type de collaborateur peut ou doit suivre telle ou telle formation.

Si certains enquêteurs disposent d'une formation initiale et/ou continue de spécialistes (exemples : criminalité économique, protection de l'Etat, criminalité organisée), les autres sont au fond des généralistes, étant précisé que par rapport aux polices cantonales, la PJF compte beaucoup de collaborateurs au bénéfice d'une formation supérieure. La PJF note aussi qu'en fonction de ses effectifs restreints, elle doit pouvoir compter sur une certaine flexibilité, ce qui implique que tous les enquêteurs engagés dans des procédures conduites par le MPC ne sont pas forcément des spécialistes, conséquence inévitable d'une situation donnée.

Cela étant, la PJF reconnaît un potentiel d'amélioration, par exemple dans les domaines suivants :

- a) questions juridiques, notamment procédure pénale ;
- b) organisation et fonctionnement du MPC ;
- c) techniques policières (perquisition, mise sous scellés, etc.), pour les collaborateurs engagés sans formation policière préalable.

Des unités de formation devraient donc être proposées sur ces sujets.

Il arrive régulièrement que des procureurs participent à des formations organisées par la PJF, comme conférenciers et responsables de modules (exemple le plus récent : formation initiale et continue sur la criminalité organisée).

Le groupe de travail estime que la participation de procureurs à la formation des collaborateurs de la PJF est bénéfique. Dans le cadre des échanges à venir, des mesures concrètes seront décidées à ce sujet.

9.4. Formations communes

A une certaine époque, notamment dans le cadre du processus ProjEff et pour l'entrée en vigueur du CPP, un certain nombre de formations communes MPC-PJF ont été organisées, avec des résultats positifs (même si certains ont ensuite constaté que la proximité engendrée par la participation commune à des cycles de formation avait rendu certains policiers plus critiques et oppositionnels envers les procureurs, du fait de la fin du « mythe » du magistrat).

Le groupe de travail a retenu que les formations communes peuvent améliorer la compréhension mutuelle et les relations personnelles entre les membres des deux entités (« mieux se connaître pour mieux s'apprécier » ; les « Softfaktoren » jouent aussi un rôle dans le bon déroulement des enquêtes). Elles peuvent aussi contribuer à construire une unité de doctrine. En ce sens, le groupe de travail s'est montré favorable à ce que de nouvelles formations communes soient organisées.

Il convient dès lors de concrétiser ces bonnes intentions, tout en précisant qu'il ne s'agit pas de prévoir des formations communes dans le seul but d'en faire, car le temps consacré à la formation doit évidemment être utile, quant aux sujets étudiés. Ces cours pourraient porter sur des sujets juridiques actuels (exemple : jurisprudence récente dans le domaine du CPP, avec les nouveautés que celle-ci apporte dans le travail quotidien), les bases de données et leur utilisation ou d'autres sujets d'intérêt commun. Les programmes devraient être définis entre le MPC et la PJF et pourraient ensuite être mis en œuvre par l'Institut suisse de police ou d'autres institutions, voire par des ressources internes.

Pour le directeur de fedpol, l'idéal serait que des juges du Tribunal pénal fédéral (TPF) participent aussi à des formations communes. L'examen de ce genre de question sortirait toutefois du cadre du présent rapport.

10. RELATIONS PERSONNELLES PROCUREURS / POLICIERS

10.1. Introduction

Au cours des séances du groupe de travail et lors des autres entretiens, le soussigné a acquis le sentiment que des questions liées aux relations personnelles entre procureurs et policiers jouent aussi un rôle dans la situation actuelle.

Les membres du groupe de travail admettent qu'il s'agit là d'une question importante, en ce sens qu'il est nécessaire, pour que les enquêtes puissent être menées normalement, que des relations au moins convenables existent entre procureurs et policiers. Ces relations procureurs-policiers constituent un problème général, qui se pose aussi dans les cantons et qui ne se poserait sans doute pas de manière différente si la PJF était un jour intégrée au MPC (comme se posent aussi des problèmes de relations, dans un office fédéral, entre les « académiciens » et les « praticiens »).

Au niveau fédéral, il y a une « histoire » de problèmes relationnels. Certains, d'un côté comme de l'autre, abordent les relations avec un a priori négatif, même si les nouveaux collaborateurs ne devraient pas être touchés. Apparemment, les problèmes surviennent surtout, pour les procureurs, avec des cadres de la PJF, plutôt qu'avec des policiers de base, les interventions hiérarchiques n'étant pas toujours bien comprises (voir aussi plus loin, ch. 14.5). Du côté de la PJF, les plaintes qu'on entend au sujet de la manière d'être et d'agir de certains procureurs concernent, par exemple, le ton utilisé envers les policiers, la manière de donner les ordres, les compétences des procureurs dans les matières traitées (NB : des problèmes surviennent régulièrement quand un procureur ou un policier ne se sent pas sûr de lui-même, notamment quand il doit traiter des thématiques qu'il ne connaît pas bien), la manière de communiquer ou le défaut de communication, des critiques pas forcément fondées envers la PJF, la difficulté à entretenir un dialogue constructif et la difficulté à envisager l'autre comme un partenaire et pas comme un simple exécutant (manque de « Partnerschaftliches Begegnen »). Cela étant, la PJF admet volontiers que des « caractères » œuvrent aussi en son sein, ce qui ne facilite pas les relations avec les procureurs.

Le groupe de travail a retenu que le problème concerne essentiellement quelques policiers et quelques procureurs et que, dans la plupart des cas, les relations se passent bien. Il est normal qu'il y ait des frictions, mais il faut essayer de trouver des solutions pour que ces tensions restent dans des limites acceptables, puissent être réglées d'une manière adéquate et en tout cas ne nuisent pas au bon déroulement des procédures.

Certaines interventions hiérarchiques ont déjà été faites, dans des cas précis et au MPC comme à la PJF, mais sans que cela apporte beaucoup de résultats positifs. Il faut donc envisager des mesures concrètes et générales.

Le groupe de travail estime que ses travaux doivent donner l'occasion d'un nouveau départ et a examiné des approches possibles. Elles font l'objet des chapitres suivants.

10.2. Sensibilisation

Il faut bien constater que le respect mutuel ne se décrète pas et relève de la personnalité des intéressés, de leur éducation et de leur sensibilité aux problèmes des autres.

Par des moyens à rechercher, on pourrait cependant essayer de mieux sensibiliser les collaborateurs du MPC et de la PJF à l'intérêt de bonnes relations, dénuées d'a priori et ouvertes, avec les autres personnes participant à une enquête, ceci même s'il est clair que c'est le procureur qui dirige cette dernière et en est finalement responsable.

La nécessaire sensibilisation passe sans doute par des discussions plus ou moins formelles, à l'interne du MPC et de la PJF et entre ces deux entités.

Dans les cas difficiles, des rappels à l'ordre par la hiérarchie pourraient aussi amener des résultats.

10.3. Conduite des procédures

Le MPC admet que certains procureurs doivent apprendre à mieux conduire les procédures, dans le rôle qui est le leur depuis l'entrée en vigueur du CPP.

On a déjà évoqué les cours que les procureurs sont appelés à suivre sur ce sujet (ch. 9.2). Le MPC cherche en outre à promouvoir, à l'interne, l'émergence d'une culture et de pratiques communes.

10.4. Communication

Une bonne communication et tout particulièrement des rencontres régulières entre la direction de la procédure et les policiers engagés dans l'enquête sont souhaitables et, le plus souvent, nécessaires.

Ces rencontres permettent de discuter du résultat des opérations effectuées et des possibilités qui existent pour des opérations futures. Le cas échéant, elles donnent aussi au procureur l'occasion d'expliquer ses ordres et de donner des indications sur la manière dont il souhaite qu'ils soient exécutés. S'il s'agit simplement d'arrêter une personne et de la conduire en prison, des explications peuvent être superflues, mais quand des opérations complexes sont déléguées, une discussion préalable devrait par contre être la règle.

Le soussigné note qu'avec le nombre relativement faible de procédures dont chaque procureur a la charge, il devrait lui être possible de rencontrer régulièrement les enquêteurs et de discuter librement avec eux. A cet égard, la situation est différente dans les cantons, où un procureur traite généralement plus de dossiers simultanément qu'un procureur fédéral.

Il serait au surplus opportun qu'à l'interne du MPC règne une unité de doctrine quant à la communication entre procureurs et policiers. La direction du MPC pourrait préparer des directives internes à ce sujet, afin de l'assurer.

10.5. Démarches en cas de problème

Quand un problème relationnel sérieux surgit entre un policier et un procureur (ou un autre collaborateur du MPC), il devrait être possible que les intéressés en discutent directement entre eux.

Si aucune solution ne résulte de cette discussion, le problème devrait être porté devant la hiérarchie, le cas échéant jusqu'au SAR. Le passage direct à la hiérarchie, sans discussion préalable, devrait aussi être possible, par exemple quand un policier a de la peine à envisager d'aborder un procureur de front sur un sujet de ce genre.

Chaque collaborateur MPC et de la PJF devrait connaître les démarches à entreprendre en cas de problème relationnel.

10.6. Vade mecum

Le soussigné s'est posé la question de savoir si la rédaction (par un petit groupe de travail paritaire MPC-PJF) et la diffusion d'un « vade mecum » clarifiant les rôles, tâches et responsabilités respectifs et contenant quelques lignes directrices quant aux comportements attendus des uns et des autres pourrait contribuer à améliorer la situation.

Il n'en fera cependant pas la recommandation formelle, dans la mesure où d'autres mesures plus légères (cf. ci-dessus) pourraient déjà apporter des résultats suffisants.

11. MANUEL DE PROCEDURE

En 2011, le MPC a mis au point un « Manuel de procédure », qui reprend et commente des aspects juridiques de l'application du CPP (annexe MPC 3). Il est disponible sous forme électronique, aussi pour les collaborateurs de la PJF. Il est considéré par tous comme un instrument particulièrement utile.

Le manuel n'avait pas été tenu à jour depuis sa publication. Cela tenait au fait qu'il fallait commencer par cumuler des expériences au sujet de la nouvelle procédure, durant une période de mise en route et d'observation.

En été 2013, le procureur général de la Confédération a chargé un collaborateur de la mise à jour, travail pratiquement terminé au moment où ces lignes sont écrites. La PJF sera associée aux travaux pour la mise au point définitive, dans toute la mesure utile.

A l'avenir, la mise à jour se fera très régulièrement. Elle sera notamment nourrie par la jurisprudence, les sujets évoqués au SAR, les éléments ressortant des debriefings entre procureurs et policiers à la fin des enquêtes, etc.

Il va de soi que la PJF peut et pourra aussi à l'avenir formuler des suggestions quant au contenu du manuel, par exemple pour l'adjonction de nouveaux chapitres.

12. ENQUETES DE POLICE

12.1. Introduction

Comme on l'a vu plus haut, la PJF intervient à plusieurs stades des recherches et enquêtes :

- a) recherches préliminaires, sous le régime de la LOC ;
- b) investigation policière, sous le régime des art. 306 et 307 CPP ;
- c) instruction, sous la conduite directe du MPC (art. 308 ss CPP) ;
- d) éventuellement phase du jugement, sur ordre du juge saisi (art. 15 al. 3 CPP).

La distinction entre les recherches préliminaires et l'investigation policière n'est pas toujours aisée, alors que d'elle dépend le pouvoir du MPC de donner des directives à la PJF.

Ces problèmes de délimitations ne semblent cependant pas poser de problèmes dans les relations entre le MPC et la PJF, dans la mesure où les membres du groupe de travail ont admis que la PJF fait une interprétation raisonnable des normes légales et, par exemple, n'abuse pas des recherches préliminaires pour se soustraire au contrôle du MPC.

Pour des détails sur la manière dont s'articulent ces phases et ce qu'elles impliquent, on peut se référer à un tableau établi par la PJF, annexe DIV 18.

12.2. Recherches préliminaires dans le cadre de la LOC

Le MPC n'est en principe pas impliqué dans les recherches préliminaires que la PJF entreprend dans le cadre délimité par la LOC. Ces recherches n'ont pas toujours pour objet des infractions pénales, mais portent aussi sur l'analyse et la prévention et, dans ce cadre, la PJF s'occupe parfois aussi d'infractions qui ne relèvent pas de la compétence fédérale (ce que le MPC, à la réflexion, trouve d'ailleurs adéquat, malgré qu'il avait en son temps critiqué le fait que la PJF enquête sur des affaires qui ne relèvent pas de la compétence fédérale, par exemple au sujet de « protecteurs des animaux » violents, ce à quoi fedpol avait répondu que la compétence était en cours de discussion à la CCDJP et que, même sans compétence fédérale, la PJF devrait de toute manière assumer des tâches de coordination entre cantons dans ce domaine; voir l'échange de février-mars 2013, annexe DIV 3.2, p. 7). Fedpol s'efforce cependant d'orienter l'activité des Offices centraux en fonction des priorités fixées, afin de permettre au MPC d'ouvrir des instructions contre des criminels importants (échange de février-mars 2013, annexe DIV 3.2, p. 10).

Dans les affaires de criminalité économique, la phase des recherches préliminaires est généralement très courte, voire parfois inexistante (ce qui, en raison de nouvelles orientations, est susceptible de changer très prochainement). Par contre, il arrive, par exemple dans le domaine du terrorisme et du crime organisé, que de telles recherches s'étendent sur une assez longue durée, voire plusieurs années, avant que des soupçons suffisants permettent l'ouverture d'une procédure pénale formelle.

Tant qu'il n'y a pas encore de soupçon concret, la PJF enquête dès lors de manière autonome, étant entendu que la direction de la PJF s'oblige à examiner régulièrement la pertinence des recherches préliminaires et à annoncer les cas au MPC dès qu'il existe des soupçons suffisants, afin que ce dernier décide de l'éventuelle ouverture d'une instruction.

Un contrôle subsiste donc, quant à l'activité des policiers avant la procédure pénale proprement dite, mais il est maintenant opéré par la hiérarchie de la PJF et plus par le MPC.

Il arrive cependant régulièrement, notamment dans des cas concernant le crime organisé ou le terrorisme, que la PJF prenne l'initiative d'échanges informels avec le procureur en chef concerné, voire avec d'autres procureurs, ceci afin de faire le point, de discuter de la stratégie, d'évaluer les perspectives, etc. Le but est que le MPC soit au courant de ce qui se passe et puisse, si nécessaire, donner des directives informelles, indiquer des directions, donner des avis juridiques, etc.

La pratique suivie par la PJF à cet égard semble satisfaire le MPC. En particulier, les procureurs en chef concernés par les échanges informels mentionnés ci-dessus adhèrent entièrement à cette pratique.

12.3. Investigation policière

Contrairement à ce qui se passe dans les cantons, la PJF ne procède pas souvent à des investigations policières, au sens des art. 306 et 307 CPP.

Cela tient d'abord au fait que la PJF reçoit assez rarement des plaintes et dénonciations, la pratique consistant en outre à transmettre celles-ci directement au MPC ou à l'autorité cantonale compétente. Ensuite, l'essentiel des affaires traitées par la PJF relèvent de l'art. 307 CPP, soit concernent des infractions graves ou d'autres événements sérieux et sont dès lors soumises à l'obligation d'un avis « sans retard » au MPC, lequel ouvre alors immédiatement une instruction dans la plupart des cas.

En pratique, il arrive que des investigations policières soient menées dans des affaires relatives à la protection de l'Etat et à la fausse monnaie, mais beaucoup moins dans les autres domaines. Dans ce cadre, la PJF ne procède généralement qu'à quelques vérifications simples (obtention de renseignements, éventuellement auditions), sur une très courte période, et avise rapidement le MPC, lors d'une séance du SAR et en général tout de suite, mais au plus tard dans les 30 jours dès la survenance de l'événement ayant motivé l'enquête. Cela permettrait au MPC de faire stopper les enquêtes qui ne lui paraîtraient pas opportunes, dans la mesure où la PJF s'en remettrait à cet avis (ce qui n'est encore jamais arrivé, d'ailleurs). Les mandats que le MPC peut donner à la PJF durant l'investigation policière, conformément à l'art. 307 al. 2 CPP, sont encore plus rares : en général, le procureur ouvre une instruction, quand il veut décerner des mandats.

Le MPC n'a pas fait usage de la compétence que lui reconnaît l'art. 15 al. 2 in fine CPP et n'a donc pas adressé de directives à la PJF au sujet des investigations policières. Il estime en effet que ce n'est pas utile, en fonction des éléments rappelés plus haut.

L'application des art. 306 et 307 CPP par la PJF ne cause pas de soucis particuliers au MPC. Celui-ci admet que la pratique est satisfaisante : la PJF lui annonce bien ce qu'elle doit lui annoncer, le fait en temps utile et n'annonce pas les cas où un avis ne se justifie pas.

13. ENQUETES DU MPC SANS PARTICIPATION DE LA PJF

Dans un certain nombre de cas, le MPC ouvre et mène des instructions, en procédant lui-même à l'ensemble des actes d'enquête nécessaires et sans recourir à la PJF (voir ch. 3.2).

Cette manière de procéder n'est évidemment pas critiquable, en particulier parce qu'elle s'inscrit dans la droite ligne de l'art. 311 al. 1 CPP, qui prévoit que les procureurs recueillent eux-mêmes les preuves.

Cependant, le groupe de travail retient comme nécessaire que, même dans ces cas, la PJF soit informée : il peut arriver que des autorités cantonales ou étrangères s'informent auprès de la PJF sur l'existence d'une procédure, ce qui – à défaut d'information - amène la PJF à donner une réponse fautive (pas d'enquête en cours en Suisse) ; il peut aussi arriver que, pour une raison ou pour une autre, la PJF dispose déjà de renseignements sur l'affaire et si elle est avisée, elle peut fournir spontanément ces informations au procureur concerné (exemple : informations reçues sur une personne, dans le cadre de l'échange avec des polices cantonales ou d'autres pays).

Exceptionnellement, le procureur en charge du dossier peut renoncer à aviser la PJF ou retarder l'avis, ceci dans des cas où l'ouverture de l'instruction doit être gardée secrète (exemple : procédure contre un cadre de la PJF).

Ce mode de procéder est déjà pratiqué entre le MPC et la PJF et d'ailleurs prévu par le Manuel de procédure. Dans un cas concret, le système n'a pas fonctionné comme il l'aurait dû, mais le groupe de travail considère cela comme une « panne », sans influence sur le regard que l'on peut porter sur la collaboration et sans que des mesures concrètes doivent être encore envisagées.

14. ENQUETES DU MPC AVEC PARTICIPATION DE LA PJF

14.1. Ouverture de l'instruction

Comme on l'a vu, l'ouverture d'une instruction est la règle, dès que des recherches doivent être menées sous l'empire du CPP (ch. 12.3).

En outre, le cas de loin le plus fréquent est celui où le MPC ouvre une instruction, puis demande le concours de la PJF, ceci alors que dans les cantons, c'est généralement la police qui enquête d'abord, puis fait rapport au ministère public (échange de février-mars 2013, annexe DIV 3.2, p. 10).

La part des instructions ouvertes sur la base des recherches des Offices centraux (art. 2 ss LOC) et des investigations autonomes de la PJF (art. 15 al. 2 CPP) est donc – pour les motifs déjà exposés - relativement faible : 26 cas sur les 246 instructions ouvertes par le MPC en 2012 (sans compter les affaires de masse). Les autres ouvertures d'instructions se fondent par exemple sur des avis de soupçons du MROS, d'autres dénonciations de tiers, des publications médiatiques ou encore des éléments parvenus au MPC en rapport avec la situation internationale (exemple : chute d'un potentat).

A l'interne du MPC, l'ouverture des instructions est contrôlée par l'Etat-major opérationnel du procureur général (EMO-PG), qui statue après examen de la compétence fédérale et en fonction des priorités internes. La PJF n'est pas associée à ce processus, mais il n'y a rien à redire à cette pratique, dans la mesure où elle se fonde sur la compétence exclusive du MPC en la matière.

14.2. Liste des dossiers en cours d'instruction (« Fallkontrolle »)

Depuis un certain temps déjà, le MPC et la PJF tiennent à jour une liste des procédures en cours.

Cette liste mentionne notamment le nom du procureur en charge de l'affaire et le nom de code attribué à l'enquête. Elle mentionne aussi les policiers qui interviennent et précise le nombre d'heures que chacun d'entre eux a consacrées à chaque enquête.

La liste permet à chacun de savoir qui fait quoi et de mesurer les efforts consacrés aux procédures respectives. Elle est considérée par le MPC et la PJF comme un instrument utile et pratique, qui nourrit la confiance entre les deux entités. Apparemment, sa tenue à jour ne semble pas entraîner des efforts administratifs disproportionnés.

Le système fonctionne bien, de sorte qu'aucune modification ne doit être envisagée.

14.3. Enquête gérée comme projet

14.3.1. Introduction

Le système de l'enquête gérée comme projet est préconisé depuis un certain temps déjà (voir notamment le rapport ProjEff2, annexe DIV 4, p. 43-45, et le rapport Uster 2007, annexe DIV 5, p. 18 ss).

Il postule que les procureurs, pour les instructions d'une certaine ampleur, établissent un projet écrit qui mentionne le contexte, les objectifs, les moyens à mettre en œuvre, les opérations à envisager, etc. Une formule spécifique a été adoptée et est à disposition des procureurs sur le système Juris.

Chacun admet qu'il s'agit d'un moyen adéquat, notamment en ce sens qu'il aide le procureur à identifier les facteurs critiques (exemples : refus éventuel de l'entraide qui pourrait être demandée, absence de « Vortat » dans un cas de blanchiment, décès d'un témoin, etc.) et l'oblige à envisager concrètement les ressources nécessaires.

Pour la PJF, la gestion d'une enquête comme projet permet de comprendre d'emblée la nature et les buts de la procédure et de se faire une idée de son ampleur prévisible, ce qui l'aide à choisir les enquêteurs qui devront être engagés et à planifier son activité.

Les projets au sens de ce qui précède contribuent aussi à une bonne coordination des différentes procédures, dans la mesure où ils donnent une vue d'ensemble des tâches qui attendent le MPC dans un avenir proche et moins proche.

Il doit cependant être clair pour toutes les personnes impliquées dans l'enquête, au MPC comme à la PJF, qu'un projet, si bien conçu soit-il au départ, évolue généralement dans le temps et nécessite des ajustements, en fonction de nouvelles circonstances et du résultat des opérations effectuées. La procédure pénale réserve en effet souvent, sinon toujours des

surprises à cet égard et un projet ne peut jamais être considéré comme un document définitif, sur lequel on pourrait s'appuyer pour contester un changement de cap, la renonciation à certaines opérations ou l'adjonction d'autres, ou encore des modifications dans les ressources considérées comme nécessaires.

14.3.2. Situation actuelle

Actuellement, le MPC n'exige pas des procureurs qu'ils établissent des projets écrits. En fonction du postulat qu'établir une gestion d'enquête comme projet n'est pas nécessaire dans tous les cas, qu'il ne s'agit pas de faire de l'art pour l'art et que, dans certaines procédures, on voit assez bien – même sans un tel document – où on est et où on va, le MPC accepte que les procureurs peuvent utiliser des méthodes différentes à cet égard. La direction du MPC demande aux procureurs de toujours réfléchir dans le sens d'un projet, sur la base d'un document spécifique ou pas (depuis septembre 2012, les procureurs ont de toute manière l'obligation de remplir, pour chaque affaire, les rubriques concernant la stratégie d'enquête, le journal des opérations effectuées et les prochaines envisagées dans le système interne « Fallinfo »). Dans le cadre du controlling opérationnel du MPC, les contrôleurs demandent aussi aux procureurs quel est le but des procédures qu'ils dirigent et comment ils comptent y arriver. Lors des inspections par l'AS-MPC, les inspecteurs demandent aussi aux procureurs quel est le projet, mais n'exigent pas la présentation d'un document écrit. Dès lors, chaque procureur peut actuellement faire comme il le souhaite, sur la forme, mais doit avoir un projet, sur le fond. Le MPC note aussi que certains procureurs, pour décider des opérations à effectuer, se basent essentiellement sur les propositions de la police, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. Cela influe sur la manière de concevoir et énoncer des projets.

En 2009, sur 38 procédures impliquant la PJF, seules 18 étaient conduites comme projets formels (note PJF, annexe DIV 9, p. 22).

A la PJF, on estime que la gestion d'une enquête comme projet n'est pas toujours appliquée dans les cas qui le mériteraient et que, quand elle l'est, elle l'est de manière différente selon les procureurs. On peine à discerner une unité de doctrine, respectivement une uniformité dans les pratiques. Pour la PJF, cela amènerait beaucoup si, sous une forme ou sous une autre, toutes les procédures étaient conduites comme des projets formels (avec un but, des moyens, des étapes) et si les informations étaient communiquées à la police, de manière à ce qu'elle sache ce qui l'attend et comprenne les enjeux. C'est aussi nécessaire pour que l'équipe d'enquête, composée de représentants du MPC et de la PJF, fonctionne bien. La PJF note qu'un projet bien conçu permet également d'arrêter une procédure quand celle-ci n'a plus de perspectives. En résumé, la PJF estime qu'il faut un projet commun, dirigé et communiqué.

14.3.3. Systématisation

Lors des discussions à l'interne du groupe de travail, les représentants du MPC et en particulier les procureurs généraux suppléants, responsables du controlling opérationnel à l'interne, ont indiqué que la question de la gestion des enquêtes comme projets allait être revue, dans le sens d'une systématisation :

- a) chaque instruction conduite par le MPC devra faire l'objet d'un projet formel (en tout cas quand la police sera appelée à seconder le procureur et sauf dans les cas particulièrement simples) ;
- b) les projets seront à consigner par écrit ;
- c) les projets devront être communiqués à la PJF ;
- d) s'agissant de la forme, la formule actuellement utilisée va être revue et éventuellement simplifiée (tout en maintenant les éléments essentiels, qui fournissent une bonne check-list de ce à quoi il faut penser) ;
- e) le document mentionnera les absences d'une certaine durée des différents intervenants MPC et PJF (vacances, cours, etc.), afin de faciliter la planification ;
- f) il conviendra de faire en sorte qu'en pratique, la forme des projets soit analogue pour l'ensemble de ceux-ci.

Le soussigné salue la volonté du MPC de systématiser la gestion par projets et ainsi de répondre aux souhaits de la PJF. Il recommande – évidemment – que les mesures soient prises au sens de ce qui précède.

Dans le processus de révision du système des projets, le MPC pourrait tenir compte de suggestions particulières faites par la PJF :

- a) quand elle adresse un rapport au MPC en lui proposant l'ouverture d'une instruction, la PJF pourrait déjà fournir les éléments à insérer dans le document ;
- b) au moment d'établir le document, le procureur pourrait demander à la PJF (chefs de commissariat) de lui présenter un projet ;
- c) le projet pourrait être discuté avec la PJF avant son adoption.

Le soussigné pense que, selon les cas et à l'appréciation du procureur saisi, il pourrait en effet être judicieux que la PJF soit associée à la mise au point du projet, en particulier quand il s'agit d'une procédure dont on peut prévoir d'emblée qu'elle prendra une certaine ampleur. De même, il serait utile d'associer la PJF aux principales adaptations du projet. Il doit cependant être clair, pour les policiers concernés et leurs supérieurs hiérarchiques, que le procureur, directeur de la procédure, est seul responsable de son projet et qu'il lui appartient de prendre les décisions nécessaires à ce sujet, quelle que puisse être la part prise par la PJF à la préparation du projet.

14.4. Ressources et leur attribution

14.4.1. Introduction

a) Introduction

La question de l'attribution des ressources constitue la pierre d'achoppement dans les relations entre le MPC et la PJF.

D'un côté, le MPC souhaite pouvoir disposer de ressources suffisantes et définies pour ses enquêtes, sans que des éléments extérieurs viennent perturber la planification. De l'autre, la PJF doit composer avec ses effectifs limités et ses diverses autres missions.

Toute la question est au fond de savoir où fedpol et la PJF placent la « soupape », quand des tâches particulières lui sont déléguées par une instance supérieure ou quand d'autres tâches habituelles de la PJF connaissent des pics. Est-ce qu'on commence par attribuer les ressources pour les tâches autres que les enquêtes du MPC, puis indique à ce dernier quelles sont les disponibilités, ou au contraire est-ce qu'on commence par attribuer les ressources nécessaires au MPC, puis répartit les autres moyens au mieux pour les autres missions légales de la PJF, ou est-ce qu'on tente de trouver un moyen terme entre ces deux extrêmes ?

b) Echange de février-mars 2013 entre le MPC et fedpol

Ces questions ont été évoquées dans l'échange intervenu en février-mars 2013 entre le MPC et fedpol (annexe DIV 3.2).

En particulier, le MPC évoquait le fait que le nombre d'enquêteurs disponibles à la PJF pour des tâches en rapport avec le MPC était fluctuant et dépendait des priorités définies par fedpol et la PJF, voire de décisions d'instances supérieures. Cela entraînait la conséquence que le volume du soutien que la PJF pouvait apporter au MPC constituait un facteur difficilement calculable (p. 7-8).

Le MPC mentionnait aussi que, parfois, des enquêteurs de la PJF étaient retirés des enquêtes pour être engagés dans d'autres tâches, en fonction d'autres priorités à fedpol ou à la PJF ou sur ordre d'instances supérieures (p. 5 ss ; l'un des exemples cités était un cas où la PJF était occupée à des analyses sur le printemps arabe, dans le cadre d'enquêtes sensibles du MPC, ce dernier étant soudain informé que ces analyses seraient différées de plusieurs mois car la PJF devait préparer une analyse des conditions en Erythrée, sur mandat du DFJP ; d'autres exemples concernaient des policiers retirés d'enquêtes en raison de cours de formation de longue durée, ou au profit de la centrale d'engagement de fedpol, ou encore pour des tâches en relation avec l'accord de Schengen).

Toujours dans le même échange, le MPC déplorait que les enquêteurs de la PJF soient rarement engagés à 100 % dans une enquête et devaient traiter plusieurs affaires en même temps, voire être « transférés » d'une affaire à une autre pour faire face au manque d'effectifs, perdant ainsi le bénéfice des connaissances acquises sur un dossier (p. 6).

Fedpol a apporté des réponses circonstanciées aux questions soulevées par le MPC. Cet office a notamment rappelé le manque d'effectifs de la PJF, ainsi que la nécessité d'assumer aussi les autres tâches de la PJF et celle de disposer de policiers polyvalents et bien formés.

Cet office a souligné que, régulièrement, son personnel (exemple : analystes) était engagé en soutien de l'activité du MPC, en plus des policiers normalement attribués aux enquêtes. Il a insisté sur le fait que les instances supérieures – Conseil fédéral et DFJP - n'exerçaient aucune influence directe sur l'attribution du personnel agissant pour les enquêtes de police judiciaire. Il a exposé que les cas dans lesquels des enquêteurs avaient été retirés d'enquêtes au profit d'autres missions ou d'unités de formation étaient exceptionnels et, en plus, remontaient déjà à plusieurs années, de sorte qu'ils n'étaient plus significatifs (p. 5 ss).

La direction de fedpol n'excluait pas d'emblée d'attribuer des policiers exclusivement aux enquêtes du MPC, mais soulignait les inconvénients d'une telle solution : « Die von der BA angeregte Bezeichnung von ausschliesslich ermittelndem Personal ist zwar mit Blick auf die Planungssicherheit nicht von der Hand zu weisen. Bei gleichbleibenden Beständen der BKP müssten sie jedoch entweder zu einem Abbau der heutigen Ermittlungsleistungen gegenüber der BA oder der Leistungen gegenüber den kantonalen und ausländischen Partnern der Zentralstelle oder beiden führen » (p. 8).

c) Discussions dans le groupe de travail

La question de l'attribution des ressources a évidemment été abordée à diverses reprises, sous plusieurs angles différents, lors des séances du groupe de travail et des autres entretiens auxquels le soussigné a participé.

Pour le MPC, le problème fondamental est que la PJF fait certes preuve de bonne volonté pour trouver des solutions, mais aurait formellement la possibilité de dire « non », soit par exemple de refuser de différer l'engagement d'un policier pour d'autres tâches, au détriment des missions du MPC.

En outre, le procureur général a indiqué que quand la Commission de gestion lui a demandé combien il faudrait de policiers pour couvrir les besoins du MPC, il a dû répondre qu'il ne le savait pas, car il ne savait pas qui faisait quoi, à l'interne de la PJF, du fait que les policiers ont plusieurs chapeaux.

La PJF assure que sa première priorité, s'agissant du personnel affecté aux unités d'enquête, est le travail pour les enquêtes du MPC. Par exemple, il arrive régulièrement qu'elle stoppe des recherches préliminaires menées par des policiers, afin de dégager un maximum de ressources pour les enquêtes du MPC. Il arrive aussi régulièrement que des policiers de la PJF qui travaillent en principe dans la prévention ou la coordination policière soient engagés en renfort dans des opérations pour le MPC, quand le besoin s'en fait sentir. Fedpol met certes des priorités internes, mais assure que ces priorités ne sont pas fixées au détriment des tâches en faveur du MPC. La PJF doit cependant, parfois, composer avec des décisions venant de plus haut (fedpol, DFJP, Conseil fédéral, Commission de gestion), qui l'obligent à dégager des ressources afin d'assurer l'exécution des mandats fondés sur la LOC qui lui sont confiés par les entités supérieures, ce qui entraîne des conséquences sur les ressources disponibles pour le travail pour le MPC.

On reviendra plus loin sur ces discussions, lors de l'examen de questions particulières.

d) Constat

Le problème du MPC est de pouvoir disposer de ressources suffisantes pour mener à bien les instructions dont il a la charge. Chaque procureur devrait savoir sur quelles ressources il peut compter, dans la mesure du possible pour les différentes phases de son enquête (sous réserve, bien sûr, des cas dans lesquels les circonstances amènent à revoir les besoins en effectifs).

Le fait que les enquêteurs de la PJF sont soumis à leur hiérarchie et à celle de fedpol, plutôt que directement subordonnés au MPC, ne simplifie pas la tâche de ce dernier dans la planification des ressources attribuées aux instructions et entraîne la nécessité d'une coordination minutieuse entre les deux entités.

Dans l'attribution des ressources, il faut tenir compte du fait que si les policiers appartenant aux unités d'enquête sont principalement engagés dans les procédures dirigées par le MPC, ils doivent généralement aussi assumer d'autres tâches. La PJF considère cette polyvalence comme un atout : un policier est souvent un spécialiste d'un domaine ; même s'il travaille principalement pour le MPC, il doit aussi pouvoir intervenir dans la coopération intercantonale, dans son domaine, aller faire des présentations dans des cantons et même à l'étranger, répondre aux demandes des cantons et de l'étranger dans le domaine en question, participer à des groupes de travail Interpol et Europol, voire assurer des missions pour l'ONU ; la polyvalence des policiers leur évite en outre d'être enfermés dans un « Tunnelblick » et leur permet une vision plus large des problèmes ; l'interaction avec les autres collaborateurs de la PJF et de fedpol en est facilitée et rendue plus effective.

Il convient de trouver des solutions, dans le cadre légal actuel, pour permettre de tirer le maximum des effectifs à disposition et de satisfaire les différents besoins.

14.4.2. Team

Pour le groupe de travail, une procédure pénale doit être menée comme un projet, ceci principalement par un « team » composé du procureur (assisté de certains de ses collaborateurs), des policiers enquêteurs et d'éventuels spécialistes. Ce « team » constitue la base et chacun de ses membres doit agir dans l'optique des objectifs définis, en utilisant ses propres compétences.

Le « team » doit être dirigé. Cette direction relève de la responsabilité exclusive du procureur. Cela ne signifie pas que le procureur ne devrait pas discuter avec les autres membres de l'équipe afin de rechercher des solutions optimales, mais bien que chacun doit comprendre et admettre que le procureur est responsable du résultat final, que le CPP exige de lui qu'il dirige l'enquête et que ses décisions doivent donc être exécutées.

Selon les circonstances, il peut se justifier qu'un duo de procureurs soit engagé sur une même affaire. Il appartient alors aux deux procureurs de se répartir les tâches, de manière suffisamment claire pour éviter des confusions.

En raison de la complexité des affaires traitées, la meilleure solution consiste à attribuer les policiers à une ou des enquêtes déterminées, qu'ils suivent jusqu'à leur terme même s'ils accomplissent aussi d'autres tâches dans l'intervalle (gestion d'une enquête comme projet). Dans certains cas, il peut se justifier que la PJF mette certains enquêteurs à disposition à 100 % du MPC pour des périodes déterminées. Le MPC doit en outre pouvoir, en cas de

besoin, faire appel à des spécialistes de la PJF qui ne sont pas principalement destinés aux enquêtes, comme des analystes. La pratique va déjà en ce sens.

La question de la participation, respectivement de l'intervention éventuelle de supérieurs hiérarchiques du procureur et des enquêteurs sera examinée plus loin (ch. 14.5).

14.4.3. SAR (« *Steuerungsausschuss Ressourcen* », « *EM de gestion des ressources* »)

a) Base réglementaire

Le SAR constitue l'institution centrale pour l'attribution des ressources de la PJF aux enquêtes du MPC.

Au sens de l'art. 11 du Règlement sur l'organisation et l'administration du MPC (RS 173.712.22), édicté par le procureur général de la Confédération, le SAR :

- a) gère, de manière centralisée, au niveau de la direction, les ressources de la PJF nécessaires à la conduite des procédures dirigées par le MPC ;
- b) est la plate-forme commune du MPC et de la PJF chargée de traiter toutes les questions concernant la collaboration entre ces deux entités, aussi pour les antennes respectives ;
- c) se compose d'au moins six membres, dont trois représentants du MPC (désignés par le procureur général) et trois représentants de la PJF ;
- d) est dirigé par un procureur général suppléant ;
- e) se réunit généralement une fois par semaine.

Le soussigné n'a pas entendu de remarques laissant penser que la base réglementaire ne correspondrait pas aux besoins actuels. Des adaptations ne semblent ni nécessaires, ni même utiles.

b) Composition

Actuellement, le SAR se compose des deux procureurs généraux suppléants (MM. Ruedi Montanari et Paul-Xavier Cornu), d'un procureur en chef (M. Patrick Lamon), de l'adjoint du chef de la PJF (M. Hans-Ruedi Flury) et des chefs des domaines I et II de la PJF (MM. Jacques Repond et Markus Stricker).

Le directeur de fedpol et le chef de la PJF ont choisi de ne pas participer au SAR. Le premier estime qu'il n'a pas à influencer sur la priorisation des affaires, alors que le second pense que ses collaborateurs sont mieux à même que lui de connaître les besoins et possibilités concrets en matière de ressources et donc de trouver des solutions aux problèmes posés.

Le procureur général de la Confédération et le chef de la PJF reçoivent les procès-verbaux des séances du SAR et sont en outre régulièrement tenus au courant par leurs collaborateurs qui y participent.

c) Séances

Le SAR se réunit chaque semaine, pour une heure environ.

Le soussigné, qui a assisté à une séance, peut attester que le climat de travail est constructif. Visiblement, les participants se connaissent bien, sont conscients des attentes respectives et recherchent, dans chaque cas, la solution qui paraît la mieux adaptée. Dans la plupart des cas, la PJJ, dont les représentants se rencontrent le matin avant chaque séance, peuvent immédiatement proposer des solutions concrètes, auxquelles le MPC peut adhérer sans autre.

d) Sujets traités

Les cas urgents pour l'attribution de ressources aux enquêtes (arrestations, perquisitions, autres opérations urgentes) se traitent par téléphone entre les responsables et ne sont donc pas évoqués au SAR.

Les discussions sur les autres questions d'attribution de ressources aux enquêtes se fondent sur des formules-types remplies par les procureurs requérants (demande d'attribution de ressources) ou sur des demandes de la PJJ (exemple : constat par la PJJ que peu d'opérations sont prévues dans une enquête et demande de libération temporaire des ressources correspondantes). Les cas traités sont assez nombreux.

La PJJ a eu connaissance au préalable des demandes formulées. Dans tous les cas, lors de la séance à laquelle le soussigné a assisté, elle a pu donner une réponse immédiate à la demande de ressources (indication du nom des policiers qui seront chargés de l'affaire), ce qui a rendu la discussion inutile.

Dans les cas complexes, le MPC demande généralement et en principe obtient une attribution fixe de policiers pour le traitement des affaires.

Il est admis qu'un procureur ne peut pas exiger de travailler avec des policiers qu'il choisit lui-même. Bien sûr, certains procureurs préfèrent travailler avec certains policiers, ce qui est humain. Dans certains cas, la PJJ peut tenir compte de telles préférences subjectives, lorsque la disponibilité des enquêteurs concernés le permet. Un procureur peut sans autre mentionner que pour une affaire, il a besoin de policiers disposant de telles ou telles compétences spécifiques et de la connaissance de telles ou telles langues, ainsi que disponibles à telle période et pour telle durée. Il appartient alors à la PJJ d'essayer de trouver des personnes correspondant au profil recherché.

On admet aussi qu'un procureur s'entretienne avec un cadre de la PJJ, avant de formuler une demande de ressources, quand il sait que c'est de toute façon l'unité subordonnée à ce cadre qui va se faire attribuer l'affaire par le SAR, le moment venu. Cela peut permettre d'affiner les demandes de ressources.

Notons au passage que si les procédures sont toujours menées comme projets (voir ch. 14.3), il peut ne pas être nécessaire d'établir, en plus, des demandes détaillées d'attribution de ressources : la PJJ peut alors déterminer ce qui est nécessaire, en fonction du document relatif au projet, et formuler une proposition en conséquence.

Au SAR, des discussions portent aussi sur l'utilité des opérations projetées par les procureurs. Par exemple, dans un cas, le procureur général suppléant a indiqué qu'il allait revoir un dossier dans le cadre du controlling opérationnel du MPC, afin de se faire une idée du rapport utilité / moyens à engager. Dans un autre, les participants ont discuté d'une surveillance téléphonique, dont ils se demandaient s'il valait la peine de la mettre en œuvre.

Parmi les autres sujets abordés, on peut mentionner des questions de principe très diverses, allant de l'engagement d'agents infiltrés au mode de transport des dossiers entre Berne et Bellinzzone. Dans plusieurs cas, la discussion au SAR a abouti au constat qu'il convenait de compléter et amender le Manuel de procédure pénale (voir ch. 11).

e) Décisions

Parfois, les membres du SAR ne trouvent pas de consensus quant aux solutions à retenir, particulièrement quand il s'agit d'attribuer des ressources dépassant ce que la PJJ considère comme son plafond du moment.

Dans cette hypothèse, les représentants de la PJJ expliquent qu'ils peuvent certes attribuer des ressources à telle enquête, mais qu'il faut alors en retirer à d'autres, au choix du MPC, ce qui ne peut que provoquer un certain mécontentement. Il arrive aussi que la PJJ indique des délais d'exécution plus longs que ce qui était envisagé. Il est somme toute dans la nature humaine que les représentants PJJ défendent parfois leurs positions et la charge de travail de leurs collaborateurs avec une certaine rigueur, alors que, tout bien considéré, une certaine souplesse aurait pu être envisagée.

Formellement, la décision appartient alors au procureur général suppléant qui préside le SAR, en sa qualité de représentant du procureur général de la Confédération. Ce pouvoir de décision est reconnu par tous les membres du groupe de travail et se fonde d'ailleurs sur le message du Conseil fédéral relatif à la LOAP, lequel disait ceci (FF 2008, p. 7394): « Un organe de pilotage étendu, comprenant des représentants des directions du MPC et de la PJJ (= le SAR), doit attribuer les ressources nécessaires à chaque projet à un stade précoce et de manière contraignante. Ainsi, le procureur qui dirige les enquêtes sait dès le départ de quels moyens il dispose pour cette procédure. Si les membres de l'organe de pilotage ne parviennent pas à s'entendre, le procureur général de la Confédération fixe les moyens alloués à la procédure en question ». Comme l'a exprimé un membre du groupe de travail à l'occasion d'une séance, le procureur peut alors dire à la PJJ : « just do it ».

En pratique, il arrive cependant que le procureur général suppléant renonce à faire usage de son pouvoir de décision, généralement parce que les représentants de la PJJ allèguent l'impossibilité de fournir les ressources demandées par le MPC. Il informe alors le procureur général et celui-ci contacte le chef de la PJJ pour trouver une solution. Le chef de la PJJ estime qu'il a toujours été possible d'apporter une réponse convenable aux problèmes posés; il précise que, parfois, cette réponse ne plaît pas à ses subordonnés, mais qu'il exige d'eux qu'ils l'appliquent.

f) Remarque

Le SAR constitue un instrument précieux, qui fonctionne bien et permet de régler rapidement l'essentiel des questions relatives à l'attribution des ressources aux enquêtes conduites par le MPC.

Dans les cas litigieux, l'intervention personnelle du procureur général auprès de la PJF amène en principe des solutions acceptables. Le directeur de fedpol a en outre assuré qu'en cas de litige avec la PJF, le procureur général pouvait aussi s'adresser directement à lui. Cela reste cependant un pis-aller, dans la mesure où ces interventions hiérarchiques ne devraient pas être nécessaires.

Comme on le verra plus loin, les séances du groupe de travail ont permis un consensus sur des mesures qui permettront de régler plus facilement les questions d'attribution de ressources, ce qui devrait notamment limiter à un minimum absolu les interventions personnelles du procureur général.

Pour le surplus, le soussigné n'estime pas qu'il faudrait modifier quelque chose au système du SAR.

14.4.4. Solutions pour l'avenir

Les membres du groupe de travail ont convenu que le but est de permettre au MPC de disposer de ressources suffisantes et adéquates pour ses enquêtes (ressources garanties d'une manière ou d'une autre), ceci indépendamment des autres tâches des policiers.

Lors des discussions, il est apparu que :

- a) une table de effectifs de la PJF peut mentionner l'ensemble des collaborateurs, avec les missions dont ils sont actuellement chargés: x personnes engagées pour des tâches CPP, x personnes engagées pour les tâches des Offices centraux et x personnes (IT, etc.) engagées en appui des tâches CPP et Offices centraux (avec des précisions quant aux tâches concrètes et aux pourcentages des activités consacrées à ses différentes tâches par chaque collaborateur) ;
- b) les responsables de la PJF pourraient faire établir cette table avant chaque séance du SAR, ce qui permettrait de savoir précisément quelles sont les ressources disponibles et, le cas échéant, où on peut en dégager ;

Le directeur de fedpol a proposé que la table mentionnant l'ensemble des collaborateurs de la PJF et leurs tâches (y compris les tâches ne relevant pas du CPP) soit amenée aux séances du SAR. Chacun pourrait alors voir qui fait quoi et chercher des disponibilités, en fixant des priorités, également en ce qui concerne les activités non-CPP. Cela permettrait de la souplesse, étant entendu qu'au SAR, il serait aussi possible de décider qu'une tâche pour le MPC est prioritaire par rapport à une tâche non-CPP. Comme dans le système actuel, le procureur général suppléant qui préside le SAR aurait en principe le dernier mot quant à l'attribution des ressources pour les enquêtes du MPC. Dans le nouveau système, il pourrait aussi prendre en compte les collaborateurs de la PJF qui ne font pas partie des unités d'enquête. Si, cependant, le SAR ne trouvait pas de solution, celle-ci devrait être cherchée – et trouvée – par un contact entre le procureur général et le chef de la PJF, ou directement le directeur de fedpol.

Les membres du groupe de travail ont salué cette proposition, qui a évidemment été acceptée. Sa mise en œuvre permettra la transparence, envers le MPC, quant aux activités des policiers (fin des soupçons de ne pas affecter les ressources aux enquêtes MPC, au profit d'obscures tâches fedpol), mais aidera aussi à la planification des ressources affectées au MPC (les tabelles mentionnent les absences et engagements prévus). Le MPC disposera enfin d'une vision claire des ressources disponibles à la PJF, ce qui permettra de mieux répartir les moyens.

Evidemment, il n'est pas nécessaire que les tabelles soumises au SAR mentionnent aussi les effectifs de commandement de la PJF, les assistants de direction, les nettoyeurs, etc. Le MPC et la PJF trouveront facilement un consensus sur le contenu exact, soit les personnes dont il est inutile qu'elles figurent sur les relevés.

Il est bien compris que le SAR est un organe de conduite, qui doit conduire et planifier. Les tabelles permettront précisément une planification à court et moyen terme, étant entendu que celle-ci devra forcément être flexible (développements dans les affaires, maladies de collaborateurs, etc.).

Pour que le SAR puisse travailler efficacement, il serait utile que les procureurs précisent, dans les demandes d'attribution des ressources, les profils souhaités pour les policiers à engager (compétences spécifiques, techniques, linguistiques, etc.).

En fonction de l'accord trouvé au sens de ce qui précède, le groupe de travail n'a pas dû examiner la proposition du MPC, qui souhaitait un accord sur le fait que le détachement d'un policier initialement attribué à une enquête MPC soit subordonné à l'accord du procureur responsable : ce genre de décision relève de la planification, qui sera faite par le SAR.

L'examen de l'éventualité d'une solution « Ein Hut für Gerichtspolizisten », qui aurait affecté une partie de l'effectif de la PJF exclusivement aux enquêtes de police judiciaire (soit essentiellement au travail pour le MPC), n'entraîne pas directement dans le mandat du groupe de travail. Quoi qu'il en soit et grâce au nouveau fonctionnement du SAR, le MPC verra précisément quelles sont les ressources disponibles à la PJF et pourra bénéficier d'une souplesse accrue dans l'attribution de celles-ci, ce qui rend un tel examen inutile en l'état.

14.5. Rôle des cadres du MPC et de la PJF dans les enquêtes

14.5.1. Généralités

Une hiérarchie existe au MPC comme à la PJF. Des différences de culture font cependant que si, à la PJF, les collaborateurs comprennent très bien qu'ils évoluent dans un système hiérarchisé et comment celui-ci fonctionne, au MPC, les procureurs se voient plus facilement comme assez indépendants de leurs supérieurs (même si le procureur général et ses suppléants ont une vision claire de ce qu'est la hiérarchie et de la manière dont ils veulent la faire fonctionner, à l'interne du MPC).

Ces différences de culture ne sont pas sans conséquences sur la collaboration entre les procureurs et les policiers, dans le cadre des enquêtes. Pour les policiers, il ne pose en général aucun problème que, dans certains cas, un procureur en chef donne des instructions à un procureur et/ou participe à des discussions avec eux. Pour certains procureurs, les interventions hiérarchiques des cadres de la PJF ne sont par contre pas les bienvenues. Cette différence tient aussi au fait que les décisions appartiennent aux procureurs et que,

forcément, ces derniers n'apprécient pas toujours – c'est assez normal - qu'une solution discutée entre eux et les enquêteurs de la PJF soit remise en cause par les supérieurs de ces derniers (il appartient aux enquêteurs d'aviser le procureur si, pour certaines questions, par exemple l'engagement ponctuel de ressources plus importantes, ils doivent en référer à leurs supérieurs).

14.5.2. Rôle des cadres du MPC

Les cadres du MPC n'interviennent en principe pas directement dans les enquêtes, notamment en ce sens qu'ils ne participent que rarement aux discussions procureur-enquêteurs. Ils peuvent cependant donner des instructions aux procureurs quant aux opérations à effectuer, aux ressources à engager, etc.

Le MPC a en outre mis en place un système de controlling opérationnel interne (directive, annexe DIV 14). Dans le cadre de ce système, les procureurs généraux suppléants assurent une supervision des enquêtes, notamment par des discussions régulières avec les procureurs en chef. La supervision est modulée selon l'importance des procédures (voir ch. 6.2). En règle générale, les procureurs généraux suppléants n'interviennent pas directement auprès des procureurs et ne se mêlent pas des contacts directs entre ces derniers et les enquêteurs PJF.

En l'état actuel des choses, il ne semble pas nécessaire de revoir ces pratiques (voir cependant le chapitre consacré au debriefing à la fin des enquêtes, ch. 14.9).

14.5.3. Rôle des cadres de la PJF

Un problème relevé par certains procureurs est qu'il arrive que, quand une équipe procureur-policiers fonctionne bien, des interférences proviennent des supérieurs des policiers enquêteurs. Ces procureurs estiment que quand un chef de commissariat de la PJF vient assister à une séance consacrée à une affaire déterminée, cela peut empêcher des discussions franches et ouvertes. Ils ne voient pas quelle plus-value la présence du chef de commissariat peut apporter. Ils admettent en outre difficilement que quand une solution est trouvée entre le procureur et les enquêteurs, celle-ci soit parfois remise en cause par un chef de commissariat, voire par un cadre supérieur de la PJF.

Pour la PJF, le chef de commissariat, en tant que supérieur direct des enquêteurs mis à disposition du procureur, est la personne responsable, à la PJF, pour que l'enquête se passe bien (voir le document préparé par la PJF : « Processus combinés du MPC et de la PJF », annexe DIV 18). Le chef de commissariat doit assurer un contrôle de la qualité du travail de la police dans les affaires en cours, le coaching des enquêteurs et un engagement efficace et adéquat de ces derniers. Pour la PJF, le chef de commissariat devrait donc être – aussi – un partenaire naturel pour le procureur en charge de l'affaire, ce qui n'empêche pas du tout des contacts directs entre le procureur et les enquêteurs, soit l'enquêteur principal et ses collègues engagés sur le même dossier. Toujours pour la PJF, la présence d'un chef de commissariat lors de séances procureur-policiers peut donc avoir ses raisons : contrôler la qualité du travail des policiers, coacher ceux-ci, apporter certaines informations complémentaires (informations venues d'autres services de fedpol ou de la PJF, qui ne sont pas forcément connues des enquêteurs), aider au processus de décision et être au courant de ce qui se passe et est décidé. Le but des chefs de commissariat n'est évidemment pas d'empêcher le travail de se faire et la PJF estime qu'en général, un policier ose plus

facilement dire quelque chose à un procureur si son supérieur est présent. Quant aux interventions des chefs de commissariat et éventuellement d'autres cadres de la PJJ après que des décisions ont été prises lors de séances procureur-enquêteurs, la PJJ les justifie par le fait que si le supérieur constate une erreur, il vaut mieux la rectifier immédiatement.

La PJJ propose qu'on retienne les correspondances suivantes :

- a) procureur général - chef PJJ (questions stratégiques) ;
- b) procureurs généraux suppléants – chefs des domaines PJJ (en particulier : SAR) ;
- c) procureurs en chef – chefs des divisions PJJ ;
- d) procureurs – chefs de commissariat PJJ (responsables des projets) ;
- e) pour les besoins de l'enquête, le procureur assure la direction de l'équipe engagée dans celle-ci, composée de collaborateurs du MPC (procureur suppléant, procureur assistant, greffier, CC WF, collaborateur scientifique) et de la PJJ (enquêteur principal, enquêteurs et spécialistes, par exemple en analyse, observation ou enquête sous couverture).

La PJJ rappelle en outre le rôle des officiers d'enquête (« Ermittlungsoffiziere »), au nombre de cinq en plus de leur chef. Tous sont intégrés à la division de commandement. Leur rôle consiste notamment à assurer le controlling des affaires en cours (par exemple : décision sur la poursuite ou non de recherches préliminaires et d'investigations policières, contrôle de qualité) et à tenir les statistiques nécessaires (affaires en cours, temps consacré par les enquêteurs aux affaires, etc.).

Les discussions dans le groupe de travail et les autres entretiens ont montré qu'en particulier, le rôle des chefs de commissariat PJJ dans les enquêtes du MPC n'est pas bien compris par de nombreux procureurs. Une clarification est nécessaire. Définir les contours détaillés de ce rôle aurait dépassé le mandat du groupe de travail.

Le soussigné recommande que le rôle des chefs de commissariat de la PJJ dans les enquêtes du MPC soit exposé dans le cadre de la formation prévue pour les procureurs sur la structure et le fonctionnement de fedpol et de la PJJ (voir ci-dessus, ch. 9.2). Des discussions préalables entre la direction du MPC et celle de la PJJ devraient permettre d'aboutir à un consensus, qui sera ensuite répercuté au cours des unités de formation susmentionnées.

14.6. Mandats confiés par le procureur à la PJJ

14.6.1. Art. 312 CPP

Si l'art. 311 CPP prévoit que le procureur recueille lui-même les preuves, l'art. 312 CPP lui permet néanmoins de décerner des mandats à la police, afin que celle-ci procède à des actes d'enquête. A cet effet, le procureur donne à la police des directives écrites, ou verbales en cas d'urgence. La loi exige que les mandats soient « limités à des actes d'enquête précisément définis ».

Si on met à part les affaires de masse, les enquêtes du MPC portent généralement sur des faits complexes, nécessitant des investigations étendues et de nombreux actes d'enquête. Il

est donc dans la nature du système que les procureurs fédéraux, dans la plupart des cas, doivent recourir à la collaboration de la PJF et délèguent tout ou partie des actes d'enquête à celle-ci. Ils doivent cependant fixer un cadre précis à cette délégation et ne peuvent pas se contenter d'inviter la police à procéder aux investigations nécessaires.

14.6.2. Mandats, en pratique

Tous les procureurs n'appréhendent pas la question des mandats de la même manière. Comme dans les cantons, il existe au fond trois catégories de procureurs au MPC :

- a) ceux qui considèrent que l'instruction est leur affaire, assument l'essentiel des actes d'enquête et fixent restrictivement le cadre fixé aux quelques opérations qu'ils délèguent à la PJF ;
- b) ceux qui se contentent de donner une direction générale à la PJF et lui laissent ensuite une grande marge de manœuvre pour l'exécution des opérations ;
- c) ceux qui adoptent une attitude médiane, en fonction des circonstances et du développement de la procédure.

Le groupe de travail estime que, pour la plupart des affaires complexes, la troisième variante est sans doute la plus appropriée.

Les mêmes différences se constatent dans la manière de donner les missions à la police. Certains procureurs établissent des ordres mentionnant tous les détails de leur exécution, d'autres se contentent d'indiquer quels actes d'enquête doivent être effectués et laissent la PJF décider du reste et les derniers opèrent dans l'espace entre ces deux extrêmes.

Après l'entrée en vigueur du CPP, soit dès le début de l'année 2011, les procureurs ont diminué le volume des tâches déléguées à la PJF. C'est en tout cas ce qu'a constaté cette dernière.

14.6.3. Mandats, du point de vue de la PJF

Pour la PJF, le procureur devrait définir le « quoi » (« was » : but de l'enquête, actes d'enquête à effectuer, mesures de contrainte à mettre en œuvre, etc.) et laisser à la PJF le soin de définir le « comment » (« wie » : moyens tactiques, techniques et personnels à engager pour l'exécution du mandat). Elle rappelle que le général Schwarzkopf disait, lorsqu'il évoquait les ordres donnés par des chefs à leurs subordonnés et la marge de manœuvre à laisser à ces derniers : « Let them do their jobs ». Cela signifie qu'il faut faire confiance au subordonné, en partant du principe que ce dernier va bien faire le travail et en lui laissant la possibilité de le faire, ceci après une discussion pour définir des objectifs.

Elle observe qu'elle est experte dans son domaine de compétence et qu'en général, les policiers sont plus motivés et travaillent mieux quand on leur laisse une certaine marge de manœuvre, qui leur permet d'utiliser leurs compétences personnelles et d'apporter leur contribution à l'enquête, dans le cadre du « team ». Pour la PJF, il est important que les policiers puissent ressentir que le procureur leur fait confiance.

Dans la répartition des rôles, elle voit le procureur comme un donneur de mandat (« Auftraggeber ») et la PJF comme celui qui le reçoit et est responsable de sa bonne exécution (« Auftragnehmer »), les deux entités devant travailler dans un partenariat auquel chacun contribue avec ses propres qualités et compétences, même s'il est clair que le MPC est le responsable final.

Le chef de la PJF estime que la manière optimale de procéder consiste, pour le procureur, à discuter avec les policiers avant d'établir le mandat, en tout cas dans les affaires complexes, puis à exprimer ce qu'il veut, tout en laissant un peu de marge de manœuvre aux policiers pour l'exécution. Par exemple, il n'est pas optimal que les mandats donnent trop de détails sur leur exécution (exemple : questions précises à poser aux personnes à entendre), autorise le policier à contacter telle personne mais pas telle autre (le policier doit pouvoir déterminer qui il doit contacter pour obtenir le meilleur résultat possible) ou donne une liste limitative des bases de données dans lesquelles des recherches doivent être effectuées (le procureur ne sait peut-être pas qu'il y aurait aussi d'autres bases de données intéressantes). A la PJF, il n'est en outre guère apprécié que des mandats urgents soient donnés, avec de très brefs délais d'exécution, alors qu'un procureur bien organisé aurait pu aviser avec un délai plus convenable, ni que lors de séances, le procureur donne l'impression que l'avis des policiers ne l'intéresse pas.

La PJF note cependant que dans la plupart des cas, les procureurs comprennent bien les rôles respectifs et procèdent d'une manière tout à fait adéquate quand il s'agit de donner des mandats à la PJF. Les cas litigieux concernent toujours un peu les mêmes procureurs.

14.6.4. Mandats, du point de vue du MPC

Le MPC n'exerce pas de contrôle hiérarchique systématique sur les mandats donnés par les procureurs à la PJF.

Cependant, les procureurs généraux suppléants, dans le cadre du controlling opérationnel, peuvent prendre connaissance des mandats donnés et, dans les procédures particulièrement sensibles, ils doivent être avisés préalablement de toutes les décisions et actions importantes, donc en principe aussi des mandats donnés à la PJF.

Le MPC entend instaurer, à l'interne, une unité de doctrine dans le domaine des mandats.

14.6.5. Remarques et recommandations

Comme le système du CPP veut que les procureurs enquêtent en bonne partie eux-mêmes, il était logique que le nombre des mandats confiés à la PJF diminue quelque peu dans ce nouveau système. Certains policiers ont interprété cela comme un manque de confiance, alors qu'il ne s'agissait en fait, pour les procureurs, que de se conformer à une nouvelle législation, plus exigeante quant à l'engagement personnel des directeurs de procédures.

Le nouveau système exige des procureurs que, quand ils délèguent des opérations à la police, ils ne laissent pas la bride sur le cou des policiers (« actes d'enquête précisément définis », art. 312 al. 1 in fine CPP). Les policiers doivent donc comprendre que les procureurs – ou en tout cas une partie d'entre eux – adoptent une manière plus dirigiste que par le passé, pour conduire leurs enquêtes.

En outre, les mandats donnés doivent être clairs, en ce sens que leurs destinataires – les cadres et enquêteurs de la PJF – doivent pouvoir comprendre ce qui leur est demandé et dans quel sens général ils doivent exécuter le mandat. Une discussion entre procureur et policiers (cadres et/ou enquêteurs) peut s'imposer. Dans certains cas, la présence du procureur pour les opérations peut être souhaitable.

Le problème est de concilier les exigences du CPP, les impératifs pratiques, la nécessaire marge d'appréciation des procureurs dans la définition des mandats donnés à la police et l'utilisation rationnelle des moyens policiers à disposition.

La question des mandats donnés par les procureurs aux policiers se pose au fond dans les mêmes termes en procédure fédérale qu'en procédure cantonale. Partout en Suisse, elle fait l'objet de discussions plus ou moins fréquentes entre les responsables des entités concernées. L'un des problèmes est que la distinction entre le « quoi » et le « comment » n'est, en pratique, pas toujours aisée. Quand le procureur a une idée précise de ce qu'il cherche et des meilleurs moyens de le trouver, on peut en outre difficilement lui interdire de donner des instructions précises aux policiers, même si ces instructions portent aussi sur le « comment » et empiètent sur la marge de manœuvre de ces derniers (exemple : sujets particuliers à aborder au cours d'une audition). Il faut en outre garder à l'esprit que le procureur supporte aussi la responsabilité finale du « comment », soit de la manière dont le mandat est exécuté.

La solution miracle n'existe pas, car les circonstances de chaque affaire sont différentes. Pour la même raison et d'autres encore, une uniformité absolue des pratiques des procureurs constitue un idéal impossible à atteindre.

Par contre, il semble possible de formuler quelques recommandations, dont la mise en œuvre pourrait améliorer la situation :

- a) les projets du MPC quant à la formation des procureurs à la direction et la gestion des procédures devraient être concrétisés (voir ch. 9.2) ;
- b) la formation des collaborateurs de la PJF devrait être complétée quant au système prévu par le CPP pour les mandats donnés par les procureurs (meilleure compréhension du cadre juridique et des obligations des procureurs ; aspects pratiques, au sens d'éventuelles nouvelles mesures prises par le MPC au sens de la lettre g) ci-après) ;
- c) en règle générale et sauf dans des cas simples, le procureur devrait rencontrer les enquêteurs avant de leur adresser un mandat, ou au moins pour leur expliquer comment il entend qu'un mandat soit exécuté ;
- d) les mandats devraient laisser une certaine marge de manœuvre aux policiers pour leur exécution, tout en respectant le cadre fixé par l'art. 312 al. 1 in fine CPP (exemple : aspects tactiques) ;
- e) quand la PJF estime qu'un mandat donné par un procureur n'est pas adéquat (peu clair, trop directif, etc.) et si le procureur concerné n'en convient pas, elle devrait soulever la question au SAR ;

- f) dans une phase-test de quelques mois, le controlling opérationnel pourrait s'étendre aux mandats donnés par les procureurs à la PJF (remise de copies de tous les mandats, par les procureurs, aux procureurs généraux suppléants) ;
- g) en fonction des cas soumis au SAR et des constatations faites dans le cadre du controlling opérationnel, le MPC pourrait évaluer la situation et prendre les mesures nécessaires en vue d'une harmonisation et d'une amélioration des pratiques (étant entendu que quelles que soient ces mesures, elles laisseront une marge de manœuvre aux procureurs et ne devraient pas alourdir les processus, au moins dans les affaires simples).

Afin d'améliorer la compréhension, par les procureurs, des impératifs liés à l'exécution des mandats qu'ils donnent, on pourrait en outre encourager les procureurs à participer occasionnellement à des opérations de police (exemple : perquisitions).

14.7. Secret de l'enquête

14.7.1. Echange MPC-fedpol de février-mars 2013

Le groupe de travail s'est intéressé à la question du secret de l'enquête, dans la mesure où le problème avait été évoqué dans l'échange de février-mars 2013 entre le MPC et fedpol (annexe DIV 3.2, p. 8-9).

En résumé, dans cet échange, le MPC relève que les enquêteurs de la PJF, impliqués de façon substantielle dans les enquêtes, détiennent dès lors des informations détaillées qui relèvent du secret de l'instruction et que le contrôle sur ces informations détenues par la PJF ne peut se faire que de manière très réduite par le MPC, faute de pouvoir hiérarchique sur les policiers. Le MPC ajoute que vu leurs positions hiérarchiques, le Conseil fédéral, le DFJP et fedpol ont la possibilité d'obtenir, via la PJF, des informations en principe couvertes par le secret de l'instruction, respectivement qui ne peuvent être obtenues que par un processus judiciaire (au sens de l'art. 68 LOAP), ceci sans l'accord ou même la connaissance du MPC. Selon le MPC, il est arrivé qu'un enquêteur de la PJF soit invité à fournir au DFJP et à fedpol des informations tirées de procédures traitées par le MPC (cas mentionné : informations sur l'engagement éventuel d'un virus du type « Cheval de Troie » dans une procédure dirigée par le MPC). Pour le MPC, le secret de l'instruction doit être sauvegardé et cette tâche revient au maître de la procédure, soit en dernière analyse au procureur général.

Fedpol a apporté des réponses. Il rappelle que selon les art. 66 et 68 LOAP, la PJF doit tenir le Conseil fédéral au courant des conséquences éventuelles en politique étrangère et en politique de sécurité des procédures pénales en cours à la Confédération et dans les cantons. S'agissant du cas du « Cheval de Troie », il assure que la PJF n'a fourni aucun renseignement secret relatif à des personnes ou des affaires : le Conseil fédéral a simplement été mis en mesure de donner au Parlement les renseignements que celui-ci exigeait au sujet des possibilités d'engagement et de l'utilisation de ce genre de moyen d'enquête, le MPC ayant d'ailleurs participé activement à l'audition par la Commission juridique du Conseil national à ce sujet. Fedpol indique qu'il n'a en outre pas connaissance de problèmes concrets en relation avec le partage de données selon l'art. 10 LSIP.

14.7.2. Accord entre le DFJP, l'AS-MPC et le MPC

Le 30 juin 2011, le DFJP, l'AS-MPC et le MPC ont signé un « Positionspapier – Informationspolitik der Strafverfolgungsbehörden des Bundes » (annexe DIV 11).

Ce document établit la répartition des compétences, pour l'information du public sur des procédures pénales, entre le DFJP, fedpol, la PJF, le MPC et l'AS-MPC, ainsi que la coordination entre ces autorités. En résumé, la compétence s'établit selon la direction de la procédure, soit le MPC dès l'ouverture d'une instruction ou dès qu'il a repris une enquête engagée par la PJF (art. 307 al. 2 CPP) et la PJF au stade de l'investigation policière (mais en accord avec le MPC si celui-ci a donné des mandats à la PJF dans le cadre de l'investigation policière, au sens du même art. 307 al. 2 CPP).

Le document rappelle que les commissions de gestion ont le droit de s'adresser directement à toutes autorités et tous services pour obtenir des renseignements et documents (art. 153 LParl) et qu'aucune information ne peut être dissimulée à la délégation des commissions de gestion (GPDel) (art. 154 LParl).

Il prévoit que le MPC informe régulièrement la GPDel des affaires touchant à la sécurité de l'Etat, ceci en coordination avec fedpol, et que si les commissions de gestion demandent à fedpol, respectivement à la PJF des renseignements concernant des enquêtes du MPC, la direction de fedpol contacte préalablement le MPC.

Le document mentionne que le MPC peut et doit informer le Conseil fédéral sur les procédures pénales qu'il conduit et qui présentent des implications politiques, étant précisé que le MPC s'adresse pour cela à la direction du DFJP, alors qu'il appartient à fedpol d'informer le Conseil fédéral des enquêtes policières indépendantes.

Il n'aborde pas les questions liées à l'application de l'art. 68 LOAP, en relation avec les informations que la PJF est habilitée à fournir à des tiers.

14.7.3. Pratiques suivies

Chacun admet que le maître du secret est la PJF pour les éléments concernant les démarches de celle-ci dans la phase des recherches préliminaires, phase dans laquelle le MPC n'est d'ailleurs pas impliqué.

S'agissant des affaires qui se trouvent dans la phase soumise au CPP, le groupe de travail estime – en se montrant plus restrictif que l'accord mentionné plus haut - que le maître du secret est le MPC, même si la police agit encore dans le cadre de sa compétence autonome, soit avant l'ouverture d'une instruction et même avant que le MPC soit informé des investigations policières.

En pratique et dans la droite ligne de ce qui précède, aucune information concernant une procédure pénale en cours ou terminée n'est communiquée par la PJF, sans l'accord du MPC, à la direction de fedpol, à d'autres entités de fedpol, au DFJP, au Conseil fédéral ou à d'autres autorités, suisses ou étrangères.

Si une procédure pénale, quel qu'en soit le stade, présente un intérêt politique, le groupe de travail retient qu'il appartient au procureur responsable de cette enquête de décider s'il faut ou non informer le Conseil fédéral, le cas échéant comment. Cela relève de sa

responsabilité. Cela étant, rien n'empêche la PJF et fedpol de suggérer au procureur une telle information, voire de saisir le procureur général de la Confédération si, contrairement à leur opinion, le procureur saisi de la procédure estime qu'un tel avis ne se justifie pas (pour autant que la PJF et/ou fedpol ait connaissance du cas, évidemment).

A l'interne de fedpol, les demandes qui viennent d'autorités supérieures (Conseil fédéral, DFJP et son secrétariat général, Parlement) sont « Chefsache » et vont donc au directeur de fedpol, ceci quel que soit le destinataire de la demande à l'interne de l'office (normalement, et les parlementaires le savent, tout devrait d'ailleurs passer d'abord par le DFJP, puis être transmis au directeur de fedpol). Tout passe donc sur le bureau du directeur de fedpol, qui examine personnellement s'il peut être répondu ou si les demandes doivent être transmises au MPC, comme objet de sa compétence.

Le directeur de fedpol assure que, pour les demandes concernant des procédures pénales en cours, il renverrait systématiquement au MPC, sauf si cela concernait la protection de l'Etat, auquel cas il renverrait à la GPDel. Il n'a cependant reçu aucune demande de ce genre ces dernières années. Par contre, il peut arriver que des questions soient posées lors d'auditions par la GPDel, auquel cas fedpol renvoie au MPC, sauf s'il s'agit de questions générales (« utilisez-vous tel moyen d'enquête ? »), auquel cas fedpol peut donner des réponses générales, sans référence à des cas particuliers.

Dès qu'il y a un doute sur la compétence pour répondre, le directeur fedpol contacte le MPC et la décision est prise en commun, sur la compétence pour répondre.

Ce qui précède vaut également pour les demandes de parlementaires fondées sur les art. 153 et 154 LParl.

L'art. 68 al. 1 LOAP habilite la PJF (comme le MPC) à communiquer des informations à d'autres autorités fédérales et cantonales « si ces autorités en ont absolument besoin pour accomplir leurs tâches légales ». Le groupe de travail n'a rien trouvé à redire à la pratique de la PJF en relation avec l'art. 68 LOAP. S'agissant du cas dans lequel une question avait été posée par une commission parlementaire à la PJF sur l'utilisation de virus du type « Cheval de Troie », il s'agissait de savoir si la PJF avait utilisé ce genre de méthode et dans quel genre de cas. La PJF avait répondu qu'elle avait utilisé cette méthode, en précisant que c'était pour des affaires de terrorisme, etc., mais sans aucune référence à des affaires particulières. Le procureur concerné avait été avisé préalablement et avait donné son accord pour les informations à donner. De l'avis général dans le groupe de travail, ce genre de renseignement n'est pas problématique.

Les discussions menées en vue de l'établissement du présent rapport n'ont pas révélé de cas concret dans lequel des informations concernant des procédures menées par le MPC auraient été données à des tiers par fedpol et la PJF, sans l'assentiment du MPC.

14.7.4. Conclusions

Le groupe de travail estime que le cadre fixé par l'accord du 30 juin 2011 est adéquat et que le système fonctionne bien dans ce domaine, en l'état actuel des choses. Le MPC admet que fedpol et la PJF respectent et appliquent de manière adéquate les règles contenues dans l'accord. La politique d'ouverture du MPC en matière d'information des autorités politiques contribue d'ailleurs à prévenir les problèmes à cet égard.

Il faut cependant admettre qu'il existe un risque systémique que des fonctionnaires répondent à des demandes venant d'instances supérieures, mais qui n'auraient pas dû être formulées : un subordonné ressent forcément une certaine pression, quand un supérieur lui demande quelque chose (étant noté au passage que cela vaudrait aussi pour les procureurs élus par le Parlement, qui pourraient craindre d'indisposer un membre de leur collège électoral en lui refusant des informations). Cependant, le secret de fonction vaut aussi à l'interne de l'administration et, pour fedpol et la PJF, aucun de leurs collaborateurs ne prendrait à la légère le risque de se faire poursuivre pour violation du secret de fonction. Le Conseil fédéral, les départements et les parlementaires devraient d'ailleurs se garder de donner des ordres illégaux aux magistrats et fonctionnaires et aucun élément ne laisse penser qu'ils donneraient de tels ordres.

En fonction de ce qui précède, le soussigné estime que le risque systémique est largement théorique et retient que la pratique actuelle permet de prévenir l'essentiel – au moins – des risques de diffusion inopportune d'informations.

14.8. Rapports adressés par la PJF au MPC

14.8.1. Renonciation à faire rapport

L'application pratique de l'art. 307 al. 3 CPP (renonciation à établir un rapport) ne pose pas de problèmes. En principe, le MPC est d'ailleurs au courant de toutes les investigations policières et le procureur peut dire, quand les éléments ne lui paraissent pas suffisants pour aller de l'avant, s'il estime nécessaire ou pas qu'un rapport soit établi.

Le MPC estime que la pratique est raisonnable et ne nécessite pas d'ajustements.

14.8.2. Rapports

Le groupe de travail admet que le contenu des rapports de police relève de la responsabilité de la PJF. Cette dernière a mis en place un contrôle hiérarchique interne, qui porte notamment sur la qualité, la pertinence, l'orthographe, etc.

Pour les rapports finaux, le procureur peut demander que la PJF lui soumette un projet ou plan, qui est ensuite discuté entre lui et les policiers concernés. Il peut arriver que le procureur et la police ne soient pas d'accord sur ce qui devrait figurer dans le rapport. Chacun admet que, dans ces cas, c'est la police qui décide du contenu du rapport final. Il peut aussi arriver que le contenu d'un rapport ait été discuté entre le procureur et les enquêteurs, mais soit ensuite corrigé par les supérieurs hiérarchiques des enquêteurs, à la PJF. Cela ne semble cependant pas occasionner de conflits, car chacun comprend les rôles et responsabilités respectifs dans ce domaine.

Pour le MPC, le système fonctionne bien.

Comme il est cependant apparu qu'en pratique, certains policiers refuseraient de soumettre des projets ou plans de rapports au directeur de la procédure, il conviendrait que la PJF fasse savoir, à l'interne, que ce genre de procédé est admis et que les policiers sollicités doivent donner suite aux demandes des procureurs.

14.9. Debriefing

La PJF souhaite qu'à la fin de chaque procédure à laquelle ses collaborateurs ont participé et comme cela se pratique déjà dans certains cas, un debriefing ait lieu entre le procureur et les policiers qui ont travaillé avec lui, ceci quel que soit le résultat de la procédure.

Cette séance donne l'occasion à chacun de livrer son appréciation sur ce qui a bien fonctionné ou pas, la manière dont l'enquête a avancé, la collaboration procureur-police, etc. La discussion permet de tirer des enseignements pour les procédures futures, sans que chacun ressasse les erreurs du passé. Même quand tout a bien fonctionné, rien n'empêche qu'on se le dise et partage la satisfaction du travail bien fait. En cas de classement, les policiers se demandent parfois pourquoi ils ont dû procéder à divers actes d'enquête pour en arriver à une telle décision. Le debriefing leur donne l'occasion de se faire expliquer les choses (même si chacun sait qu'il est normal que les enquêtes n'aboutissent pas toujours à une condamnation). Quand il y a eu un jugement du TPF, le juriste qu'est le procureur peut aussi expliquer au policier les motifs pour lesquels, par exemple, une infraction a été retenue et pas une autre. Chacun peut apprendre du résultat d'une enquête. Le MPC partage l'avis de la PJF sur l'utilité de séances de debriefing.

La faisabilité concrète de ce genre de système n'est pas mise en doute. Contrairement à ce qui est généralement le cas dans les cantons, les procureurs et les policiers ne traitent qu'un nombre limité de dossiers, de sorte que la charge de travail entraînée par des séances de debriefing sera supportable pour les uns et pour les autres.

On peut dès lors formuler les recommandations suivantes, fondées sur le résultat des discussions du groupe de travail :

- a) à la fin de chaque procédure dans laquelle la PJF est intervenue de manière significative, le procureur qui a dirigé la procédure invite les policiers concernés à une séance de debriefing ;
- b) en principe, les supérieurs directs du procureur et des policiers participent à la séance ;
- c) les séances ne doivent pas être purement formelles, mais bien permettre une discussion franche, ouverte et constructive, dont le but est l'amélioration générale du système ;
- d) une brève note est établie si des éléments utiles pour l'avenir ressortent de la discussion ;
- e) les conclusions d'intérêt général sont ensuite traitées par les directions du MPC et de la PJF, qui prennent les mesures nécessaires, le cas échéant (exemples : mise à jour du Manuel de police judiciaire ; directives internes particulières ; alimentation du système WikiCop, opérationnel dès l'automne 2013 pour l'ensemble de la PJF et qui se fonde sur les expériences faites lors des enquêtes ; etc.).

La PJF pense qu'une séance de debriefing pourrait aussi suivre rapidement les grandes opérations, comme par exemple des perquisitions et arrestations multiples. Cela peut effectivement sembler utile.

14.10. Questions particulières

14.10.1. Disponibilité des procureurs

La PJF a regretté que les procureurs ne soient pas toujours suffisamment disponibles pour répondre à des questions des enquêteurs, respectivement de leurs supérieurs. Dans un cas récent, ni le procureur en charge de l'affaire, ni son suppléant n'étaient atteignables à un moment où la PJF avait besoin de renseignements pour poursuivre son travail d'enquête.

Le MPC admet que cela peut constituer un problème et s'est engagé à y apporter des solutions. La mention des disponibilités des procureurs et des policiers dans les documents relatifs aux projets d'enquêtes (voir ch. 14.3) devrait déjà permettre des améliorations à ce sujet.

14.10.2. Répartition des tâches CC WF – PJF

Le CC WF a été créé en 2010, au MPC, avec 23 collaborateurs, dont 10 postes transférés depuis fedpol avec l'accord de ce dernier.

Des procureurs en chef ont indiqué qu'un document interne mentionnait les cas dans lesquels il devait être fait appel au CC WF et ceux dans lesquels il convenait de charger la PJF des recherches, mais qu'en pratique, le système ne fonctionnerait pas à satisfaction.

S'agissant de questions sans doute très techniques, le soussigné n'a pas jugé nécessaire d'approfondir la question avec le groupe de travail, mais suggère que le MPC et la PJF revoient la situation et, si nécessaire, procèdent à des ajustements, ceci avec le concours, notamment, des procureurs en chef et chefs de divisions PJF concernés.

14.10.3. Enquêtes et enquêteurs TI

Dans les enquêtes actuelles, on séquestre souvent de grandes quantités de supports et données informatiques. Une exploitation rapide des données par des enquêteurs spécialisés TI est nécessaire, pour que la procédure puisse être conduite dans des délais raisonnables.

Dans l'échange de février-mars 2013, le MPC a mentionné que dans une procédure sensible, le suspect avait dû être relâché après trois semaines, sans que les données informatiques aient pu être exploitées préalablement, données qui auraient pu fournir des éléments sur d'autres infractions. Il remarquait que, les spécialistes TI de la PJF ne lui étant pas directement subordonnés, il ne disposait pas d'une vision d'ensemble de leur engagement. Fedpol a répondu que la PJF manquait de spécialistes TI car, en 2010, elle n'avait obtenu que cinq postes sur les dix demandés ; cependant, le problème rappelé par le MPC venait en fait d'impossibilités technologiques, le système Bluebox du MPC ne permettant pas de traiter les données informatiques de manière satisfaisante ; fedpol a précisé qu'il apportait son soutien au MPC dans la recherche d'une solution aux problèmes posés par ce système Bluebox (annexe DIV 3.2, p. 6-7).

En fonction de la nouvelle manière de traiter les demandes de ressources au SAR (voir ch. 14.4.4), le problème de l'attribution des spécialistes TI à différentes tâches devrait être résolu.

Dans le domaine informatique, la question se pose aussi de savoir qui s'occupe du tri et de la présentation des données séquestrées. Actuellement, des pratiques différentes existent, quant au rôle de la police à cet égard. Certains procureurs laissent la PJF procéder à un premier tri de manière autonome, alors que d'autres préfèrent s'en occuper eux-mêmes ou en charger des collaborateurs du MPC.

Le MPC et fedpol, respectivement la PJF tentent actuellement de trouver des solutions aux problèmes posés par les données informatiques saisies et leur exploitation.

Il n'y a pas lieu de formuler des recommandations particulières, sinon pour suggérer des pratiques harmonisées et que l'examen porte aussi sur le lieu et le mode de conservation des données saisies et la maîtrise effective sur celles-ci aux différents stades de la procédure.

En outre, le MPC peine parfois à savoir qui, de fedpol ou de la PJF, peut décider de solutions à des problèmes informatiques. Le MPC a cité l'exemple du système Janus, au sujet duquel fedpol souhaiterait que le MPC assume des frais, alors que le sujet concerne plus directement la PJF (il s'agissait en fait d'un malentendu, réglé dans l'intervalle). Pour le MPC, la question des logiciels et des bases de données devrait faire l'objet d'une réflexion globale. Il s'agit d'un domaine très technique et juridique, exposant le fonctionnement des institutions à des risques élevés.

Le soussigné constate que des clarifications pourraient être utiles, quant aux compétences respectives, mais leur examen dépasserait le cadre du groupe de travail, ce dont conviennent le MPC, fedpol et la PJF. Il convient donc de prendre acte du fait que des solutions sont recherchées directement entre les entités concernées.

15. RECOMMANDATIONS

15.1. Introduction

Dans ce chapitre, on ne reviendra en principe pas sur les pratiques suivies actuellement et qui, de l'avis général, donnent satisfaction. Tant le MPC que la PJF sont parfaitement conscients de la nécessité de maintenir ces pratiques, tout en conservant la possibilité de les ajuster encore si nécessaire.

Par contre et comme on l'a vu lors de l'examen des diverses questions, des recommandations peuvent être formulées pour des pratiques nouvelles et des aménagements de pratiques existantes. Pour l'essentiel, elles résultent d'un consensus à l'interne du groupe de travail, de sorte que leur mise en œuvre ne devrait pas entraîner de difficultés particulières.

Les recommandations sont reprises ci-après.

15.2. Compréhension du système du CPP et clarification des rôles (voir ch. 3.6)

Le MPC et la PJF devraient prendre des mesures pour améliorer la compréhension, par leurs collaborateurs, du système du CPP et des rôles respectifs, de manière à instaurer une unité de doctrine.

Par exemple, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- a) adaptation des manuels de procédure existants ;
- b) formations spécifiques (« Fonctionnement de la poursuite pénale : expériences après deux ans d'application du CPP ») ;
- c) directives appropriées.

Dans le cadre des mécanismes de contrôle interne du MPC et de la PJF, les hiérarchies respectives devraient ensuite veiller à ce que, dans les procédures particulières, la doctrine commune soit appliquée.

15.3. Priorités du MPC et controlling opérationnel (voir ch. 6.2)

Le MPC devrait remettre à la PJF les documents qu'il a établis au sujet de ses priorités et du controlling opérationnel, pour distribution jusqu'à l'échelon des chefs de commissariat, ceci après une révision éventuelle de ces documents et avec les explications nécessaires.

Le procureur général devrait présenter les priorités du MPC lors de rapports de la PJF, une à deux fois par an.

Au moment de préparer les priorités du MPC pour la période postérieure à 2016, ou si les circonstances amènent à réviser ces priorités de manière anticipée, le procureur général de la Confédération devrait associer la PJF au processus.

15.4. Priorités pour la PJF (voir ch. 6.3)

15.4.1. Priorités stratégiques sur quatre ans (voir ch. 6.3.2)

Au moment de fixer à nouveau les priorités stratégiques sur quatre ans, soit en 2015, il serait opportun d'adopter une nouvelle approche qui se référerait aux différentes tâches de la PJF (soutien au MPC, coordination intercantonale, analyse, prévention, etc.), plutôt qu'aux types d'infractions.

Les compétences seraient alors les suivantes :

- a) Conseil fédéral : priorisation politique des tâches pour l'activité des Offices centraux, la prévention et l'analyse (avec une association du MPC, respectivement de l'AS-MPC, dans le cadre des travaux préparatoires menés par fedpol et la PJF) ;
- b) MPC (respectivement AS-MPC), avec le concours de la PJF (respectivement de fedpol) : pour tout ce qui concerne les activités dans le cadre de la poursuite pénale, au sens du CPP (en tenant évidemment compte des tâches des Offices centraux).

Si on entendait cependant maintenir l'approche actuelle, on devrait envisager que les priorités stratégiques pour la PJF soient fixées dans les documents de référence suivants :

- a) par le Conseil fédéral, avec le MPC – éventuellement aussi l'AS-MPC - comme partenaire (et pas seulement comme participant à une consultation), pour ce qui concerne l'activité de police judiciaire de la PJF avant l'ouverture de l'instruction, y compris peut-être les activités de police criminelle qui débouchent généralement ou régulièrement sur des procédures pénales ;
- b) par le MPC, avec une large consultation de la PJF, pour l'activité de cette dernière durant l'instruction (à moins qu'on considère qu'à ce stade, les choses sont assez claires, en ce sens que la PJF exécute alors les ordres du procureur) ;
- c) par le Conseil fédéral, sans participation nécessaire du MPC, pour le surplus de l'activité de la PJF (activité des Offices centraux, essentiellement).

Pragmatiquement, le processus de fixation des priorités pour la PJF devrait aller, à l'interne de l'administration fédérale, du bas vers le haut, soit de la PJF vers fedpol, puis le DFJP, puis le Conseil fédéral.

15.4.2. Priorités tactiques, sur une base annuelle (voir ch. 6.3.3)

Chaque année, les directions du MPC et de la PJF devraient se réunir pour définir des objectifs et priorités annuels communs, concrétisés dans une directive commune.

15.4.3. Priorités immédiates, sur une base hebdomadaire (voir ch. 6.3.4)

Le SAR, comme il le fait déjà, devrait définir chaque semaine les priorités immédiates, concrétisées dans l'attribution de ressources pour les enquêtes particulières.

15.4.4. Diffusion (voir ch. 6.4)

Les priorités stratégiques et tactiques devraient être portées à la connaissance des collaborateurs du MPC et de la PJF, jusqu'au niveau jugé adéquat par les directions respectives.

15.5. Adéquation des effectifs de la PJF aux besoins du MPC (voir ch. 7.3)

Une coordination devrait être mise en place entre fedpol, la PJF et le MPC dans le domaine du recrutement des policiers, ceci tout en respectant les compétences de fedpol à cet égard.

Cette coordination devrait porter sur :

- a) la planification des ressources ;
- b) la définition des besoins (nombre de postes nécessaire et profil des personnes à engager) ;
- c) la stratégie d'engagement à court et moyen terme.

Quand fedpol demande des ressources supplémentaires, le MPC et l'AS-MPC devraient être appelés à appuyer ses demandes envers les autorités politiques.

15.6. Evaluation des procureurs et policiers (voir ch. 8)

Procureurs et policiers devraient faire part à leur direction respective (MPC et PJF) des expériences – positives et négatives – faites à l'occasion des enquêtes.

Les directions respectives devraient ensuite synthétiser les remarques et en faire part à l'autre entité lors des discussions régulières entre elles.

15.7. Formation initiale et continue (voir ch. 9.2 à 9.4)

La formation des **procureurs** pourrait être améliorée dans les domaines suivants :

- a) conduite (déjà en place) ;
- b) direction d'une procédure et compétences sociales (idem) ;
- c) enquête préliminaire et tâches de police criminelle (avec la participation de cadres de fedpol et/ou de la PJF) ;
- d) tâches, fonctionnement et ressources de fedpol (idem) ;
- e) législation sur les Offices centraux (idem) ;
- f) législation sur la protection des témoins (idem).

En plus de l'accent déjà mis sur la formation en matière de criminalité économique, la formation des **policiers** pourrait être améliorée dans les domaines suivants :

- a) questions juridiques, notamment procédure pénale ;
- b) organisation et fonctionnement du MPC ;
- c) techniques policières (perquisition, mise sous scellés, etc.), en particulier pour les collaborateurs engagés sans formation policière préalable.

La participation de procureurs à la formation des collaborateurs de la PJF devrait être envisagée.

Des **formations communes pour procureurs et policiers** devraient être proposées, dans des domaines qui concernent l'ensemble des collaborateurs, notamment sur des sujets juridiques actuels et les bases de données et leur utilisation.

Les programmes devraient être définis entre le MPC et la PJF et pourraient ensuite être mis en œuvre par l'Institut suisse de police ou d'autres institutions, voire par des ressources internes.

15.8. Relations personnelles entre procureurs et policiers (voir ch. 10)

Les problèmes liés aux relations personnelles pourraient trouver plus facilement des solutions en prenant les mesures suivantes :

- a) sensibilisation, par des moyens à rechercher, des collaborateurs du MPC et de la PJF à l'intérêt de bonnes relations avec les autres personnes participant à une enquête ;
- b) promotion, à l'interne du MPC, d'une culture et de pratiques communes en matière de conduite des enquêtes ;
- c) amélioration de la communication et systématisation des rencontres régulières entre la direction de la procédure et les policiers engagés (éventuelles directives internes au MPC, afin d'assurer une unité de doctrine).
- d) en cas de litige et si aucune solution ne paraît pouvoir résulter de discussions directes entre les intéressés, le problème devrait être porté devant la hiérarchie, le cas échéant jusqu'au SAR ;
- e) chaque collaborateur MPC et de la PJF devrait connaître les démarches à entreprendre en cas de problème relationnel.

15.9. Manuel de procédure (voir ch. 11)

Le Manuel de procédure devrait être mis à jour régulièrement par le MPC, en associant la PJF au processus, dans toute la mesure utile.

15.10. Enquêtes gérées comme projets (voir ch. 14.3)

Le système de l'enquête gérée comme projet devrait être généralisé :

- a) chaque instruction conduite par le MPC devrait faire l'objet d'un projet formel, quand la PJF doit être appelée à seconder le procureur et sauf dans les cas particulièrement simples ;
- b) les projets devraient être consignés par écrit ;
- c) les projets devraient être communiqués à la PJF ;
- d) la formule-type devrait être revue et éventuellement simplifiée ;
- e) le document devrait mentionner les absences d'une certaine durée des différents intervenants MPC et PJF ;
- f) la forme des projets devrait être harmonisée.

Dans le processus de révision du système des projets, le MPC pourrait tenir compte de suggestions particulières faites par la PJF :

- a) quand elle adresse un rapport au MPC en lui proposant l'ouverture d'une instruction, la PJF pourrait déjà fournir les éléments à insérer dans le document ;
- b) au moment d'établir le document, le procureur pourrait demander à la PJF (chefs de commissariat) de lui présenter un projet ;
- c) le projet pourrait être discuté avec la PJF avant son adoption.

15.11. Ressources et leur attribution (voir ch. 14.4)

Les mesures suivantes devraient être prises pour faciliter l'attribution des ressources aux enquêtes conduites par le MPC :

- a) dans les demandes d'attribution des ressources, les procureurs devraient indiquer les profils souhaités pour les policiers à engager ;
- b) à chaque séance du SAR, les représentants de la PJF devraient amener une table de effectifs mentionnant en principe l'ensemble des collaborateurs de la PJF et les tâches auxquelles ils sont alors affectés (sous réserve de la lettre c) ci-dessous, mais y compris les tâches ne relevant pas du CPP) ;
- c) le MPC et la PJF devraient se mettre d'accord sur la liste des personnes qu'il n'est pas nécessaire de mentionner dans la table (en particulier : commandement de la PJF, personnel auxiliaire) ;

- d) pour l'attribution des ressources aux enquêtes du MPC, le SAR devrait pouvoir aussi pouvoir prendre en compte les collaborateurs de la PJF qui ne font pas partie des unités d'enquête (ce qui, dans certains cas, pourrait entraîner des conséquences sur la priorisation de tâches à l'interne de la PJF) ;
- e) les policiers devraient être attribués pour les différentes phases des enquêtes, conformément aux besoins définis par les projets ;
- f) comme dans le système actuel, le procureur général suppléant qui préside le SAR devrait en principe avoir le dernier mot quant à l'attribution des ressources pour les enquêtes du MPC ;
- g) si, cependant, le SAR ne trouvait pas de solution, celle-ci devrait être trouvée par un contact entre le procureur général et le chef de la PJF, ou éventuellement le directeur de fedpol.

15.12. Rôle des cadres du MPC et de la PJF dans les enquêtes (voir ch. 14.5)

Un consensus devrait être trouvé entre la direction du MPC et celle de la PJF sur le rôle des chefs de commissariat de la PJF dans les enquêtes du MPC. Le tableau établi par la PJF et figurant en annexe DIV 18 peut servir de base de discussion à ce sujet.

Le résultat des discussions devrait ensuite être exposé dans cadre de la formation prévue pour les procureurs sur la structure et le fonctionnement de la PJF.

15.13. Mandats confiés par le procureur à la PJF (voir ch. 14.6)

Les règles suivantes devraient être appliquées dans le domaine des mandats confiés à la police :

- a) sauf dans des cas simples, le procureur devrait rencontrer les policiers (cadres et/ou enquêteurs) avant de leur adresser un mandat ;
- b) les mandats devraient laisser une certaine marge de manœuvre aux policiers pour leur exécution ;
- c) quand la PJF estime qu'un mandat donné par un procureur n'est pas adéquat et si le procureur concerné n'en convient pas, elle devrait soulever la question au SAR ;
- d) dans une phase-test de quelques mois, le controlling opérationnel interne au MPC pourrait s'étendre aux mandats donnés par les procureurs à la PJF ;
- e) le MPC pourrait ensuite prendre les mesures nécessaires en vue d'une harmonisation et d'une amélioration des pratiques.

15.14. Secret de l'enquête (voir ch. 14.7)

Les règles contenues dans l'accord conclu le 30 juin 2011 entre le DFJP, l'AS-MPC et le MPC, soit le « Positionspapier – Informationspolitik der Strafverfolgungsbehörden des Bundes », devraient être appliquées de la manière suivante :

- a) dès qu'une enquête se trouve dans la phase soumise au CPP, aucune information ne devrait être communiquée par la PJJ à des tiers sans l'accord du MPC ;
- b) si une procédure pénale, quel qu'en soit le stade, présente un intérêt politique, le procureur saisi devrait informer le Conseil fédéral (la PJJ et fedpol peuvent s'adresser au procureur général de la Confédération si, contrairement à leur opinion, le procureur saisi estime qu'un tel avis ne se justifie pas) ;
- c) à l'interne de fedpol, les demandes d'informations venant d'autorités supérieures (Conseil fédéral, DFJP et son secrétariat général, Parlement) devraient, comme cela se pratique actuellement, être traitées personnellement par le directeur de fedpol.

15.15. Rapports adressés par la PJJ au MPC (voir ch. 14.8)

La direction de la PJJ devrait faire savoir, à l'interne, qu'il est admis qu'un procureur demande aux enquêteurs de lui fournir un projet ou plan de rapport final, avant le dépôt du rapport qui figurera au dossier, et que les policiers doivent donner suite à ce genre de demande.

15.16. Debriefing (voir ch. 14.9)

Afin de pouvoir tirer les enseignements des procédures conduites par le MPC avec la collaboration de la PJJ, les mesures suivantes devraient être prises :

- a) à la fin de chaque procédure dans laquelle la PJJ est intervenue de manière significative, le procureur qui l'a dirigée devrait inviter les policiers concernés à une séance de debriefing ;
- b) en principe, les supérieurs directs du procureur et des policiers devraient participer à la séance ;
- c) les séances devraient permettre une discussion franche, ouverte et constructive ;
- d) une brève note devrait être établie si des éléments utiles pour l'avenir ressortent de la discussion ;
- e) les conclusions d'intérêt général devraient ensuite être traitées par les directions du MPC et de la PJJ, qui devraient prendre les mesures nécessaires, le cas échéant.

Des séances de debriefing pourraient aussi suivre rapidement les grandes opérations, selon l'appréciation du procureur saisi.

15.17. Disponibilité des procureurs (voir ch. 14.10.1)

Le MPC devrait trouver des solutions pour que les procureurs, respectivement leurs collaborateurs directs, soient plus disponibles pour répondre aux policiers quand ceux-ci ont besoin d'informations.

15.18. Répartition des tâches CC WF – PJF (voir ch. 14.10.2)

Le MPC et la PJF devraient revoir ensemble le système de répartition des tâches entre le CC WF et la PJF, ainsi que le document établi à ce sujet, et procéder aux ajustements qui pourraient se révéler nécessaires.

Des procureurs en chef et des chefs de divisions PJF devraient être associés à la réflexion.

15.19. Enquêtes et enquêteurs TI (voir ch. 14.10.3)

Quant au traitement des données informatiques saisies, des pratiques harmonisées devraient être mises en place, l'examen devant aussi porter sur le lieu et le mode de conservation de ces données et la maîtrise effective sur celles-ci aux différents stades de la procédure.

15.20. Convention (voir ch. 16 ci-après)

Si les recommandations mentionnées dans le présent rapport sont acceptées par les mandants, le cadre de leur mise en œuvre devrait ensuite être fixé dans une convention à conclure entre le MPC et fedpol.

15.21. Période de stabilisation (voir ch. 17)

Le MPC et la PJF devraient s'entendre sur une période de stabilisation, durant laquelle les deux entités observeraient et analyseraient les expériences faites avec les mesures prises en fonction des recommandations figurant dans le présent rapport. Ensuite, il conviendrait de faire le bilan des nouveaux fonctionnements et d'examiner si l'état de la collaboration permet d'en rester là ou si de nouvelles mesures s'imposent.

16. CONVENTION ET SUIVI

Unanime, le groupe de travail estime que les décisions prises en fonction des recommandations sur lesquelles il s'accorde doivent faire l'objet d'une convention à conclure entre le MPC et fedpol.

Il appartiendra aux directions respectives d'élaborer et approuver le contenu de cette convention.

Si cela était souhaité, le soussigné serait volontiers disposé à apporter son concours au processus puis, le cas échéant, à participer au suivi de la mise en œuvre de la convention et d'éventuelles recommandations que celle-ci ne reprendrait pas.

17. REMARQUE

Au cours de discussions avec des responsables de la PJF, il est apparu que leurs collaborateurs se sentent parfois insécurisés par la répétition des périodes de réorganisation et souhaitent pouvoir évoluer dans un environnement stable.

Le soussigné pourrait dès lors suggérer que le MPC et la PJF s'entendent sur une période de stabilisation, durant laquelle les deux entités observeraient et analyseraient les expériences faites avec les mesures prises en fonction des recommandations figurant dans le présent rapport. Ensuite, il conviendrait de faire le bilan des nouveaux fonctionnements et d'examiner si l'état de la collaboration permet d'en rester là ou si de nouvelles mesures s'imposent.

Pierre Cornu, le 19 décembre 2013