Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

Relation de surveillance entre le Ministère public de la Confédération et son autorité de surveillance

Rapport des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États

du 24 juin 2020

Condensé

Le 14 mai 2019, les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États (CdG) ont décidé de mener une inspection visant à faire la lumière sur les divergences de vues entre le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) au sujet de la surveillance.

La décision de mener cette inspection a été prise dans le contexte des désaccords entre l'AS-MPC et le MPC concernant la troisième rencontre informelle entre le président de la Fifa et le procureur général de la Confédération ainsi que de l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre ce dernier et de sa réélection prochaine par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

Le présent rapport conclut la première phase de l'inspection des CdG, dont l'objectif était d'enquêter sur les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle et, parallèlement, d'examiner de quelle manière la confiance entre le MPC et l'AS-MPC pourrait être restaurée. L'enquête des CdG n'a pas porté sur les rencontres informelles entre le procureur général de la Confédération et la Fifa, car celles-ci faisaient l'objet de l'enquête disciplinaire de l'AS-MPC.

Lors de la deuxième phase de l'inspection, les CdG confieront des mandats à des experts externes, qui seront chargés, en se fondant sur les conclusions du présent rapport, de procéder à une appréciation juridique et de soumettre aux commissions des propositions d'amélioration des bases légales de l'AS-MPC et des dispositions de droit d'organisation du MPC.

Le rapport présente tout d'abord la genèse du système de surveillance actuel ainsi que les bases légales et conceptuelles de la surveillance exercée par l'AS-MPC (ch. 2.2). Il analyse ensuite la mise en place et le développement des instruments de surveillance de l'AS-MPC sur la base des rapports d'activité de cette dernière et des entretiens qui ont lieu au moins une fois par an entre les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG et l'autorité dans le cadre de la haute surveillance (ch. 2.3). Au ch. 3 sont présentées les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle sur la base des informations collectées à l'automne 2019. Enfin, le rapport évoque les derniers développements relatifs à la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC après l'automne 2019 ainsi que la tentative de médiation des sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG (ch. 4).

Sur la base du présent rapport, les CdG ont tiré onze conclusions (ch. 5).

Table des matières

Condensé **9376**

1 Introduction **9379**
1.1 Contexte 9379
1.2 Concept d'inspection 9379
1.3 Délimitations et coordination 9380
1.4 Démarche 9380

2 Création de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et évolution de ses activités de surveillance entre 2011 et 2018 **9381**
2.1 Création de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) 9381
2.2 Bases de la surveillance exercée par l'AS-MPC 9382
2.2.1 Bases légales et tâches 9382
2.2.2 Concept et principes de la surveillance 9383
2.2.3 Avis de droit succinct du professeur Felix Uhlmann 9385
2.3 Évolution de l'activité de surveillance de l'AS-MPC depuis 2011 9385
2.3.1 Organisation, personnel et finances 9386
2.3.2 Séances de surveillance 9387
2.3.3 Inspections 9390
2.3.4 Directives et recommandations 9394
2.3.5 Rapports du MPC sur les procédures pénales 9395
2.3.6 Respect de l'indépendance du MPC en matière de poursuite pénale 9396
2.3.7 Surveillance en matière d'organisation et dans le domaine des ressources en personnel 9397
2.3.8 Droit disciplinaire de l'AS-MPC 9400
2.3.9 Collaboration entre l'AS-MPC et le MPC 9400

3 Conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle **9403**
3.1 Divergences de vues sur divers aspects de la surveillance (instantané de la situation à l'automne 2019) 9403
3.1.1 Y a-t-il eu un changement de paradigme lors de l'entrée en fonction du nouveau président de l'AS-MPC en 2019? 9403
3.1.2 Changement de vision de l'AS-MPC concernant sa mission de surveillance, du point de vue du procureur général 9406
3.1.2.1 Projet de recommandation concernant un audit 9406
3.1.2.2 Avis du MPC et de l'AS-MPC concernant le postulat Jositsch (19.3570) 9407
3.1.2.3 Critiques concernant l'ouverture et la conduite de l'enquête disciplinaire 9408

3.1.3 Lettre du MPC à l'AS-MPC du 30 mars 2017 – propositions concernant la surveillance 9409
3.1.4 Avis de droit du professeur Felix Uhlmann du 30 mai 2018 concernant la nature juridique et les compétences en matière de surveillance de l'AS-MPC 9410
3.1.5 Compétences du procureur général relatives au personnel, l'AS-MPC en tant qu'«employeur» 9410
3.1.6 Motifs du différend entre l'AS-MPC et le MPC 9411
3.2 Enquêtes relatives à d'autres instruments de surveillance (instantané à l'automne 2019) 9415
3.2.1 Séances de surveillance 9415
3.2.2 Inspections 9417
3.2.3 Directives et recommandations 9419
3.2.4 Surveillance des procédures pénales 9421
3.2.4.1 Rapport du MPC sur les procédures pénales 9421
3.2.4.2 Garantie de l'indépendance du MPC dans le cadre d'une poursuite pénale 9422
3.2.5 Surveillance dans les domaines de l'organisation et du personnel 9423
3.2.6 Points de vue de l'AS-MPC et du MPC concernant le droit disciplinaire de l'AS-MPC: dispositions légales et application dans la pratique 9424
3.3 Critiques relatives au système actuel et propositions de modifications légales émanant de l'AS-MPC et du MPC 9426
3.3.1 Positions de l'AS-MPC 9426
3.3.2 Positions du MPC 9430
3.4 Mesures visant à restaurer la confiance 9432
3.4.1 Positions de l'AS-MPC et du MPC concernant les mesures envisageables pour restaurer la confiance 9432
4 Évolution de la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC après l'automne 2019 9435
4.1 Tentative de médiation par les sous-commissions 9435
4.2 Autres événements ayant marqué la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC 9436
5 Conclusions 9440
6 Suite de la procédure 9443
Liste des personnes auditionnées 9444
Liste des abréviations 9445

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Lors d'une séance commune qui a eu lieu le 14 mai 2019, les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États (CdG) ont décidé de mener une inspection visant à faire la lumière sur les divergences de vues entre le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) au sujet de la surveillance. L'objectif était de renforcer la stabilité et la crédibilité de la poursuite pénale au niveau fédéral. Dans le même temps, les CdG souhaitent examiner de quelle manière la confiance entre le MPC et l'AS-MPC pourrait être restaurée.

La décision de mener cette inspection a été prise dans le contexte des désaccords entre l'AS-MPC et le MPC concernant la troisième rencontre informelle entre le président de la Fifa[1] et le procureur général de la Confédération (procureur général) ainsi que de l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre ce dernier et de sa réélection prochaine par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)[2].

Les CdG ont chargé leurs sous-commissions Tribunaux/MPC[3] (ci-après: sous-commissions) de mener l'inspection.

1.2 Concept d'inspection

Les sous-commissions ont proposé un concept d'inspection aux CdG, que celles-ci ont approuvé à l'unanimité, sans le modifier, lors de leur séance du 25 juin 2019.

Le concept d'inspection prévoyait trois domaines d'inspection:

I. Conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle

II. Problèmes identifiés comparés aux bases légales de l'AS-MPC et à leur conception pratique

1 Fédération Internationale de Football Association
2 Communiqué de presse des CdG du 14.5.2020
3 Les sous-commissions Tribunaux/MPC étaient composées des membres suivants: Hans Stöckli (CE, président), Yvette Estermann (CN), Daniel Fässler (CE, depuis le 24.6.2019), Erich Hess (CN), Philippe Nantermod (CN), Beat Rieder (CE, jusqu'au 23.6.2019); jusqu'à la fin de la législature 2015–2019: Thomas Ammann (CN), Duri Campell (CN), Andrea Caroni (CE), Corina Eichenberger-Walther (CN), Thomas Hardegger (CN), Damian Müller (CE), Anne Seydoux-Christe (CE), Luzi Stamm (CN), Cédric Wermuth (CN); depuis le début de la législature 2019–2023: Marianne Binder-Keller (CN), Prisca Birrer-Heimo (CN), Thierry Burkart (CE), Marco Chiesa /CE), Katja Christ (CN), Christian Imark (CN), Isabelle Pasquier-Eichenberger (CN), Carlo Sommaruga (CE), Manuela Weichelt-Picard (CN)

III. Problèmes identifiés comparés aux dispositions de droit d'organisation du MPC et à leur conception pratique

Selon le concept d'inspection, l'inspection devait être divisée en trois phases:

1re phase: les sous-commissions examinent le domaine I au moyen d'auditions et de la production de documents. Elles présentent un rapport.

2e phase: en fonction des résultats de l'analyse effectuée lors de la 1re phase, les CdG confient des mandats à des experts externes chargés d'examiner les domaines II et III

3e phase: les résultats des rapports d'experts et les conclusions des CdG sont intégrés à un rapport final.

1.3 Délimitations et coordination

Selon le concept, l'inspection devait être réalisée indépendamment de l'enquête disciplinaire en cours de l'AS-MPC. Cette dernière a entre-temps clôturé son enquête et a décidé, le 2 mars 2020, de réduire de 8 %, pendant un an, le salaire du procureur général de la Confédération. Ce dernier a déposé un recours contre cette décision[4] auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). La procédure est encore pendante.

La procédure de l'enquête disciplinaire n'est prise en compte dans le cadre de l'inspection que s'agissant de l'opportunité du droit disciplinaire et de son application pratique par l'AS-MPC.

L'inspection ne porte pas sur les rencontres informelles qui ont eu lieu entre le MPC et la Fifa.

Le 20 mai 2020, la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a ouvert une procédure de révocation à l'encontre du procureur général de la Confédération, M. Michael Lauber. Dans le présent rapport, les CdG ne se prononcent pas sur une éventuelle révocation du procureur général étant donné que ce n'était pas l'objet de leur inspection.

Les questions adressées aux experts externes seront définies en concertation avec la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) à la demande de cette dernière. Celle-ci prévoit en effet d'examiner l'opportunité d'intervenir sur le plan législatif après la clôture de l'inspection.

1.4 Démarche

À l'automne 2019, les sous-commissions ont auditionné six des sept membres de l'AS-MPC ainsi que son secrétaire. S'agissant du MPC, elles ont auditionné le

4 Décision de l'AS-MPC du 2.3.2020, disponible en allemand, avec des parties caviardées, sur le site Internet de l'AS-MPC (www.ab-ba.ch/downloads/AB-BA_02_03_2020_Verfuegung_de.pdf, consultée pour la dernière fois le 24.6.2020)

procureur général de la Confédération, les deux procureurs généraux suppléants, le secrétaire général et le chef de l'information. Par ailleurs, les sous-commissions ont demandé aux personnes susmentionnées de répondre par écrit à une liste structurée de questions.

Les sous-commissions ont par ailleurs consulté de nombreux documents de l'AS-MPC et du MPC, dont notamment des procès-verbaux de séances de surveillance ayant réuni les deux organes, des échanges écrits entre eux, des directives et recommandations de l'AS-MPC ainsi qu'un rapport du MPC à l'intention de l'AS-MPC (le MPC fournit à l'AS-MPC des rapports semestriels sur l'état des procédures). Enfin, elles ont examiné les rapports d'activité de l'AS-MPC ainsi que les procès-verbaux des auditions de l'AS-MPC et du MPC menées par les CdG depuis 2011.

Le présent rapport a été mis en consultation auprès de l'AS-MPC et du MPC avant que les CdG ne rendent leur décision et ne le publient. Si l'AS-MPC était favorable à la publication du rapport, le MPC a proposé de ne pas le publier. Le procureur général de la Confédération a été entendu à nouveau lors de la séance des CdG du 24 juin 2020, à sa propre demande.

Le 24 juin 2020, les CdG ont approuvé le rapport et ont décidé de le publier, celui-ci servant de base à l'attribution du mandat aux experts prévue à la phase 2 du concept d'inspection (cf. ch. 1.2).

2 Création de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC) et évolution de ses activités de surveillance entre 2011 et 2018

2.1 Création de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (AS-MPC)

Depuis sa création et jusqu'en 2002, le MPC était sous la surveillance du Conseil fédéral, plus précisément du Département fédéral de justice et police (DFJP). Avec l'entrée en vigueur du projet d'efficacité[5], le 1er janvier 2002, la surveillance du MPC a été répartie en deux aspects distincts: l'aspect administratif est resté de la compétence du Conseil fédéral, qui était aussi l'autorité de nomination du procureur général de la Confédération, alors que, pour les activités de police judiciaire, c'est la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (TF) qui est devenue compétente en matière de surveillance du procureur général, avant que cette compétence ne soit transférée à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (TPF) en avril 2004.

Nombreux sont ceux qui ont jugé que cette division des tâches de surveillance (surveillance matérielle par le TPF et surveillance administrative par le Conseil fédéral) était insatisfaisante. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé, dans son

5 Message du 28.1.1998 concernant la modification du code pénal suisse, de la loi fédérale sur la procédure pénale et de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale), FF **1998** 1253

message relatif à la loi sur l'organisation des autorités pénales[6], que la surveillance ne soit plus divisée et soit uniquement exercée par lui-même. La création d'un organe de surveillance spécial avait alors certes été envisagée, mais le Conseil fédéral a estimé que cette solution était moins appropriée, notamment parce que le fait de confier cette tâche à une entité externe à l'administration fédérale compliquerait la coordination avec les services impliqués. En outre se posait la question de savoir où se positionnerait l'organe en question dans le modèle de la séparation des pouvoirs. Lors de l'examen parlementaire de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP), la position du MPC et de son autorité de surveillance a été le point qui a le plus fait débat. Malgré le scepticisme du Conseil fédéral et l'opposition d'une forte minorité de ses membres, l'Assemblée fédérale a décidé que l'élection du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants relèverait désormais de la compétence du Parlement et qu'un organe de surveillance spécial, élu par le Parlement et indépendant du Conseil fédéral et de la justice, serait créé. Pour justifier cette décision, ses partisans ont fait valoir que le MPC devait être indépendant du pouvoir exécutif et renforcé d'une manière générale. En septembre 2010, les membres de l'AS-MPC ont été élus pour la première fois et l'organe a commencé ses activités le 1er janvier 2011, date de l'entrée en vigueur de la LOAP[7].

2.2 Bases de la surveillance exercée par l'AS-MPC

2.2.1 Bases légales et tâches

L'activité de l'AS-MPC se fonde sur les art. 23 ss LOAP[8], sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (ci-après ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC)[9] et sur le règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération[10]. La nouvelle règlementation de la surveillance est entrée en vigueur en même temps que le nouveau code de procédure pénale suisse[11].

Selon l'art. 23 LOAP, l'autorité de surveillance compte sept membres, dont un juge du TF et un juge du TPF. Deux membres doivent être des avocats inscrits dans un registre cantonal des avocats. Les trois autres membres sont des spécialistes qui n'appartiennent pas à un tribunal fédéral et qui ne sont pas inscrits dans un registre

6 Message du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, FF **2008** 7371)
7 Cf. rapport d'activité 2014 de l'AS-MPC, p. 5.
8 Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP, RS **173.71**)
9 Ordonnance du 1.10.2010 de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS **173.712.24**)
10 Règlement du 4.11.2010 de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS **173.712.243**)
11 Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (code de procédure pénale, CPP, RS **312.0**)

cantonal des avocats. Les membres de l'AS-MPC sont élus par l'Assemblée fédérale. L'AS-MPC se constitue elle-même.

Les tâches et les compétences de l'AS-MPC sont définies aux art. 29 à 31 LOAP. Elles consistent essentiellement à surveiller le MPC sur le plan matériel et administratif et à veiller, en particulier, à ce que le procureur général de la Confédération s'acquitte correctement des tâches qui lui incombent en vertu de l'art. 9 LOAP. L'AS-MPC peut édicter des directives générales à l'égard du MPC portant sur l'accomplissement de ses tâches. Elle n'est par contre pas habilitée à lui donner dans un cas d'espèce des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou à l'exercice de voies de recours (art. 29, al. 2, LOAP).

Le MPC est soumis à une double surveillance. Dans la mesure où des critiques visent la conduite de la procédure dans un cas concret, la voie du recours selon la procédure pénale est ouverte. Les parties et les participants à la procédure peuvent emprunter la voie ordinaire du recours contre toutes les décisions et tous les actes de procédure de la police et du Ministère public (art. 393 CPP). Ainsi, cette surveillance matérielle des autorités de poursuite pénale dans le cadre d'une procédure pénale en cours a lieu exclusivement à travers les voies de droit prévues par la procédure pénale et non par l'autorité de surveillance.

L'AS-MPC n'est pas une autorité de surveillance de droit administratif, hiérarchiquement supérieure au MPC, mais une entité spécialisée indépendante instituée par l'Assemblée fédérale. Dans la doctrine, elle est ainsi notamment désignée comme un «conseil de la magistrature», soit une «nouvelle autorité sui generis» ou comme une «autorité de surveillance matérielle». En sa qualité d'organe élu par le Parlement, l'AS-MPC fait rapport uniquement à l'Assemblée fédérale (cf. art. 29, al. 1, LOAP). Cette dernière exerce la haute surveillance sur l'AS-MPC et sur le MPC (art. 26 LParl[12]). À l'exception d'éventuelles mesures disciplinaires à l'égard de membres du MPC élus par l'Assemblée fédérale (cf. à ce sujet l'art. 31, al. 3, LOAP), les directives de l'AS-MPC sont définitives et aucune voie de droit n'est ouverte à leur encontre[13].

2.2.2 Concept et principes de la surveillance

Le 31 août 2011, l'AS-MPC a adopté un concept de surveillance[14] dans lequel elle a défini les buts de l'activité de surveillance, les tâches de surveillance, leur étendue et leurs limites, la collaboration avec d'autres autorités, ainsi que son organisation interne. Il s'agit d'un document interne de l'autorité, que celle-ci a mis à la disposition des CdG et du MPC.

12 Loi du 13.12.2002 sur le Parlement (LParl; RS **171.10**)
13 Cf. rapport d'activité 2016 de l'AS-MPC, p. 5.
14 Celui-ci n'a pas été publié. Une synthèse des principaux points a été publiée dans le rapport d'activité 2011, pp. 5 et 6.

Lors de sa séance du 26 mars 2012, l'AS-MPC a défini les principes régissant son activité de surveillance, principes qu'elle publie en annexe de ses rapports d'activité[15].

En vertu de ces principes, l'AS-MPC ne se mêle pas de l'activité de poursuite pénale du MPC et fait preuve de retenue lors de la discussion de procédures pendantes avec ce dernier. Les principes prévoient en outre que l'AS-MPC n'a aucune fonction judiciaire, ce qui signifie qu'elle n'effectue aucun contrôle de nature judiciaire de décisions rendues dans des cas d'espèce par le MPC et ne remet pas en question des décisions judiciaires.

Le point 4 de ces principes fixe dans quels cas et à quelles fins l'AS-MPC peut examiner certaines procédures pénales menées par le MPC. La teneur du point 4 est la suivante:

«L'AS-MPC peut examiner des cas d'espèce. Elle se concentre en l'occurrence sur les domaines d'activité du MPC que les tribunaux ne peuvent pas ou pas suffisamment contrôler dans le cas d'espèce. Ces contrôles visent à corriger non pas des décisions rendues dans des cas d'espèce, mais des défauts du système.

a) Est autorisé le contrôle d'une pratique ou à titre exceptionnel de certains actes (de procédure) du MPC, si un contrôle de cette pratique ou de cet acte par les tribunaux n'est pas garanti dans le cas d'espèce, par exemple parce qu'aucun recours n'a été déposé ou parce que, suite à un recours dans un cas d'espèce, seule la légalité peut être vérifiée et non l'adéquation de la pratique.

b) À cet effet, l'AS-MPC est en principe autorisée à se pencher sur des cas concrets de poursuite pénale du MPC. En règle générale, de tels contrôles sont effectués a posteriori (pas avant l'entrée en force de décisions).

c) Est autorisée la consultation de dossiers de procédures concrètes, même s'il s'agit de procédures pendantes. L'AS-MPC ne consulte cependant les dossiers de procédures pendantes que dans des cas exceptionnels. En règle générale, elle ne consulte les dossiers qu'une fois que la décision est entrée en force. En ce qui concerne les procédures closes, elle consulte les dossiers à des fins générales de contrôle de la procédure ou d'analyse de la procédure.

d) Pour vérifier si les procédures sont menées soigneusement et si les principes de procédure sont observés, l'AS-MPC utilise les autres possibilités à disposition:
   - Analyse de décisions judiciaires qui concernent des procédures du MPC. L'AS-MPC veille à ce que le MPC exécute les jugements concrets et à ce qu'il examine également les décisions sous l'angle d'un éventuel effet préjudiciel et les applique.
   - La demande de rapports au MPC.
   - L'examen des manuels de procédure du MPC.

15 Principes de la surveillance par l'AS-MPC de l'activité de poursuite pénale du Ministère public de la Confédération du 26.3.2012, annexe au rapport d'activité 2012 de l'AS-MPC, p. 17

e) Des cas pendants sont régulièrement discutés avec les procureurs dans le cadre des inspections.»

2.2.3 Avis de droit succinct du professeur Felix Uhlmann

En 2018, l'AS-MPC a chargé le professeur Felix Uhlmann, professeur ordinaire de droit public, de droit administratif et de légistique à l'Université de Zurich, de rédiger un avis de droit succinct[16]. L'autorité indique dans son rapport d'activité 2018 qu'elle constitue, de par sa nature, une autorité singulière au sein de l'organisation de la Confédération et qu'il est dès lors nécessaire de clarifier de manière plus approfondie sa nature juridique et ses compétences en matière de surveillance[17]. Les conclusions de l'avis de droit sont les suivantes:

«L'AS-MPC est un organe de surveillance indépendant sui generis qui ne peut être rattaché à une activité étatique déterminée. C'est avec l'Assemblée fédérale qu'elle entretient les liens les plus étroits. L'AS-MPC est la ‹première interlocutrice des CdG pour les affaires ayant trait au Ministère public de la Confédération›, mais davantage qu'un simple 'organe auxiliaire' du Parlement. Les compétences de l'AS-MPC vont au-delà d'une haute surveillance parlementaire. L'AS-MPC peut notamment édicter des directives et jouit de prérogatives par rapport au personnel qui, même si elles sont limitées, relèvent typiquement d'un rapport hiérarchique de surveillance et de gestion. Malgré les compétences professionnelles des membres de l'AS-MPC, le champ d'action quasi judiciaire du Ministère public de la Confédération doit en principe être préservé.

La question de savoir si la surveillance de l'AS-MPC est avant tout politique (en raison de sa proximité avec le Parlement) ou professionnelle (en raison des compétences de ses membres) n'est pas clairement résolue. Par ailleurs, la portée de la compétence de l'AS-MPC d'édicter des directives nécessite aussi certains éclaircissements. L'AS-MPC doit avoir la possibilité d'édicter des directives relatives au fonctionnement du Ministère public de la Confédération dans la mesure où celui-ci n'est pas en mesure de remédier lui-même aux lacunes et aux manquements dans un délai raisonnable. En revanche, il n'est pas certain qu'elle ait la compétence d'édicter des directives en matière de politique criminelle. De même, l'examen du cas d'espèce par l'AS-MPC soulève des incertitudes. Il devrait être possible lorsque le cas d'espèce revêt une importance systémique.»

2.3 Évolution de l'activité de surveillance de l'AS-MPC depuis 2011

Le présent chapitre présente une analyse de la mise en place et du développement des instruments de surveillance de l'AS-MPC, analyse fondée sur les rapports d'activité de cette dernière ainsi que sur les entretiens qui ont lieu au moins une fois

16 Publié dans le rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, p. 26 à 32 (annexe)
17 Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, p. 7

par an entre les sous-commissions et l'autorité dans le cadre de la haute surveillance. L'analyse se concentre sur les aspects suivants: l'organisation, les séances de surveillance, les inspections, les directives destinées au MPC et les recommandations qui lui sont adressées, les rapports du MPC concernant les procédures pénales, la préservation de l'indépendance du MPC dans le cadre des poursuites pénales, la surveillance dans les domaines de l'organisation et du personnel ainsi que lors de l'exercice du droit disciplinaire de l'AS-MPC.

L'analyse ne porte en revanche pas sur d'autres domaines d'activité de l'AS-MPC tels que la désignation de procureurs fédéraux extraordinaires, la levée du secret de fonction pour le procureur général et ses suppléants, la collaboration avec d'autres autorités, le traitement des interventions parlementaires ou encore les compétences en matière de tenue du budget et des comptes.

2.3.1 Organisation, personnel et finances

Lorsque l'activité de l'AS-MPC a commencé, début 2011, le poste de procureur général de la Confédération était occupé par Erwin Beyeler. Le 15 juin 2011, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a décidé de ne pas le réélire pour la période 2012–2015. Le 28 septembre 2011, elle a élu Michael Lauber à la fonction de procureur général de la Confédération, fonction que l'intéressé a prise le 1er janvier 2012.

L'AS-MPC est conçue comme une autorité indépendante de l'administration fédérale, des tribunaux et du Parlement. Dans le cadre du projet «MPC 2011», cette indépendance a été étendue à l'organisation administrative. Conformément à l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[18], l'AS-MPC peut obtenir contre paiement des prestations administratives et logistiques auprès d'autres unités de la Confédération. Les modalités sont fixées dans des conventions de prestations (art. 10, al. 3). L'autorité a conclu des conventions avec le secrétariat général du DFF, l'OFCL, l'OFIT et le Centre de service en matière de finances du DFF afin de pouvoir bénéficier de leurs prestations en matière d'infrastructure, de finances et de personnel.

Les membres de l'AS-MPC exercent leur activité à titre accessoire. Les indemnités journalières et le remboursement des frais sont fixés conformément à l'art. 15 de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[19] et aux dispositions ad hoc d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale[20]. Conformément à ces dispositions, les membres touchent des indemnités journalières pour la participation à des séances et à des inspections, mais pas pour les travaux d'une autre nature accomplis pour l'AS-MPC (par ex. étude de dossiers, préparation d'exposés, etc.). Le président bénéficie en outre d'une allocation présidentielle non assurée d'un montant de 12 000 francs par année.

18 RS **173.712.24**
19 RS **173.712.24**
20 Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13.3.2007 concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral (RS **172.121.2**)

Au cours de sa première année d'activité, l'AS-MPC a introduit un système de personnes de référence en se fondant sur l'art. 9, al. 1, de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[21]. Elle dispose de personnes de référence pour des thèmes permanents (par ex. le budget ou les comptes), pour des questions uniques (concernant par ex. une procédure en particulier) ou pour la gestion de projets. En outre, l'autorité crée des groupes de travail pour l'examen de questions particulières (par ex. la collaboration entre le MPC et le Service de renseignement de la Confédération [SRC] ou la criminalité organisée). Les inspections sont en règle générale réalisées par une délégation composée de trois membres (art. 9, al. 2, de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[22]).

Au départ, le secrétariat de l'AS-MPC était composé d'une collaboratrice juridique à un taux d'occupation de 80 % et, à partir de novembre 2011, d'un secrétaire administratif à un taux d'occupation de 40 %, ce qui correspond donc à 120 % au total. Le secrétariat s'est ensuite étoffé pour compter 140 % de taux d'occupation en 2012, 150 % entre 2013 et 2016, entre 160 et 180 % en 2017 et 2018, puis 260 % à partir du 1er mai 2019 (180 % pour des postes de nature juridique et 80 % pour le secrétariat administratif). Le budget 2020 prévoit l'engagement de deux collaborateurs scientifiques supplémentaires (entre 80 % et 100 % chacun), ce qui n'a pas encore eu lieu.

Les dépenses de l'AS-MPC inscrites au budget se sont élevées à des montants allant de 825 000 francs à 1,6 million de francs (2011: 869 000 francs, dont seuls 418 000 francs ont été utilisés; 2012: 895 200 francs, pas épuisé; 2013: 884 900 francs, pas épuisé; 2014: 903 900 francs; 2015: 900 300 francs; 2016: 857 400 francs; 2017, pour la première fois dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale: 840 200 francs, dont 634 000 ont été utilisés; 2018: 825 700 francs, dont 759 335 ont été utilisés; 2019: 1,3 million de francs et un crédit supplémentaire de 350 000 francs; 2020: 1,6 million de francs).

2.3.2 Séances de surveillance

Au cours de la première année d'activité de l'AS-MPC, son président, le juge fédéral Hansjörg Seiler, a établi la pratique selon laquelle avaient lieu, une fois par mois environ, des séances de surveillance dont une partie était consacrée aux discussions internes et une autre aux entretiens avec le MPC. Cette pratique a été poursuivie jusqu'en 2017. À partir de 2018, l'AS-MPC a continué de mener des séances internes mensuelles, mais n'y a invité le MPC que tous les deux mois environ.

Les personnes suivantes participaient régulièrement à ces séances: les membres de l'AS-MPC, le procureur général de la Confédération, ses suppléants et d'autres membres de la direction. À l'ordre du jour figuraient régulièrement des thèmes tels que la marche des affaires, des questions générales liées à l'organisation et à la structure du MPC, les projets informatiques, les avis concernant des projets de loi ou encore les rencontres entre le procureur général et des homologues étrangers. Par

21 RS **173.712.24**
22 RS **173.712.24**

ailleurs, l'AS-MPC demandait régulièrement des informations relatives à l'état de procédures particulièrement importantes. Outre les objets ordinaires, les séances ont aussi porté sur des thèmes prioritaires qui étaient définis à l'avance et annoncés au MPC. En règle générale, le MPC fournissait à l'AS-MPC, avant la séance, un document devant servir de base à la discussion.

En 2011, les thèmes prioritaires abordés au cours des séances de surveillance ont notamment été les suivants: l'unité de doctrine au sein du MPC, la délégation de procédures aux cantons, les principes régissant la mise en accusation ou encore le principe d'opportunité. Par ailleurs, l'AS-MPC a adressé une réprimande au procureur général de la Confédération qui était alors en fonction après que ce dernier eut ouvertement critiqué le TPF, dans un communiqué de presse, concernant le jugement rendu dans l'affaire Holenweger. Lors de la séance de surveillance de novembre 2011, qui a été la première séance tenue après la publication dudit communiqué de presse, l'AS-MPC est intervenue auprès du procureur général en précisant qu'elle ne tolérerait en aucun cas que le MPC émette par le biais des médias de nouvelles critiques d'une telle ampleur à l'égard d'autres autorités[23].

En 2012, les thèmes prioritaires abordés lors des séances de surveillance ont été l'optimisation de l'organisation du MPC, le contrôle de gestion de l'office et le contrôle de gestion opérationnel du MPC, ainsi que les projets informatiques du MPC. En 2013, l'AS-MPC a demandé à ce dernier de lui présenter son projet de réorganisation et son projet informatique «transform it». En 2014, l'une des séances, qui a été combinée à une visite du TPF à Bellinzone, a été l'occasion pour l'AS-MPC de se pencher sur les thèmes prioritaires suivants: les délits boursiers, la surveillance téléphonique et les procédures concernant des organisations criminelles de type mafieux, des questions générales dans les domaines de l'informatique et des RH ainsi que les répercussions financières de changements structurels et de projets.

En 2015, lors de sa séance de janvier, l'autorité de surveillance dans sa nouvelle composition, présidée par le juge fédéral Niklaus Oberholzer, a défini les priorités de son programme annuel, dont notamment les procédures concernant les organisations criminelles de type mafieux, l'art. 260ter CP[24] et la cybercriminalité. En outre, l'AS-MPC s'est particulièrement intéressée aux projets de réorganisation «BA 2016» et «BA-Profiles», aux premières nominations des procureurs par le procureur général, aux conséquences financières des projets, aux modifications structurelles et à la politique du personnel du MPC. En 2016, on comptait parmi les thèmes prioritaires les projets de réorganisation «BA 2016» et «BA Profiles» et leurs effets concrets ainsi que les répercussions financières des projets et structures du MPC. De nouveaux sujets sont apparus à la suite du mandat des Commissions de gestion relatif à l'examen d'éventuelles influences sur les procédures pénales en lien avec le crash aérien à Würenlingen en 1970, de diverses dénonciations parvenues à l'AS-MPC dans le cadre de procédures pendantes du MPC ainsi que par rapport aux délimitations de l'activité de contrôle entre l'autorité de surveillance et le Contrôle fédéral des finances (CDF).

23 Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, p. 21
24 Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS **311.0**)

En 2017, l'AS-MPC s'est réunie à l'occasion de dix séances de surveillance ordinaires et de deux séances extraordinaires. Une séance a eu lieu extra-muros dans les locaux du TPF à Bellinzone. Concrètement, l'autorité de surveillance s'est notamment penchée de manière plus approfondie sur des questions organisationnelles et méthodologiques, sur les résultats intermédiaires des inspections transversales menées en 2017, sur les éclaircissements dans l'affaire D.M. à l'attention de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG), sur la catégorie de délits Droit pénal international, sur le controlling des cas du MPC et sur le projet «Joining Forces» ainsi que sur la question relative à la délimitation des domaines de compétence respectifs du CDF et de l'AS-MPC. En outre, l'AS-MPC s'est penchée sur des questions de nature systémique telles que les relations avec les collaborateurs ayant quitté le MPC, en particulier avec ceux qui, à la suite de leur départ, déploient des activités professionnelles dans des champs thématiques similaires, ou encore la conclusion de conventions «de officiis» par le MPC.

Dans son rapport d'activité 2017, l'AS-MPC a constaté que le MPC, chargé de l'activité opérationnelle et comptant plus de 220 collaborateurs, disposait d'une avance en matière d'information par rapport à l'AS-MPC, qui est organisée selon le principe de milice et dotée de ressources modestes. Par conséquent, c'est jusqu'alors le MPC qui a proposé les thèmes qui devaient être traités dans le cadre des séances de surveillance. Dans le but de limiter davantage le risque d'une approbation implicite, les sujets mis à l'agenda en 2018 devaient faire, au besoin, l'objet d'un suivi systématique. En outre, l'autorité a indiqué qu'elle formulerait désormais par écrit, à l'attention du procureur général de la Confédération, les décisions prises à la suite des séances de surveillance avec le MPC[25].

Lors des séances internes qui se sont déroulées en 2018, l'AS-MPC s'est intéressée non seulement à la désignation des procureurs extraordinaires, mais aussi au recours aux forces de police lors de l'exécution de mesures de contrainte sur mandat des procureurs extraordinaires, aux résultats de l'inspection du secrétariat général du MPC ainsi qu'au complexe de procédures Fifa. L'autorité s'est retirée dans le cadre d'une séance qui s'est tenue en été, et pendant laquelle elle s'est notamment penchée sur l'avis de droit succinct du professeur Felix Uhlmann, sur le projet d'inspection du secrétariat général du MPC, sur le renforcement du secrétariat de l'AS-MPC et sur la conception de ses séances de surveillance. Comme elle l'avait annoncé dans son rapport d'activité 2017, l'AS-MPC a communiqué plusieurs fois par écrit au MPC les décisions prises lors de ses séances de surveillance.

En 2019, sous la nouvelle présidence de Hanspeter Uster, l'AS-MPC a tenu, outre plusieurs séances extraordinaires consacrées à la procédure disciplinaire menée à l'encontre du procureur général de la Confédération, des séances de surveillance d'une journée au rythme d'une par mois environ. Elle s'est en outre isolée dans le cadre d'une séance d'une journée. En parallèle, elle a traité à plusieurs reprises des questions urgentes par téléphone ou par écrit. Tous les deux mois, l'AS-MPC a convié le procureur général à une séance de surveillance lors de laquelle il était tenu de donner des renseignements sur des sujets en majorité prédéfinis. Pour la première fois, les séances avec le procureur général ont été basées sur un planning thématique

25 Rapport d'activité 2017 de l'AS-MPC, p. 9

annuel qui lui avait été soumis pour prise de position en début d'année. Les auditions ont principalement porté sur un certain nombre d'affaires ou de complexes de procédures, sur les prévisions relatives à des affaires ainsi que sur l'état des affaires du complexe de procédures Fifa.

2.3.3 Inspections

La loi prévoit que l'AS-MPC peut exiger du MPC qu'il lui fournisse des renseignements et des rapports supplémentaires sur son activité et procéder à des inspections (art. 30, al. 1, LOAP). L'AS-MPC peut charger une délégation de trois membres au moins d'effectuer les inspections (art. 9, al. 2, de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[26]). Dans le cadre des inspections, les membres de l'AS-MPC ont accès aux dossiers de procédure, mais ne peuvent utiliser les informations dont ils ont eu connaissance que sous une forme générale et anonyme pour établir leurs rapports et recommandations (art. 30, al. 2 et 3, LOAP).

Durant la première année d'activité de l'AS-MPC, les inspections avaient pour but principal de prendre connaissance du travail effectué par le MPC (dirigé à l'époque par le procureur général de la Confédération Erwin Beyeler) et de se procurer les éléments permettant d'apprécier l'activité du MPC dans son ensemble. L'AS-MPC a mené des inspections de toutes les unités opérationnelles et non opérationnelles du MPC. Contrairement au TPF, l'AS-MPC n'a pas procédé à des inspections de procureurs – car la surveillance de ces derniers était désormais en premier lieu du ressort du procureur général de la Confédération en vertu de la nouvelle LOAP – mais défini des thèmes prioritaires. Les inspections effectuées en 2011 ont concerné principalement la durée des procédures, la fixation des priorités en matière de lutte contre la criminalité et les besoins du MPC en ressources de la Police judiciaire fédérale (PJF).

Chaque inspection a été effectuée par une équipe de trois membres de l'AS-MPC et fait l'objet d'un procès-verbal. Les collaborateurs du MPC qui ont été interrogés ont eu la possibilité de prendre position au sujet des procès-verbaux, après un contrôle des faits. L'AS-MPC a rédigé un rapport final sur les inspections. Le procureur général de la Confédération a eu la possibilité de prendre position au sujet du rapport final.

Il est apparu que l'AS-MPC et le MPC n'avaient pas la même conception du rapport d'inspection: le MPC souhaitait un rapport contenant une évaluation de son organisation et de la conduite des procédures (éventuellement assortie de quelques recommandations pour l'avenir). Se fondant sur les inspections, l'AS-MPC a, de son côté, fait certaines constatations qui ne constituent cependant pas une appréciation définitive de l'organisation, des processus opérationnels et de la qualité de la conduite des procédures, mais un état des lieux provisoire des domaines auxquels l'AS-MPC devrait à l'avenir accorder une attention particulière[27].

26 RS **173.712.24**
27 Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, pp. 9 et 11

En 2012, l'inspection a été centrée sur les procédures. L'AS-MPC n'a pas porté son attention sur des procédures concrètes données ou sur l'évaluation des différents procureurs, mais sur la façon dont le MPC conduisait les procédures en règle générale. À cet effet, des équipes d'inspection comprenant trois membres de l'AS-MPC et un greffier ont inspecté les unités opérationnelles du MPC. Chaque unité devait actualiser environ huit rapports spécifiques en vue de l'inspection. Parmi ces huit procédures, l'équipe d'inspection en a sélectionné trois ou quatre, afin de les examiner. Dans le cadre de l'examen des procédures, l'AS-MPC a parfois consulté le dossier relatif à la procédure. Elle a résumé les principaux résultats de l'inspection dans son rapport d'activité[28].

En réponse à la question d'un membre des CdG, qui souhaitait savoir ce que l'AS-MPC faisait des résultats de l'examen des dossiers de procédures, le président de l'AS-MPC a indiqué que ces analyses se faisaient par oral lors des séances de surveillance de l'AS-MPC et qu'elles étaient consignées dans les procès-verbaux des séances. Aucun rapport d'analyse écrit n'est établi. Selon le président de l'AS-MPC, les analyses sont intégrées au rapport d'inspection et, partant, également au rapport d'activité de l'AS-MPC sous une forme synthétique[29].

En 2013, l'AS-MPC a inspecté les antennes régionales de Zurich, Lugano et Lausanne ainsi que plusieurs divisions du MPC à Berne. L'accent a été mis sur trois questions: planification et stratégie en matière de procédures, gestion du temps et controlling opérationnel. Il n'a par contre pas été question des procédures concrètes ni d'effectuer une évaluation des procureurs. L'AS-MPC a conclu que les inspections fournissaient de nombreuses informations, mais qu'elles ne permettaient pas d'avoir un aperçu complet du déroulement des procédures. L'autorité de surveillance a dit être consciente de ce problème et rechercher constamment de nouvelles formes d'inspection. Elle a indiqué que toutes les inspections s'étaient déroulées dans un climat agréable et détendu et que les équipes d'inspection avaient globalement eu une impression favorable du travail fourni par les divisions du MPC inspectées[30].

En 2014, les responsables d'inspection ont choisi dans les rapports semestriels du MPC une centaine de procédures pour les inspections. La procédure d'inspection a été légèrement modifiée: dans un premier temps, lors d'un entretien avec le chef de l'antenne ou de la division, l'équipe d'inspection a obtenu une vue d'ensemble de l'état de l'unité inspectée. Durant la deuxième partie, un ou deux inspecteurs ont examiné les procédures d'un procureur, en la seule présence de ce dernier. Au terme de l'examen des différentes procédures, l'équipe d'inspection a partagé ses observations. Lors de la troisième partie, le résultat de l'inspection a été discuté avec le chef de l'antenne ou de la division. L'inspection a porté sur la qualité des rapports spécifiques, la gestion du temps dans le cadre des procédures – en particulier des anciennes procédures –, le controlling introduit en 2012 et 2013 et la collaboration avec la PJF. En outre, l'AS-MPC a examiné les classements des procédures sans victime (ayant qualité pour recourir) et des classements au sens de l'art. 53 CP

28 Rapport d'activité 2012 de l'AS-MPC, p. 7 – 9
29 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 9.4.2013, p. 11 (non publié; propos originaux en allemand)
30 Rapport d'activité 2013 de l'AS-MPC, pp. 9 et 10

(classement pour motif de réparation). Il s'agissait de contrôler à titre subsidiaire la légalité de l'action du MPC dans les cas où un jugement n'est plus possible[31].

En 2015, l'AS-MPC a maintenu, sous son deuxième président, sa pratique en matière d'inspections. Les responsables d'inspection ont choisi 87 procédures pour les examiner de près. Une part notable de ces procédures avaient déjà été examinées en profondeur par les équipes d'inspection en 2014 et leur déroulement intervenu depuis lors a été discuté[32].

Devant les sous-commissions, le deuxième président de l'AS-MPC a souligné que l'inspection, chaque année, de pratiquement toutes les divisions du MPC par une équipe de trois personnes constituait l'aspect le plus important de l'activité de surveillance de l'AS-MPC. Il a indiqué que les rapports spécifiques étaient analysés et des procédures étaient discutées avec les procureurs en charge de celles-ci dans les différentes divisions. Et d'ajouter qu'il ne s'agissait pas de donner des instructions sur la manière de conduire les procédures – les procureurs fédéraux étant probablement plus compétents que les membres de l'AS-MPC en la matière –, mais d'attirer l'attention sur les éventuelles lacunes au niveau des structures, du personnel ou des procédures. Il s'agissait ainsi, en analysant des procédures concrètes, de décortiquer les problèmes généraux, ce à l'échelon inférieur et non sur la base des explications fournies par le MPC lors des séances de surveillance[33].

En 2016, les responsables d'inspection ont choisi, dans le reporting semestriel du MPC, une quarantaine de procédures individuelles et groupes de procédures pour leur inspection. Dans ce contexte, ce sont principalement les grands complexes de procédures ainsi que les cas d'une certaine ancienneté qui ont été examinés. Avec l'introduction de la réorganisation du MPC par «BA Profiles», les questions relatives à la nouvelle structure, aux profils, à la situation salariale et aux rapports de travail ont pris une place assez importante. Pour ce qui a trait aux procédures, l'examen s'est concentré sur les complexes de procédure – fort présents dans les médias – Petrobras, 1MDB et Fifa ainsi que sur des cas plus anciens qui étaient désormais amenés à leur terme.

Outre les inspections ordinaires, l'AS-MPC a procédé, pour le compte des CdG, à une enquête extraordinaire sur les documents existants concernant l'enquête pénale menée au sujet de la catastrophe aérienne de Würenlingen en 1970. Elle est arrivée à la conclusion que le dossier du MPC ne contenait aucun indice relatif à une conduite de la procédure pénale non conforme à la loi[34].

En 2017, des délégations de l'AS-MPC ont procédé à des enquêtes dans l'ensemble des départements du MPC dans le cadre d'une inspection transversale. L'inspection avait pour but de comprendre comment le MPC travaillait sur un cas concret. Sur le plan méthodologique, l'AS-MPC a choisi une nouvelle approche d'inspection dans la mesure où le membre de l'AS-MPC chargé de la préparation de l'inspection a proposé une liste de questions standardisée qui – indépendamment de la composition

31 Rapport d'activité 2014 de l'AS-MPC, pp. 11 et 12 et 15
32 Rapport d'activité 2015 de l'AS-MPC, p. 11
33 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 11.4.2016, p. 6 (non publié; propos originaux en allemand)
34 Rapport d'activité 2016 de l'AS-MPC, pp. 9 et 10 et 14

de la délégation de trois membres – assurerait la comparabilité des résultats de l'enquête à travers toutes les divisions. Ce ne sont pas seulement les procureurs en charge de la direction de la procédure qui ont été interrogés, mais systématiquement tous les collaborateurs impliqués dans le cas choisi, afin de déterminer quelle était la contribution de chacun. En outre, l'AS-MPC a décidé de procéder à deux inspections extraordinaires, l'une en collaboration avec la DélCdG dans l'affaire Daniel M. et une autre concernant la catégorie de délits Droit pénal international[35].

Dans le rapport d'activité 2018, le deuxième président de l'AS-MPC, qui était sur le point de quitter ses fonctions, a fait une rétrospective et déclaré ce qui suit[36]:

«Le MPC s'est transformé en une autorité pénale moderne et pleine d'assurance. Alors qu'auparavant, un procureur pouvait encore dans une large mesure statuer seul sur les affaires qui lui étaient attribuées, le nouveau modèle de direction et d'organisation a permis au MPC de gagner en visibilité. Le renforcement du controlling, la gestion des cas, les responsables catégories de délits et surtout les projets déployés dans le cadre d'UNAVOCE ont permis l'harmonisation indispensable à des poursuites pénales efficientes et efficaces. On a alors constaté que la toute nouvelle indépendance du MPC ne se mesurait pas à l'aune de la liberté des différents procureurs. En effet, seule une ‹unité de doctrine› permet au MPC de s'imposer comme l'autorité de poursuite pénale suprême de la Confédération.»

S'agissant de l'évolution de l'AS-MPC, il a indiqué: «Le MPC n'est pas le seul à s'être réorganisé, l'AS-MPC a elle aussi connu des mutations. Après une première phase de mise en place, elle s'est penchée de manière approfondie sur les problématiques spécifiques du MPC. Elle ne se contente plus d'accompagner le MPC de manière critique et est en mesure, aujourd'hui, de cerner les structures et les procédures du MPC grâce à des inspections ciblées. Parmi ces inspections, il convient de mentionner, durant l'année sous revue, les inspections approfondies du secrétariat général[37] et du domaine Droit pénal international[38].

Conçue à l'origine comme une simple autorité de surveillance du MPC, l'AS-MPC s'est vu attribuer diverses nouvelles tâches durant les quatre dernières années. En collaboration avec le DFJP, l'AS-MPC a fait établir un rapport sur l'optimisation des interfaces entre le MPC et la PJF. Sur mandat de la haute surveillance parlementaire, elle a traité, sous l'angle de l'histoire du droit, l'enquête pénale menée à l'époque sur l'accident d'avion de Würenlingen. En rapport avec les controverses liées à l'intervention d'un espion suisse en Allemagne, elle a également analysé, d'entente avec la DélCdG, la procédure pénale menée en parallèle par le MPC contre cet espion.»

En 2018, l'AS-MPC a effectué une nouvelle inspection extraordinaire, celle du complexe d'enquêtes Fifa. Ces enquêtes portaient sur des rencontres informelles non

35 Rapport d'activité 2017 de l'AS-MPC, pp. 7 et 8, 10 et 11; procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 19.4.2018, p. 2 (non publié; propos originaux en allemand)
36 Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, p. 5
37 L'inspection a été menée en 2018; l'évaluation des résultats est prévue au second trimestre.
38 Résumé in: Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, pp. 12 à 14

consignées – initialement au nombre de deux – entre le procureur général de la Confédération et le président de la Fifa[39].

En raison de la procédure disciplinaire concernant le procureur général Michael Lauber, 2019 fut l'exercice le plus intense de l'AS-MPC depuis le début de son activité. Compte tenu de son urgence, l'AS-MPC a donné la priorité à cette enquête durant l'année sous revue. L'inspection du système de controlling et l'évaluation de la qualité des actes d'accusation du MPC ont été reportées à l'année 2020, tout comme l'analyse des résultats de l'inspection du secrétariat général du MPC pour les raisons susmentionnées[40].

2.3.4 Directives et recommandations

L'AS-MPC peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le MPC doit s'acquitter de ses tâches. Elle ne peut toutefois donner des instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours (art. 29, al. 2, LOAP).

Le 31 août 2011, l'autorité de surveillance a, conformément à l'art. 29, al. 2, LOAP, édicté sa première directive à l'intention du MPC, qui concernait la manière dont le MPC devait lui remettre ses rapports [cette directive est longtemps restée la seule directive édictée par l'AS-MPC; deux autres directives ont été édictées par la suite, les 26 mai et 2 juin 2020 (cf. ch. 4.2)]. Le TPF avait déjà édicté des directives semblables à l'intention du MPC. Selon la directive de l'AS-MPC, le Ministère public doit remettre à l'AS-MPC un rapport annuel, mais également des rapports semestriels. Les rapports semestriels contiennent des informations concernant les procédures pendantes, les procédures terminées et les rapports spécifiques qui permettent à l'AS-MPC de prendre connaissance de la façon dont le MPC conduit les procédures. En outre, le MPC doit remettre chaque semestre un rapport financier à l'AS-MPC. La directive contient également des indications sur les inspections menées par l'autorité de surveillance. Elle a été conçue en veillant à ce que l'élaboration des rapports destinés à l'AS-MPC n'entraîne pas un travail excessif pour le MPC. Une solution a été trouvée conjointement avec ce dernier. Ainsi, les rapports pourront, dans une large mesure, être établis à l'aide des instruments utilisés par le MPC pour le contrôle de gestion interne[41].

L'AS-MPC peut non seulement édicter des directives, mais également adresser des recommandations non contraignantes au procureur général conformément à l'art. 30, al. 3, LOAP.

S'agissant de sa pratique en matière de recommandations formellement adressées au MPC, l'AS-MPC écrit dans son rapport annuel 2018: «Dans un premier temps, pour satisfaire au principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.), qui s'applique impérativement à toutes les activités étatiques, et sauvegarder le plus possible l'indé-

39 Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, pp. 14 à 16
40 Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, pp. 3 et 4
41 Cf. Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, p. 8

pendance du MPC, l'AS-MPC formule, si nécessaire, dans le cadre de son mandat légal, des recommandations assorties d'un délai de mise en œuvre à l'intention du procureur général. Si celui-ci ne met pas en œuvre les recommandations dans le délai imparti, l'AS-MPC en examine les raisons et lui adresse, le cas échéant, des directives contraignantes en annulant la recommandation. Le procureur général ne dispose d'aucune voie de droit contre les instructions émises par l'AS-MPC[42].»

En 2018, l'AS-MPC a adressé, pour la première fois, deux recommandations formelles au procureur général:

Dans le cadre de son inspection extraordinaire dans le dossier Daniel M., l'AS-MPC a adressé, le 13 mars 2018, une recommandation au MPC afin qu'il définisse dans le protocole d'entente conclu avec le SRC sur les processus de la collaboration dans les domaines de la prévention et de la poursuite pénale quelles informations acquises par le SRC peuvent être intégrées dans les procédures pénales[43].

Dans le cadre des investigations menées sur deux rencontres entre le procureur général et le président de la Fifa qui n'ont pas fait l'objet d'un procès-verbal, l'AS-MPC a recommandé au MPC, le 23 novembre 2018, de documenter toute rencontre avec une partie ou une personne participant à la procédure dans le cadre d'une procédure pénale[44].

Outre les deux recommandations formelles, les rapports d'activité de l'AS-MPC contiennent d'autres recommandations adressées au MPC notamment dans le cadre des inspections menées par l'autorité de surveillance. Elles semblent toutefois revêtir un caractère plus informel et soit leur mise en œuvre n'a pas été systématiquement contrôlée, soit le contrôle n'a pas été mentionné dans les rapports d'activité.

Ainsi, à la suite de ses inspections, l'AS-MPC avait déjà formulé, dans son rapport d'activité de 2011, des recommandations sur la manière de conduire des procédures, notamment sur la durée des procédures et sur l'optimisation des ressources utilisées[45]. Dans son rapport de 2014, l'autorité de surveillance a émis une recommandation sur les mesures structurelles à mettre en place concernant l'engagement des ressources en personnel[46]. Parfois, les recommandations ont été formulées plutôt sous forme de suggestions, comme dans le rapport d'activité 2012 où l'AS-MPC suggère que le MPC mette au point une stratégie permettant un classement plus rapide des procédures. Ou encore lorsque l'AS-MPC suggère que le MPC traite le calcul de la prescription et le contrôle de la prescription dans un cadre approprié[47].

2.3.5 Rapports du MPC sur les procédures pénales

Conformément à la directive de l'AS-MPC du 31 août 2011, le MPC informe tous les six mois l'AS-MPC des procédures en cours (y compris les procédures suspen-

42 Cf. Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, p. 16
43 Cf. Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, p. 16
44 Cf. Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, pp. 14 et 17
45 Cf. Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, pp. 11 et 12
46 Cf. Rapport d'activité 2014 de l'AS-MPC, p. 15
47 Cf. Rapport d'activité 2012 de l'AS-MPC, p. 9

dues) et des procédures réglées (durée de la procédure incluse); il y joint les rapports spécifiques qu'il établit pour ses propres objectifs, ainsi qu'une liste des procédures prioritaires et un rapport financier. Les échéances pour la remise des rapports sont le 30 juin et le 31 décembre. Les rapports relatifs à des cas particuliers permettent à l'AS-MPC de prendre connaissance de la façon dont le MPC conduit les procédures et de détecter les éventuels problèmes récurrents. Dans ses premières années d'existence, l'AS-MPC s'est surtout concentrée sur les procédures (cf. ch. 2.3.3. Inspections). Elle a examiné les rapports sur les cas particuliers au fur et à mesure et a développé un système d'évaluation. C'est sur la base de ces rapports que les équipes d'inspection de l'AS-MPC ont choisi un certain nombre de procédures qu'elles ont ensuite contrôlées dans le cadre de leurs inspections[48]. Dans son appréciation des rapports spécifiques, l'AS-MPC a souhaité que leur qualité soit améliorée[49] et a pu effectivement constater une amélioration lors d'un examen ultérieur[50].

2.3.6 Respect de l'indépendance du MPC en matière de poursuite pénale

Durant les premières années de son activité, l'AS-MPC a mené une réflexion approfondie sur la question de savoir dans quelle mesure elle devait examiner des cas spécifiques dans le cadre de son activité de surveillance. Les membres de l'AS-MPC qui mènent une inspection au sein du MPC ont accès aux dossiers de procédure dans la mesure où l'exécution de leur mandat l'exige (art. 30, al. 2, LOAP). Par contre, l'AS-MPC ne peut pas donner d'instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours (art. 29, al. 2, LOAP). Le président de l'AS-MPC a expliqué aux sous-commissions que l'autorité de surveillance respectait rigoureusement ces dispositions. D'après lui, cependant, l'examen de cas spécifiques faisait souvent émerger des problèmes généraux, dont l'AS-MPC discutait avec le MPC. Dans ces cas-là, le MPC se montrait ouvert, coopératif et constructif, selon le président de l'AS-MPC. Ce dernier estimait que l'autorité de surveillance respectait l'indépendance du MPC dans les cas spécifiques et que, en contrepartie, le MPC respectait la volonté de l'AS-MPC de se procurer une vue d'ensemble sur la base de cas individuels[51].

Dans son rapport d'activité 2011, l'AS-MPC indique que le procureur général de la Confédération l'informait régulièrement, lors de ses séances de surveillance, au sujet des procédures «qui peuvent avoir une certaine portée politique, qui touchent particulièrement les relations entre la Suisse et l'étranger, [qui sont] susceptibles d'intéresser particulièrement les médias, pour lesquelles le MPC a le cas échéant besoin de l'appui de l'AS-MPC ou qui présentent un intérêt particulier pour d'autres raisons»[52].

48 Cf. Rapport d'activité 2012 de l'AS-MPC, p. 7
49 Cf. Rapport d'activité 2013 de l'AS-MPC, p. 9
50 Cf. Rapport d'activité 2014 de l'AS-MPC, p. 12
51 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 9.4.2013, p. 3 (non publié; propos originaux en allemand)
52 Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, p. 9

Si l'AS-MPC s'est également régulièrement penchée sur des cas spécifiques dans le cadre de ses inspections, elle s'est, ce faisant, toujours concentrée sur la question des conséquences générales qui découlaient de ces cas particuliers[53].

2.3.7 Surveillance en matière d'organisation et dans le domaine des ressources en personnel

Selon l'art. 9 LOAP, le procureur général de la Confédération dirige le MPC; il a notamment la responsabilité de mettre en place une organisation rationnelle et d'en assurer le fonctionnement ainsi que de veiller à une affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure. Il peut donc définir l'organisation et gérer le personnel du MPC, à l'exception de ses deux suppléants, qui sont élus par l'Assemblée fédérale. De son côté, l'AS-MPC est habilitée à prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre du procureur général et de ses deux procureurs généraux suppléants (art. 31 LOAP; cf. ch. 2.3.8).

En pratique, l'AS-MPC respecte l'autonomie du procureur général en matière d'organisation, comme l'ont régulièrement rappelé les présidents successifs de l'autorité de surveillance aux sous-commissions. Certes, l'AS-MPC contrôle si le procureur général remplit correctement les tâches qui lui sont assignées par la loi, mais, ce faisant, elle respecte la marge de manœuvre qui lui est accordée et n'intervient pas dans les questions opérationnelles liées aux affaires courantes[54]. En sa qualité d'autorité de surveillance matérielle qui, contrairement à une direction de département, n'est pas positionnée au sommet d'une hiérarchie administrative, il n'appartient pas à l'AS-MPC de prendre position par rapport aux décisions individuelles du procureur général[55]. Ainsi, durant la phase de structuration du MPC, l'AS-MPC a pris connaissance des règlements organisationnels adoptés par ce dernier, mais n'est pas intervenue. Le premier président de l'AS-MPC a d'ailleurs confirmé devant les sous-commissions que l'AS-MPC ne se mêle en principe pas de l'autonomie organisationnelle du procureur général et que, si elle détecte des problèmes découlant de lacunes dans l'organisation, elle suggère de prendre les mesures adéquates[56].

Dans son premier rapport d'activité, l'AS-MPC avait affirmé, selon les constatations de l'équipe d'inspection, que le mode d'organisation du MPC permettait de travailler de manière appropriée. Compte tenu des résultats des inspections effectuées en 2011, l'AS-MPC entendait examiner en profondeur, lors des futures inspections, certaines questions organisationnelles (par ex. le bien-fondé d'une division Terrorisme, entre autres)[57].

53 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 9.4.2013, p. 3 (non publié; propos originaux en allemand)
54 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 15.4.2015, p. 6 (non publié; propos originaux en allemand)
55 Cf. Rapport d'activité 2017 de l'AS-MPC, p. 9.
56 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux/MPC du 5.4.2011, p. 7 (non publié; propos originaux en allemand)
57 Cf. Rapport d'activité 2011 de l'AS-MPC, p. 11

Le MPC a mis en œuvre une réorganisation avec effet au 1er septembre 2012. En l'occurrence, il a instauré un suivi des procédures par les deux procureurs suppléants. Le MPC a régulièrement informé l'AS-MPC de son projet d'optimisation. Dans son rapport d'activité 2012, l'AS-MPC indiquait simplement qu'elle ne se mêlait en principe pas de l'autonomie organisationnelle du procureur général et qu'elle ne voyait pas de nécessité d'agir en matière de surveillance[58].

En 2012, l'AS-MPC a discuté également de la question de la subordination directe de la PJF au MPC. Cette question, soulevée par le procureur général, a également fait l'objet d'éclaircissements de la part des CdG. L'AS-MPC a décidé de ne pas prendre position sur ce sujet jusqu'à ce que les travaux du groupe de travail qu'elle avait mis sur pied en collaboration avec le DFJP soient terminés et que les résultats soient communiqués.

En 2013, la direction du MPC a informé régulièrement l'AS-MPC de ses plans de réorganisation dans divers domaines tels que la structure organisationnelle, les ressources humaines et les finances. Les projets en cours tels que«transform it» dans le domaine informatique ou «Estime» dans le domaine du personnel étaient à l'ordre du jour des séances de surveillance, où ils étaient expliqués oralement et/ou à l'aide de documentations. Selon le rapport d'activité 2013, l'AS-MPC se faisait informer des structures du MPC pour exercer ses tâches, mais elle ne se mêlait en principe pas de l'autonomie organisationnelle du procureur général et elle n'avait jusque-là pas constaté de nécessité d'agir en matière de surveillance[59].

Dans la perspective du deuxième mandat du procureur général (2016 – 2019, le MPC a procédé à diverses adaptations de son organisation et redéfini ses stratégies. Il ressort du rapport d'activité 2015 de l'AS-MPC que les modifications envisagées, parfois profondes, ont généré dans un premier temps certaines incertitudes au sein du personnel du MPC. À la fin de l'année 2015, le projet était achevé dans une large mesure et un apaisement marqué est intervenu. L'AS-MPC a suivi attentivement les décisions du procureur général en matière de politique du personnel, mais en s'abstenant d'intervenir dans les compétences du procureur général dans les cas d'espèce. Le non-renouvellement du mandat de cinq procureurs décidé par le procureur général et la suspension du chef de l'antenne de Lugano ont suscité des controverses dans le public. L'autorité de surveillance précise dans le rapport qu'il ne lui incombe pas, en sa qualité d'autorité de surveillance, de prendre position au sujet des diverses décisions, mais qu'elle s'est cependant assurée que le procureur général avait respecté les dispositions de la loi sur le personnel et qu'il avait accordé aux personnes concernées le droit d'être entendues et le droit de participation[60].

L'AS-MPC s'est également exprimée sur l'atmosphère régnant au sein du personnel: «Le non-renouvellement du mandat de divers procureurs et la réorganisation envisagée par la direction du MPC, assortie de nouvelles classifications de fonctions et d'échelons de salaire et entraînant un surcroît de travail parfois considérable sur le plan administratif et de la conduite des procédures, ont généré certaines incertitudes et craintes chez les collaborateurs à tous les niveaux du MPC durant la phase de

58 Cf. Rapport d'activité 2012 de l'AS-MPC, p. 9
59 Cf. Rapport d'activité 2013 de l'AS-MPC, p. 11
60 Cf. Rapport d'activité 2015 de l'AS-MPC, pp. 5 et 11

mise en œuvre. L'information concernant les projets ‹BA 2016› et ‹BA-Profiles› fournie en novembre semble avoir apporté aux intéressés les clarifications souhaitées. [...] L'annonce de la réorientation du MPC a renforcé la motivation et la bonne ambiance existantes.»[61]

À la suite des premières informations fournies spontanément par le MPC à l'AS-MPC avant la prise de ces décisions, l'AS-MPC a requis du MPC des informations détaillées quant aux conditions de non-renouvellement desdits mandats et quant aux incidences financières de toutes les décisions prises en 2015 en matière de personnel.

D'après le rapport d'activité 2015, le coût de ces changements au niveau du personnel (licenciements, non-renouvellements, versement des indemnités de départ, indemnisation des frais d'avocat et des allocations à titre de reclassement, entre autres) s'élève en tout à 1 288 097 francs.

L'AS-MPC constate en outre: «Il ressort de ce qui précède que la politique du personnel adoptée par le MPC au courant de 2015 a engendré des conséquences financières et crée une certaine inquiétude au sein des employés du MPC. Pour la stabilité fonctionnelle et budgétaire de l'institution, une telle situation doit rester exceptionnelle. L'AS-MPC continuera à observer l'évolution de la situation[62]».

Trois des procureurs non reconduits dans leur fonction par le procureur général ont recouru contre leur non-reconduction auprès du TAF. Ce dernier a partiellement admis les recours dans deux cas. Bien que les non-reconductions des procureurs n'ont pas été considérées abusives, elles sont toutefois intervenues en violation de l'obligation de notifier un avertissement et en violation du droit d'être entendu. Pour ces motifs, le TAF a adapté les indemnités versées.[63].

Devant les sous-commissions, le président de l'AS-MPC a soutenu que l'autorité de surveillance avait suivi de très près ce processus et l'avait intégré systématiquement dans l'ordre du jour de ses entretiens mensuels. Selon ses dires, l'AS-MPC a régulièrement été informée de la démarche envisagée et des décisions de principe qui avaient été prises, et en a discuté avec le procureur général, en tenant compte de son autonomie en ce qui concerne son organisation. Ce dernier avait pu convaincre l'AS-MPC du fait que le projet de réorganisation «BA Profiles» prévoyait la mise en place d'une forme d'organisation raisonnable, qui répondait aux besoins actuels. Le président de l'autorité de surveillance a déclaré que, si l'AS-MPC avait dû procéder à une telle réorganisation, elle aurait certainement nuancé certaines mesures ou fixé différemment les priorités, mais que, en la matière, la marge d'appréciation du procureur général était très importante. Elle n'aurait donc pu ou dû intervenir que si elle avait considéré que les modèles d'organisation prévus pourraient constituer un obstacle à l'accomplissement efficace des tâches du MPC.

S'agissant de la non-réélection des procureurs, le président de l'AS-MPC a déclaré que cette dernière reconnaissait au MPC le droit de se séparer de personnes avec

61 Cf. Rapport d'activité 2015 de l'AS-MPC, pp. 12 et 13
62 Cf. Rapport d'activité 2015 de l'AS-MPC, pp. 13 et 14
63 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux / MPC du 11.4.2016, pp. 8 et 22 (non publié); Arrêt du 15.2.2016 A-4054/2015 au point 5.3; Arrêt du 16.03.2016 A-5313/2015 au point 5.2.3

lesquelles il considérait ne plus pouvoir travailler à l'avenir. L'AS-MPC ne voulait ni ne pouvait intervenir, car elle ne disposait pas des informations nécessaires et que, de plus, elle n'était pas compétente en la matière[64].

En 2019, le troisième président de l'AS-MPC a affirmé aux sous-commissions que l'autorité de surveillance voulait se concentrer sur la conduite du MPC par le procureur général. Dans le cadre de son inspection du secrétariat général, l'autorité de surveillance avait par exemple conclu que les cadres dirigeant une division opérationnelle devraient être impliqués dans la direction du MPC. Elle avait donc recommandé au procureur général d'intégrer dans l'organe de direction, outre des représentants de son secrétariat général, des personnes ayant des fonctions au niveau opérationnel[65].

2.3.8 Droit disciplinaire de l'AS-MPC

Conformément à l'art. 31, al. 2, LOAP, l'AS-MPC exerce le pouvoir disciplinaire sur le procureur général de la Confédération et ses deux suppléants. Si un membre du MPC enfreint ses devoirs de fonction, elle peut lui infliger un avertissement ou un blâme ou ordonner une réduction de son salaire. Davantage de détails se trouvent dans l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[66]. Du droit disciplinaire découle entre autres le droit de l'AS-MPC de mener des enquêtes disciplinaires concernant les personnes susmentionnées[67]. À titre de mesure de dernier recours, l'autorité de surveillance peut en outre soumettre à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) une proposition de destitution du procureur général ou des procureurs généraux suppléants (art. 31, al. 1, LOAP).

De 2011 à 2018, l'AS-MPC n'a jamais appliqué le droit disciplinaire.

2.3.9 Collaboration entre l'AS-MPC et le MPC

Au cours des années 2011 à 2018, les sous-commissions ont recueilli, dans le cadre de leurs entretiens avec des représentants de l'AS-MPC et du MPC, des avis majoritairement positifs concernant la collaboration entre les deux organes. Bien qu'elles aient eu connaissance de certaines divergences de vues, elles n'ont pas dû constater de conflits notables pendant cette période.

Avis exprimés par l'AS-MPC

Durant l'examen des rapports annuels 2015 de l'AS-MPC et du MPC, le président de l'AS-MPC s'est exprimé devant les sous-commissions au sujet des séances de surveillance. Il a affirmé que, lors de cet échange d'informations, qui s'était standardisé avec le temps, c'était avant tout le MPC qui fournissait des informations

64 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux / MPC du 11.4.2016, pp. 7 et 8 (non publié)
65 Procès-verbal des sous-commissions Tribunaux / MPC du 3.4. 2019, p. 5 (non publié)
66 Art. 16 à 19; RS **173.712.24**
67 Art. 17 de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC; RS **173.712.24**

– l'AS-MPC se renseignant sur les travaux administratifs et organisationnels du MPC, ainsi que sur les procédures en cours ou à venir ayant d'éventuelles implications politiques. Le président a précisé que les séances de surveillance étaient bien rodées et que la culture du dialogue était très bonne. Il était néanmoins conscient que l'exercice reposait sur un rapport de confiance mutuelle et qu'il était absolument nécessaire, du point de vue de l'AS-MPC, que le MPC puisse se fier à celle-ci pour être disposé à lui fournir des informations. Si le MPC dissimulait à l'AS-MPC des procédures importantes dont cette dernière n'aurait pas connaissance autrement (par l'intermédiaire des médias, notamment), l'autorité de surveillance serait dans l'impossibilité de s'en rendre compte ou de s'enquérir plus avant à ce sujet auprès du MPC. Le président a cependant conclu que, au fil des ans, l'AS-MPC avait constaté qu'elle pouvait faire confiance au MPC pour qu'il la tienne informée d'étapes de procédures ou de problèmes existants[68].

S'agissant de la pratique de l'AS-MPC consistant à édicter des directives et à veiller à leur mise en œuvre, le président de l'autorité de surveillance a indiqué aux sous-commissions que cette dernière donnait relativement peu d'instructions générales. Il a expliqué que, dans le cadre des séances de surveillance mensuelles, le MPC et l'AS-MPC avaient pu résoudre certains problèmes de manière consensuelle, l'AS-MPC ayant pris position et le MPC ayant affirmé qu'il tiendrait compte de cet avis pour la suite des travaux. S'agissant des conséquences financières de la politique du personnel, l'AS-MPC a exigé des informations claires et elle a dû préciser à une ou deux reprises ce qu'elle voulait exactement. Le président a ajouté que le MPC avait toujours tenu compte des requêtes de l'AS-MPC[69].

Les rapports annuels 2015 des deux organes font état d'une controverse entre eux au sujet d'un thème marginal: le MPC avait conclu une convention concernant le déroulement de certaines procédures avec l'Ordre des avocats du canton de Genève et avait passé des accords avec cette association. L'AS-MPC a fait valoir l'argument selon lequel le code de procédure pénale et les autres bases légales régissant la procédure pénale ne laissaient aucune place à la conclusion de conventions distinctes avec les ordres des avocats. Devant les sous-commissions, le président de l'AS-MPC a affirmé que la controverse n'avait pas pu être réglée, mais que le point de vue de l'autorité de surveillance était très clair. Selon lui, cette histoire ne valait cependant pas la peine d'entamer un bras de fer au sujet du droit d'édicter des directives dont dispose l'AS-MPC. Il a ajouté que les deux rapports annuels reflétaient la remarque critique de l'AS-MPC et la position du MPC. Et de conclure que, sur cette question – dont les conséquences n'étaient pas de très grande portée –, on pouvait de bonne foi avoir des opinions divergentes[70].

68 Procès-verbal de la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC du 11.4.2016, p. 6 (non publié; propos originaux en allemand)
69 Procès-verbal de la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC du 11.4.2016, p. 14 (non publié; propos originaux en allemand)
70 Procès-verbal de la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC du 11.4.2016, p. 14 (non publié; propos originaux en allemand)

Avis exprimés par le procureur général de la Confédération

Lors de la séance du 11 avril 2016, les sous-commissions ont interrogé le procureur général, en l'absence des membres de l'AS-MPC, à propos de la collaboration avec l'autorité de surveillance.

Le procureur général a indiqué que, tant sous la présidence précédente, assurée par le juge fédéral Hansjörg Seiler, que sous la présidence d'alors, assurée par le juge fédéral Niklaus Oberholzer, la collaboration avec l'AS-MPC s'était toujours bien passée. On sent que les sept membres de l'AS-MPC sont indépendants les uns des autres, a affirmé le procureur, et qu'un président marque fortement de son empreinte l'activité de surveillance: M. Seiler a mis sur pied la surveillance, il l'a modelée et l'a dirigée de manière très décidée, notamment parce que, en tant que juge fédéral, il était conscient que certains de ses collègues considéraient que l'AS-MPC n'était pas constitutionnelle et qu'elle était superflue. Le procureur général a ajouté qu'il avait relevé alors une grande sensibilité de la part de M. Seiler, dans un contexte où l'AS-MPC et le MPC étaient responsables du bon fonctionnement de la procédure décidée par le Parlement. Le procureur a précisé que les deux organes avaient également besoin de rediscuter régulièrement de leurs rôles et de les réévaluer, ce qui avait bien fonctionné du temps de M. Seiler et fonctionnait aussi bien sous la présidence du pénaliste Niklaus Oberholzer. Selon le procureur, M. Oberholzer mettait l'accent sur d'autres points, mais il n'existait pas de différend entre eux.

En ce qui concerne la garantie de l'indépendance du MPC, le procureur général a indiqué n'avoir jamais eu l'impression que l'autorité de surveillance voulait s'immiscer dans les activités opérationnelles du MPC.

S'agissant de la collaboration générale et de la gestion des différends, le procureur général a affirmé que l'AS-MPC faisait bien son travail et que, pour sa part, il allait très loin en matière de transparence, qu'il communiquait systématiquement et de manière très franche sur les cas importants, sans violer le secret de l'instruction, et qu'il le faisait aussi pour les sujets soumis au secret de fonction, vu que les deux organes étaient de toute façon soumis à ce secret. Il estimait que cette manière de faire était importante pour que l'AS-MPC puisse se faire une idée du fonctionnement du travail du MPC. Selon le procureur, l'autorité de surveillance ne pourrait rien faire, sinon: constituée de sept membres seulement, elle fait face à 220 personnes au sein du MPC, qui s'occupent quotidiennement de poursuite pénale. S'il n'existait pas une confiance de base, l'AS-MPC n'aurait aucune chance, en dépit de ses inspections, de bénéficier d'une communication empreinte de franchise et de confiance, de manière à savoir qui fait quoi. Le procureur a précisé que telle était l'attitude du MPC s'agissant des informations sur les cas et des points de vue juridiques, mais que le MPC agissait également de manière libre, ainsi qu'en témoignait la convention conclue avec l'Ordre des avocats du canton de Genève. Il a déclaré que le MPC ne demandait pas, avec une docilité empressée, s'il avait le droit ou non de procéder ainsi, indiquant que lui-même, s'il était convaincu de la justesse de quelque chose, agissait dans le cadre de sa souveraineté organisationnelle, qu'il s'agisse de la conduite d'une procédure ou de décisions concernant le personnel.

Au sujet de l'autonomie en matière d'organisation et des compétences relatives au personnel, le procureur général a expliqué qu'il ne cachait pas que, à l'occasion de la

dernière inspection, certains collaborateurs du MPC s'étaient adressés directement à l'AS-MPC à propos des nouvelles structures organisationnelles. Selon le procureur, il s'agissait là d'un bon signe, témoignant du fait qu'il ne régnait aucune culture de la peur et que les gens pouvaient parler. Il a affirmé ne pas être gêné par cela, ajoutant que l'AS-MPC ne s'était jamais immiscée dans cette problématique et s'était contentée d'écouter. Et de conclure que le MPC avait toujours informé de lui-même l'AS-MPC des étapes importantes et que, s'agissant des questions fondamentales (informatique, stratégie, organisation), il lui avait remis tous les documents, lui avait tout expliqué et avait discuté de tout cela avec elle lors des séances de surveillance[71].

En 2019, la collaboration entre le procureur général et l'AS-MPC a changé considérablement. Cette évolution et son contexte sont exposés au ch. 3.1 du présent rapport.

3 Conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle

Dans ce chapitre sont présentées les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle sur la base des informations collectées à l'automne 2019 (auditions menées par les sous-commissions en octobre 2019, listes de questions; cf. ch. 1.4).

3.1 Divergences de vues sur divers aspects de la surveillance (instantané de la situation à l'automne 2019)

3.1.1 Y a-t-il eu un changement de paradigme lors de l'entrée en fonction du nouveau président de l'AS-MPC en 2019?

Selon le procureur général de la Confédération, Michael Lauber, la manière d'exercer la surveillance a complètement changé sous le nouveau président de l'AS-MPC. M. Lauber a indiqué que le MPC ne comprenait souvent pas bien ce que souhaitait l'AS-MPC et sur quels aspects celle-ci se penchait. Selon lui, l'autorité de surveillance travaille de manière globale et superficielle et le MPC déplore en particulier le manque de dialogue. Le procureur général de la Confédération a dit se demander quelle était la conception de la surveillance de l'AS-MPC sous son nouveau président et estimer que l'autorité prenait ses décisions de manière hâtive, sans en clarifier les fondements juridiques, et qu'elle ne donnait pas de feedbacks[72].

D'après le président de l'AS-MPC, Hanspeter Uster, il n'y a pas véritablement eu de changement au niveau de la surveillance. Il est selon lui exagéré de parler de chan-

71 Procès-verbal de la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC du 11.4.2016, pp. 35 et 36 (non publié; propos originaux en allemand)

72 Procès-verbal de la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC des 16 et 17.10.2019 (non publié; propos originaux en allemand; ci-après «Procès-verbal»), pp. 4 et 5

gement de paradigme. Le président de l'AS-MPC a indiqué avoir une conception plutôt classique de la surveillance, développée sur la base de son activité dans des conseils d'administration et, avant cela, au sein d'un exécutif. Son prédécesseur, pour sa part, avait, selon lui, une conception de la surveillance qui s'apparentait plutôt à du coaching[73].

De manière générale, le procureur général de la Confédération a remis en question les compétences professionnelles de l'AS-MPC, indiquant que si l'on demandait à ses collaborateurs leur avis à ce sujet, ils confirmeraient que ces compétences sont inexistantes. Selon le procureur général, les questions posées par l'AS-MPC ne sont pas correctes ou pertinentes et s'il y avait des feedbacks sous l'ancienne présidence, ce n'est désormais plus le cas[74].

S'agissant du reproche de manque de compétences professionnelles, le président de l'AS-MPC a dit ne pouvoir faire aucun commentaire sur ce point. D'autres membres de l'AS-MPC ont réagi à la critique avec calme et presque avec une pointe d'humour. Rolf Grädel (ancien procureur général du canton de Berne) estimait, par exemple, qu'on allait probablement un peu loin en contestant les compétences professionnelles des membres de l'AS-MPC. Il partait en effet du principe que le législateur, au moment d'élaborer les bases légales sur lesquelles se fonde la composition de l'AS-MPC, avait pensé à faire en sorte que l'autorité possède un maximum de connaissances spécialisées. Et d'ajouter que s'il n'avait certes jamais été saisi d'une affaire de terrorisme, il n'avait jamais pondu un œuf non plus, mais était malgré tout capable de dire si un œuf sentait mauvais. Après 35 ans de justice pénale, il avait l'impression d'être à même d'identifier les problèmes et de définir les priorités[75].

Le procureur général de la Confédération a critiqué en particulier l'absence de feedback sur l'inspection du secrétariat général de 2018, concernant laquelle aucun rapport et aucune prise de position n'avaient été communiqués. Le secrétaire général du MPC a développé cette critique, indiquant qu'il n'y avait eu qu'une appréciation orale inadéquate des résultats par le président – au nom de toute l'autorité – dans le cadre d'une rencontre annuelle. La réponse du secrétaire général à une question complémentaire des sous-commissions MPC/Tribunaux a toutefois révélé que le secrétaire général ne parlait en réalité pas du président actuel mais de son prédécesseur[76].

Le président de l'AS-MPC a dit qu'il pouvait comprendre la critique relative à l'absence de rapport sur l'inspection du secrétariat général du MPC. Il a précisé que ce dernier avait été inspecté en 2018, que beaucoup de temps y avait été consacré et que l'AS-MPC n'avait pas véritablement réussi à intégrer les résultats de l'inspection dans un rapport, en raison d'un manque de ressources. S'agissant là d'une tâche de grande envergure, il n'avait tout simplement pas été possible de l'accomplir cette année-là. Le président de l'AS-MPC acceptait ainsi totalement la critique formulée[77].

73 Procès-verbal, p. 21 (propos originaux en allemand)
74 Procès-verbal, p. 9 (propos originaux en allemand)
75 Procès-verbal, pp. 91 et 92 (propos originaux en allemand)
76 Procès-verbal, p. 44 (propos originaux en allemand)
77 Procès-verbal, p. 22 (propos originaux en allemand)

L'ensemble des membres de l'AS-MPC se sont accordés à dire que l'activité de surveillance était très limitée en 2018, du fait de l'enquête disciplinaire en cours visant le procureur général de la Confédération. Toujours à l'unisson, ils ont souligné le sous-effectif de leur secrétariat, qui ne disposait que de 0,8 poste de collaborateur scientifique jusqu'en mai 2019, et d'1,4 poste depuis (sur proposition de l'AS-MPC, le Parlement a approuvé deux postes supplémentaires à 80 %–100 % dans le cadre du budget 2020).

En outre, le procureur général de la Confédération ainsi que le secrétaire général et le chef de l'information du MPC ont critiqué la qualité des procès-verbaux de surveillance de l'AS-MPC[78]. En réponse à cette critique, Jörg Zumstein, membre de l'AS-MPC, a déclaré que les procès-verbaux étaient très détaillés et rendaient bien compte de ce qui se disait durant les séances. Il a ajouté que quiconque considérait que la qualité des procès-verbaux était insuffisante – ce dont il ne pouvait lui-même juger –pouvait consulter les procès-verbaux et exprimer son désaccord avec leur contenu[79].

Ruedi Montanari, procureur général suppléant de la Confédération, a critiqué le secrétaire de l'AS-MPC, attirant l'attention sur la conception de la surveillance du président et du secrétaire de l'AS-MPC, qui, selon lui, devaient être considérés, pour ainsi dire, comme une unité. Il a suggéré aux sous-commissions Tribunaux/MPC de demander au secrétaire général du MPC comment le secrétaire de l'AS-MPC s'exprimait à l'égard des collaborateurs, indiquant que c'était parfois effrayant et révélateur à la fois[80]. Le secrétaire général du MPC a, pour sa part, relevé que le comportement du secrétaire de l'AS-MPC était totalement irrespectueux et ses propos, déplacés. Il a précisé qu'il ne s'agissait pas là d'un constat personnel, car cela ne s'était pas produit avec lui, mais avec ses subordonnés directs dans le cadre de l'inspection ou de la collaboration avec l'AS-MPC[81].

Interrogé sur les contacts avec le secrétaire de l'AS-MPC, le chef de l'information du MPC a répondu que la relation était très compliquée. Il a fait savoir qu'il avait été auditionné à deux reprises par le secrétaire de l'AS-MPC concernant la rencontre au plus haut niveau entre les dirigeants de la Fifa et le procureur général de la Confédération et qu'on lui avait demandé une fois s'il ne souffrait pas d'amnésie[82]. Dans l'extrait du procès-verbal corrigé et signé, le chef de l'information a effectué des corrections, afin qu'y figure que les procès-verbaux étaient rédigés par le secrétaire de l'AS-MPC et que c'était le président de l'AS-MPC qui lui avait demandé s'il souffrait d'amnésie.

Le secrétaire de l'AS-MPC a en revanche été expressément félicité par Jörg Zumstein, qui le jugeait compétent et engagé et estimait qu'il accomplissait un travail remarquable[83]. S'agissant des reproches formulés par les représentants du MPC, M. Zumstein a souligné qu'il avait lui-même été témoin des échanges entre le secrétaire de l'AS-MPC et les collaborateurs du MPC lors des deux séances de

78 Procès-verbal, pp. 3 à 5, 44 et 56 (propos originaux en allemand)
79 Procès-verbal, p. 68 (propos originaux en allemand)
80 Procès-verbal, p. 32 (propos originaux en allemand)
81 Procès-verbal, p. 50 (propos originaux en allemand)
82 Procès-verbal, p. 55 (propos originaux en allemand)
83 Procès-verbal, p. 68

surveillance tenues en août et en octobre et qu'il n'avait pas du tout perçu ceux-ci de la même manière, la rencontre lui semblant au contraire s'être déroulée dans une ambiance détendue. Et d'ajouter qu'il n'avait pas connaissance d'incidents tels que ceux rapportés par le MPC[84].

3.1.2 Changement de vision de l'AS-MPC concernant sa mission de surveillance, du point de vue du procureur général

La compréhension qu'a l'AS-MPC de sa mission de surveillance a changé selon le procureur général. En témoignent, selon lui, son projet de recommandation visant à procéder à un audit, sa tendance à mélanger son activité de surveillance avec la procédure disciplinaire et la façon dont elle a agi dans le cadre de l'examen de l'intervention parlementaire Jositsch[85](ces points sont développés séparément ci-après). Selon le procureur général, il n'y a plus aucune volonté de continuer à promouvoir une compréhension commune de ce que recouvre, dans ce domaine, la surveillance, et les interventions du MPC sont considérées de plus en plus comme des ingérences dans l'activité de l'AS-MPC ou comme des tentatives d'influencer ses décisions[86].

3.1.2.1 Projet de recommandation concernant un audit

Selon le procureur général, la tentative de l'AS-MPC d'édicter une recommandation en vue de procéder à un audit démontre que cette dernière a changé de conception quant à la manière dont elle doit exercer son activité de surveillance. M. Lauber a expliqué que, alors qu'elle terminait son inspection du secrétariat général du MPC en 2018, l'autorité de surveillance avait repris, hors de leur contexte, certains propos de portée générale prononcés par lui, pour en déduire qu'il y avait de graves lacunes dans un des domaines organisationnels du MPC et que, par conséquent, un audit était nécessaire. Le procureur général a protesté arguant que cette appréciation préjugeait déjà du résultat d'un éventuel audit, ce qui n'était pas correct. Selon lui, le MPC prévoyait déjà de procéder à un audit à l'automne 2019 et il ne savait toujours pas, au moment où il parlait, si l'AS-MPC tenait encore à édicter sa recommandation ou si cette dernière était définitivement enterrée.

Répondant aux reproches formulés par le président de la sous-commission de la CdG-E qui rappelait que, d'après le procès-verbal de surveillance établi par l'AS-MPC le 28 janvier 2019, le président de l'autorité de surveillance avait souligné que le lien G1 inséré dans la prise de position écrite du MPC était convaincant et que, par conséquent, l'AS-MPC pouvait temporairement renoncer à formuler une recommandation, le procureur général a répliqué que, si cela figurait effectivement au procès-verbal, la méthode employée n'était selon lui pas correcte, qu'il s'agissait

84 Procès-verbal, p. 69
85 Procès-verbal, p. 4
86 Liste de questions Lauber, p. 2

d'une question de la plus haute importance et qu'il n'approuvait pas cette façon de faire. Il a par ailleurs insisté sur le fait que personne ne savait où on en était avec la recommandation et que l'AS-MPC avait été invitée à prendre part à l'audit effectué par le MPC, mais qu'elle n'avait pas donné suite[87].

Concernant le projet de recommandation sur l'audit, le président de l'autorité de surveillance a reconnu que la réalisation d'un audit avait effectivement été envisagée à la fin du mois de janvier 2019. Le projet de recommandation correspondant, qui avait été élaboré sous la direction du président précédent, avait été soumis ensuite pour prise de position au MPC par l'AS-MPC. Lors de la séance de janvier 2019 – son prédécesseur n'était alors plus en poste –, une discussion a été engagée sur l'audit recommandé par l'AS-MPC. Cette dernière a effectivement, selon lui, utilisé l'adjectif «graves», mais le président de l'AS-MPC a souligné qu'il s'agissait là des mots de son prédécesseur. Depuis, par manque de temps, l'idée d'un audit n'a plus été abordée.

3.1.2.2 Avis du MPC et de l'AS-MPC concernant le postulat Jositsch (19.3570)

Le procureur général de la Confédération a cité l'avis de l'AS-MPC sur le postulat Jositsch[88] comme un exemple du changement de conception de l'autorité de surveillance quant à son exercice de la surveillance. Selon lui, c'est le MPC qui a préparé cet avis pour l'autorité de surveillance. Il a par la suite remarqué que l'avis rendu par cette dernière n'avait plus rien à voir avec le texte qu'il lui avait remis. Après avoir pris contact avec l'AS-MPC, le MPC a appris que l'autorité de surveillance avait décidé, en juin, de changer de manière de procéder et de formuler son propre avis en se fondant sur le projet qui lui avait été remis. Le procureur général a affirmé qu'il n'avait pas été mis au courant, que cette façon de faire n'était, à son avis, pas correcte et que le MPC ne s'attendait pas à ce revirement.

La principale critique du procureur général portait notamment sur le fait que l'AS-MPC avait écrit, dans son avis, qu'il était nécessaire de réaliser une étude scientifique pour déterminer si le MPC disposait des compétences appropriées. Le procureur général a ajouté que si, sur la base de huit rapports de gestion, l'AS-MPC – créée par le Parlement en tant qu'autorité spécialisée – n'était pas en mesure de se prononcer elle-même sur la question de savoir si la réglementation actuelle de la juridiction fédérale avait fait ses preuves, mais devait faire appel à des experts externes, il s'agissait alors d'un aveu d'incapacité.[89]

En outre, le procureur général était mécontent du fait que l'AS-MPC indiquait, dans sa réponse au postulat, que le MPC allait à l'encontre de son avis en recommandant le rejet dudit postulat, sans faire état des raisons pour lesquelles il émettait cet avis. Selon lui, cette façon de procéder va à l'encontre des attentes du Parlement, qui

87 Procès-verbal, p. 5
88 Po 19.3570 «Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération», déposé par Daniel Jositsch le 11.6.2019
89 Procès-verbal, p. 6; avis MPC relatif à la consultation du 15.6.2020

souhaite disposer de réponses et de propositions fiables, et n'est pas professionnelle[90].

Selon le procureur général suppléant Jacques Rayroud, la réponse donnée par l'AS-MPC au postulat Jositsch a entamé considérablement la confiance que lui portait le MPC, car cet avis va totalement à l'encontre de sa position.

Plusieurs membres de l'AS-MPC se sont en revanche exprimés ouvertement en faveur du postulat Jositsch en expliquant comment l'autorité de surveillance était parvenue à la conclusion qu'elle devait approuver le mandat d'examen demandé par le postulat.

Selon la loi sur le Parlement, les postulats s'adressent à l'AS-MPC lorsqu'ils se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC et de son autorité de surveillance (art. 118, al. 4bis, LParl). L'AS-MPC est donc compétente pour déposer une proposition d'adoption ou de rejet devant le conseil concerné.

3.1.2.3 Critiques concernant l'ouverture et la conduite de l'enquête disciplinaire

Le procureur général a reproché à l'AS-MPC de confondre sa tâche de surveillance avec la procédure disciplinaire. D'après lui, il n'était pas normal d'exiger que des dossiers concernant une procédure en cours soient transmis dans le cadre de la procédure disciplinaire. La décision de l'AS-MPC étant par la suite envoyée au tribunal, le TF pouvait donc recevoir des informations sur le calendrier des auditions prévues par le MPC et sur les personnes qu'il souhaitait auditionner, ce qui n'était pas acceptable[91].

Il a également souligné que, à cause de la troisième rencontre qui lui est reprochée, une procédure disciplinaire avait été ouverte contre lui, alors même que le TPF avait bien précisé dans son arrêt «Gauss» (BB 2019.108, p. 6, ch. 3.2) que le fait qu'il y ait eu deux ou trois rencontres n'était pas important. En outre, le procureur général considère que les recommandations concernant la consignation dans un procès-verbal des rencontres informelles (recommandations qui avaient été émises sous l'autorité du précédent président de l'AS-MPC) empiétaient sur les procédures pénales[92].

S'agissant de la convocation de son assistante à une audition le 25 septembre 2019, soit le jour même où se décidait sa réélection, le procureur général a indiqué, pour le procès-verbal, qu'il y voyait là une preuve de l'arrogance de l'AS-MPC et que cette façon de faire était tout simplement malhonnête[93]. Concernant cette convocation, le secrétaire de l'AS-MPC a expliqué qu'elle résultait d'un malentendu entre lui-même et le collaborateur qui était chargé de l'instruction. L'erreur avait été constatée et la demande de report déposée par l'assistante du procureur général avait été accordée.

90 Liste de questions Lauber, p. 4
91 Procès-verbal, pp. 5 et 6 (propos originaux en allemand)
92 Procès-verbal, p. 9 (propos originaux en allemand)
93 Procès-verbal, p. 14 (propos originaux en allemand)

S'exprimant sur la procédure disciplinaire, le procureur général a souligné qu'il était consterné de voir qu'on ne lui accordait aucun crédit. Selon lui, cette procédure disciplinaire était une bêtise qui empoisonnait l'atmosphère et à laquelle il faudrait mettre un terme[94].

En ce qui concerne les frais d'avocats qu'il devait débourser en raison de la procédure disciplinaire, le procureur général a demandé que le législateur établisse des règles de prise en charge de ces coûts. Il a expliqué qu'il était prêt à payer son avocat, mais seulement après une décision du Parlement, qu'il ne savait toujours pas ce qu'on lui reproche et que, alors que la procédure disciplinaire n'était toujours pas close, l'AS-MPC lui devait déjà 3000 francs pour l'arrêt du TAF du 29.7.2019[95].

3.1.3 Lettre du MPC à l'AS-MPC du 30 mars 2017 – propositions concernant la surveillance

Par lettre du 30 mars 2017, le procureur général avait adressé des propositions à l'AS-MPC concernant l'amélioration de la surveillance. Au sujet de cette lettre, l'intéressé a affirmé aux sous-commissions qu'il n'avait jamais obtenu de réaction, ni par oral, ni par écrit. Il a toutefois su du président de l'AS-MPC qui était alors en fonction que la lettre n'avait pas été spécialement bien reçue et qu'elle avait été perçue par certains membres de l'autorité de surveillance comme une ingérence. Le procureur avait déjà évoqué ce document en mai 2019 devant les CdG et il avait alors déploré le fait de ne jamais avoir reçu de réponse.

M. Rolf Grädel, membre de l'AS-MPC, a pour sa part fait savoir que cette lettre résultait en réalité d'une discussion qu'il avait eue avec le procureur général au début de l'année 2017. Ce dernier avait souhaité s'entretenir avec lui de la manière dont il concevait la surveillance. M. Grädel avait alors expliqué le modèle de surveillance bernois et indiqué ce qu'il trouvait pertinent. Le procureur général avait repris – plus ou moins fidèlement – cela dans sa lettre et en avait fait part à l'AS-MPC en le formulant comme un souhait. Selon M. Grädel, la lettre n'avait pas été bien accueillie par tout le monde, raison pour laquelle aucune réponse n'a été envoyée. Il a toutefois précisé que certaines propositions avaient été mises en œuvre[96].

En ce qui concerne la lettre du MPC, le président de l'AS-MPC a affirmé que, en 2019, cette dernière avait pour la première fois établi un programme annuel, répondant ainsi à une requête formulée dans la lettre de 2017. Il a ajouté que des inspections transversales avaient été réalisées par le passé, mais qu'il n'existait pas alors de concept d'inspection digne de ce nom, ce que le MPC avait critiqué à raison dans sa lettre. Le président a indiqué que l'autorité de surveillance souhaitait changer cela, qu'elle avait pris position sur presque tous les points de la lettre et que, depuis, la plupart des propositions avaient été mises en œuvre[97].

94 Procès-verbal, p. 15 (propos originaux en allemand)
95 Procès-verbal, p. 15 (propos originaux en allemand)
96 Procès-verbal, p. 90 (propos originaux en allemand)
97 Procès-verbal, pp. 19, 21 et 29 (propos originaux en allemand)

Selon Mme Isabelle Augsburger, vice-présidente de l'AS-MPC, la proposition, formulée par le procureur général de la Confédération dans sa lettre de 2017, avait été assez fraîchement accueillie à l'époque par les membres de l'AS-MPC: «Globalement, nous estimions qu'il n'appartenait pas au surveillé d'expliquer au surveillant comment procéder»[98] .

Enfin, Mme Alexia Heine, membre de l'AS-MPC, a déclaré aux sous-commissions qu'elle avait connaissance du document concerné. La seule chose qu'elle pouvait dire à ce sujet – en relation notamment avec la question qui lui avait été posée par écrit sur l'accord entre le MPC et l'AS-MPC à propos de l'activité de surveillance –, c'est qu'elle ne comprenait pas le mot «surveillance» de la même manière que le MPC: selon elle, c'est à l'AS-MPC de définir la façon dont elle conçoit la surveillance, ou au législateur de définir la surveillance, mais en aucun cas cette tâche ne revient à l'organe qui fait l'objet de la surveillance. Mme Heine a insisté sur sa divergence de vues à cet égard[99].

3.1.4 Avis de droit du professeur Felix Uhlmann du 30 mai 2018 concernant la nature juridique et les compétences en matière de surveillance de l'AS-MPC

Le procureur général de la Confédération a affirmé que l'AS-MPC avait remis l'avis de droit au MPC, mais que ce dernier ne savait pas ce que l'autorité de surveillance en pensait, ni si elle avait une opinion précise à ce sujet; l'AS-MPC et le MPC n'en ont jamais parlé, selon le procureur général.

D'après les informations fournies par le président de l'AS-MPC, celle-ci s'est penchée sur l'avis de droit, en présence du professeur Felix Uhlmann, lors d'une retraite effectuée à l'été 2018. Elle souhaitait intégrer les résultats de cet examen dans ses travaux visant à remanier son concept de surveillance – qui datait de 2011 –, dont les préparatifs ont commencé au début de l'année 2019. Le président a indiqué que l'AS-MPC était toujours en contact avec le professeur Uhlmann, étant donné que toutes les questions n'étaient pas encore réglées, mais que les travaux n'avaient pas pu progresser cette année-là aussi bien que l'AS-MPC ne l'aurait voulu, en raison des tâches qui s'imposaient alors[100].

3.1.5 Compétences du procureur général relatives au personnel, l'AS-MPC en tant qu'«employeur»

Le procureur général de la Confédération a indiqué que, s'agissant des compétences en matière de personnel, on pouvait noter un «changement fondamental», l'AS-MPC se considérant désormais comme l'employeur et le suppléant du procureur général[101]. Il s'est référé, pour étayer ses propos, à l'arrêt du TAF du 29 juillet 2019

98 Procès-verbal, p. 62
99 Procès-verbal, p. 76 (propos originaux en allemand)
100 Procès-verbal, p. 19 (propos originaux en allemand)
101 Procès-verbal, pp. 7 et 10 (propos originaux en allemand)

(pts 2.2. et 4), soulignant que le tribunal avait donné clairement raison au MPC sur ce point et affirmé que le droit du personnel de la Confédération ne s'appliquait pas au procureur général. D'après ce dernier, l'AS-MPC a décidé qu'il était un employé. Le procureur a invité les sous-commissions à consulter le point de vue de l'AS-MPC sur la question employeur/employé. Il a ajouté que c'était totalement absurde et qu'il n'avait encore jamais rien entendu de pareil. Selon lui, il s'agit là d'une question de compréhension qui n'est tout simplement pas acceptable[102].

Le procureur général suppléant de la Confédération, M. Ruedi Montanari, a tenu en substance les mêmes propos, en accentuant toutefois des paroles encore plus prononcées. Il a affirmé que, après 2018, un changement radical s'était opéré, comme si la loi avait été modifiée et qu'une nouvelle surveillance avait été définie – ce qui n'était cependant pas le cas. Selon lui, le président et le secrétaire de l'autorité de surveillance se sont soudain considérés comme les chefs du MPC. Le procureur général suppléant a indiqué qu'il en avait des preuves écrites et qu'il allait les produire: «Vous vous considérez comme l'employeur, nous sommes le personnel», a-t-il lancé en allemand à l'adresse du président de l'AS-MPC[103]. Comme preuves écrites de ses allégations, il a présenté, accompagnant sa liste de questions, l'arrêt du TAF déjà cité par le procureur général (ch. 2.2) et un extrait du budget 2020 de l'AS-MPC, où l'on pouvait lire, parmi les priorités stratégiques: «surveillance permanente du Ministère public de la Confédération (MPC), en particulier des aspects systémiques de ses activités» (le budget 2019 indiquait: «surveillance permanente des aspects systémiques des activités du MPC»).

Le procureur général a reconnu que, jusqu'alors, l'AS-MPC ne s'était jamais mêlée de décisions individuelles concernant le personnel ni de la politique du personnel. Il a toutefois déploré que, durant la phase de mise en place, les rapports d'activité de l'AS-MPC aient fait état de l'ambiance régnant au sein du personnel; ces comptes rendus ne reflètent pas l'image générale du MPC, selon le procureur[104].

Le président de l'AS-MPC a quant à lui précisé que l'autorité de surveillance n'était pas l'autorité supérieure du MPC, mais bien l'autorité de surveillance. Pour lui, il était évident que M. Lauber n'avait pas de supérieur direct et, partant, que l'AS-MPC n'était pas habilitée à intervenir dans des cas particuliers relatifs au droit du personnel[105].

3.1.6 Motifs du différend entre l'AS-MPC et le MPC

Le procureur général lui-même a affirmé que la procédure disciplinaire était la raison principale de la dégradation survenue dans les rapports le liant à l'AS-MPC. Posant la question des motifs de la situation très pénible des derniers mois, il a estimé que ceux-ci résidaient dans le fait que la surveillance avait rendu publique sa

102 Procès-verbal, p. 14 (propos originaux en allemand)
103 Procès-verbal, p. 32 (propos originaux en allemand)
104 Procès-verbal, p. 7 (propos originaux en allemand)
105 Procès-verbal, p. 25 (propos originaux en allemand)

volonté de mener une procédure disciplinaire. Il a souligné que lui-même en avait eu connaissance par la presse et qu'il ignorait toujours ce qu'on lui reprochait[106].

Le procureur général se référait au fait qu'il avait appris, en raison d'une requête des médias en date du 17 avril 2019 (à 15 h 35, selon ses indications), que l'enquête préliminaire de l'AS-MPC visait à examiner l'opportunité d'engager une procédure disciplinaire à son encontre. Un journaliste de la *Süddeutsche Zeitung* avait demandé au responsable du secrétariat de l'AS-MPC, en se référant à la troisième rencontre mentionnée dans l'ordonnance de classement du procureur extraordinaire du canton du Valais, M. Damian Graf, si et depuis quand l'AS-MPC avait connaissance de cette troisième rencontre, comment elle réagissait au fait que le MPC l'avait passée sous silence et ce qu'elle avait à dire concernant le reproche de partialité. L'ordonnance de classement rendue par M. Graf au sujet de l'enquête pénale contre Rinaldo Arnold avait était rendue publique le 10 avril 2019, donnant lieu à de nombreux comptes rendus médiatiques sur la «troisième rencontre». Le 17 avril 2019 (à 11 h 37), le responsable du secrétariat a répondu au journaliste par courriel, au nom de l'AS-MPC, que cette dernière menait des investigations préliminaires depuis la mi-mars afin de déterminer l'existence d'éventuels motifs justifiant l'ouverture d'une enquête disciplinaire à l'encontre du procureur général de la Confédération; le responsable du secrétariat a précisé que l'on ne connaissait pas encore le résultat des investigations et que l'autorité de surveillance ne communiquerait pas à ce sujet tant que ces dernières n'auraient pas abouti.

Le fait que l'AS-MPC était informée de la présumée troisième rencontre depuis la mi-mars et qu'elle menait des investigations préliminaires concernant les questions liées à cette rencontre était connu du procureur général. La remarque expresse selon laquelle les investigations en question visaient aussi à déterminer l'existence ou non de motifs justifiant une procédure disciplinaire n'avait jusqu'alors pas été mentionnée explicitement; cette possibilité découle cependant des art. 16 et 17 de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[107].

Un peu plus tard (à 16 h 18), le même jour, le président de l'AS-MPC a adressé un courriel au procureur général afin de lui transmettre une lettre de l'autorité de surveillance qui disait que, s'écartant de la décision du 25 mars 2019, l'AS-MPC procédait elle-même aux analyses supplémentaires relatives à l'enquête préliminaire et qu'elle examinerait ensuite l'opportunité d'engager une procédure disciplinaire. La lettre en question avait «traîné» quelques jours chez le président, avant qu'il ne l'envoie. La *Süddeutsche Zeitung* a publié son article en ligne le 17 avril 2020, à 19 h 11. Le président de l'AS-MPC a évoqué de lui-même cet incident devant les sous-commissions, en mai 2019, soulignant qu'il s'agissait d'une erreur qui lui avait échappé. Il s'est en outre excusé pour ce faux-pas dans l'information lors d'une audition menée par les CdG.[108]

La procédure disciplinaire à l'encontre du procureur général de la Confédération a été ouverte le 9 mai 2019; la lettre en question a été remise personnellement avec

106 Procès-verbal, p. 8 (propos originaux en allemand)
107 RS **173.712.24**
108 Procès-verbal du 10.5.2019, p. 14 (propos originaux en allemand); procès-verbal des CdG du 13.5.2019, p. 18 (propos originaux en allemand); documents du président de l'AS-MPC du 13.2.2020 (en allemand)

accusé de réception à 16 h 45. Le communiqué de presse de l'AS-MPC date du 10 mai 2019; il était assorti d'un embargo jusqu'à 15 heures. De 16 heures à 17 heures environ, ce même jour, le procureur général a tenu une conférence de presse au sujet de la procédure disciplinaire, conférence lors de laquelle il a attaqué l'AS-MPC et en particulier son président, se montrant outré que l'autorité de surveillance n'envisage même pas qu'il puisse dire la vérité. Pour lui, la procédure disciplinaire constitue une attaque frontale envers sa personne et une atteinte à l'indépendance du MPC[109].

Le président de l'AS-MPC a également estimé, devant les sous-commissions, que la procédure disciplinaire avait conduit au refroidissement des rapports avec le procureur général, rapports qui étaient auparavant bons et constructifs, selon lui. Il ne pensait toutefois pas que cette situation posait un problème pour la surveillance ordinaire, se référant notamment à la dernière séance de surveillance, en date du 14 octobre 2019, qui s'était bien déroulée[110].

Dans sa liste de questions, le président a écrit que le principal problème lié aux tensions d'alors résidait dans le fait que l'AS-MPC avait découvert des signes évidents de violations, de la part du procureur général, de ses devoirs de fonction. Selon le président, les sentiments personnels n'ont joué aucun rôle à cet égard[111].

La vice-présidente de l'AS-MPC, Mme Isabelle Augsburger, a déclaré: «La situation s'est tendue à fin 2018, à partir du moment où les ‹football leaks› ont été révélés; des discussions ont eu lieu au sujet d'un membre de notre autorité [...]. Ce que j'ai perçu alors, c'est que le PG est quelqu'un qui supporte assez mal ne fût-ce qu'une question critique – il se défend avec beaucoup d'assurance[112]».

Dans sa liste de questions, Mme Augsburger a écrit: «Il n'y a guère d'atomes crochus entre le président de l'AS-MPC et le PG. Je n'avais pas conscience avant l'entrée en fonction de notre actuel président qu'il y avait des tensions entre eux. La procédure entamée contre le PG a creusé encore le fossé. Ni le comportement agressif et pas toujours poli du PG, ni quelques propos maladroits de notre président n'ont amélioré la situation. Selon certains de ses propos publics et aussi selon son langage non verbal, le PG a peu d'estime pour certains d'entre nous et il en veut à l'AS-MPC pour la procédure en cours.[113]»

Le procureur général suppléant de la Confédération, M. Ruedi Montanari, a écrit dans sa liste de questions que le principal problème résidait dans une compréhension totalement modifiée de la surveillance, que défendaient notamment le nouveau président de l'AS-MPC et son secrétaire. Il a ajouté que le duo formé par le président et le secrétaire de l'AS-MPC avait donné au MPC l'impression croissante que sa principale motivation était de rechercher et de trouver des erreurs dans les détails[114].

109 Conférence de presse du procureur général de la Confédération, Michael Lauber, Play SRF, 10.5.2019, à partir de 11:00 environ
110 Procès-verbal, pp. 22 et 29 (propos originaux en allemand)
111 Liste de questions Uster, p. 27 (en allemand)
112 Procès-verbal, p. 61
113 Liste de questions Augsburger, p. 5
114 Liste de questions Montanari, ch. 3.2 (en allemand)

Quant à M. Rolf Grädel, membre de l'AS-MPC, il a écrit dans sa liste que les tensions d'alors n'étaient probablement pas dues uniquement à l'enquête disciplinaire. Il a indiqué que, les deux premières années, il n'avait pas noté d'incompatibilité, sur le plan des relations personnelles, entre le procureur général et l'actuel président de l'AS-MPC. Il avait toutefois trouvé que, depuis le début de l'année 2019, les rapports étaient tendus entre ces derniers. Selon lui, la recommandation relative à la tenue d'un procès-verbal pour les entretiens – qui avait pourtant été édictée sous l'ancien président – avait sans doute contribué à cette situation, ce à quoi il fallait ajouter que l'AS-MPC n'avait pas toujours fait preuve du sang-froid voulu (ex.: conférence de presse du nouveau président en 2019 et propos tenus alors qui avaient pu être blessants pour le MPC; réponse donnée à la *Süddeutsche Zeitung*, lors de laquelle le président avait indiqué que l'ouverture d'une procédure disciplinaire devrait être examinée, sans en avoir parlé au préalable au sein de l'AS-MPC ni avec le procureur général). M. Grädel a estimé que les rapports entre le président de l'AS-MPC et le procureur général s'étaient encore détériorés du fait de la réaction de ce dernier[115].

D'après M. Stefan Heimgartner, également membre de l'AS-MPC, ce sont l'ouverture de la procédure disciplinaire et la communication qui s'est faite dans ce contexte qui sont à l'origine des tensions[116].

Pour M. Jörg Zumstein, lui aussi membre de l'AS-MPC, la situation était clairement marquée par l'enquête disciplinaire. Il a indiqué qu'il ne percevait pas de signe selon lequel le président de l'AS-MPC ne supporterait pas le procureur général: le président ne porte pas de jugements ni ne laisser interférer des considérations personnelles lorsqu'il s'exprime, a-t-il ajouté. Selon lui, les évènements relatifs à l'enquête disciplinaire (conférence de presse du procureur général du 19.5.2019 concernant pour ainsi dire son propre cas; recours aux services des avocats Erni / Caputo et comportement de ces derniers; recours déposé contre la décision rendue par le chef de l'enquête disciplinaire; comptes rendus parus dans la presse à ce sujet) visaient à mettre en doute les compétences techniques de l'AS-MPC[117].

Enfin, Mme Alexia Heine, membre de l'AS-MPC, a déclaré qu'elle confirmait l'existence d'une divergence de vues (entre l'AS-MPC et le MPC), due selon elle au fait que le procureur général ne reconnaissait pas l'AS-MPC en tant qu'autorité de surveillance; il l'avait du reste communiqué ainsi à la presse. Mme Heine déduisait du comportement du procureur général qu'il refusait, dans une certaine mesure, de coopérer et se montrait peu disposé à reconnaître ses erreurs. Elle a expliqué que, lorsque l'autorité de surveillance souhaitait par exemple que les rencontres informelles fassent l'objet d'un procès-verbal, le procureur général ne remettait pas en question sa propre position. Or, le TPF lui-même avait établi que les rencontres en question donnaient lieu à des soupçons de partialité. Mme Heine était d'avis que le procureur général agissait de manière relativement libre, considérant que cela était juste et ne souhaitant donc aucune surveillance. Elle estimait que, en conséquence – et parce que l'AS-MPC obtenait trop peu d'informations et avait trop peu de documents – l'autorité de surveillance n'insistait peut-être pas suffisamment lors-

115 Liste de questions Grädel, ch. 3.2 (en allemand)
116 Liste de questions Heimgartner, ch. 3.2 (en allemand)
117 Liste de questions Zumstein, ch. 3.2 (en allemand)

qu'elle voulait vraiment quelque chose et n'exerçait que partiellement sa mission de surveillance. Il existe une divergence de vues et, en l'état, l'autorité de surveillance remplit son mandat de manière insuffisante, a conclu Mme Heine[118].

3.2 Enquêtes relatives à d'autres instruments de surveillance (instantané à l'automne 2019)

3.2.1 Séances de surveillance

Avis exprimés par l'AS-MPC

Le président actuel de l'AS-MPC, qui est en fonction depuis 2019, a indiqué aux sous-commissions que l'AS-MPC avait constaté que ses membres, qui exercent tous leur activité à titre accessoire, ont besoin de plus de temps afin de pouvoir non seulement s'acquitter de leurs tâches de surveillance elles-mêmes, mais aussi en assurer la planification et procéder à des analyses. Autrefois, c'était essentiellement le MPC qui proposait les points à l'ordre du jour et fournissait les documents. Les ressources dont disposait alors le secrétariat de l'AS-MPC, de 0,6 à 0,8 équivalent plein temps, n'étaient pas suffisantes pour traiter en temps voulu et de manière systématique toutes ces informations fournies oralement. Par conséquent, il existait selon le président de l'AS-MPC un risque de «reprise globale», c'est-à-dire le risque que, dans les faits, l'AS-MPC donne systématiquement son consentement parce que ses membres ne pouvaient aucunement donner un avis précis sur les prises de position du MPC.

Alors que Niklaus Oberholzer présidait encore l'AS-MPC, cette dernière a décidé d'adapter le rythme des séances de telle sorte que, si celles-ci avaient toujours lieu une fois par mois, le MPC n'y serait invité qu'une fois sur deux. L'objectif était de donner à l'autorité de surveillance plus de temps pour préparer et analyser les thèmes.

Dans le passé, les membres de l'AS-MPC ont parfois posé peu de questions lors des séances de surveillance, ce qui a engendré une certaine frustration du côté du MPC, pour lequel la préparation des thèmes avait nécessité beaucoup de travail. C'est pourquoi le secrétariat de l'AS-MPC devait préparer les thèmes abordés lors des séances et établir des listes de questions. En pratique, le secrétariat disposait toutefois de trop peu de ressources en personnel, notamment.

Depuis début 2019, l'AS-MPC dispose d'une planification annuelle des thèmes abordés lors des séances de surveillance, qui a fait l'objet d'une discussion préalable avec le procureur général de la Confédération. Lors des séances, le MPC doit indiquer les thèmes qu'il prévoit d'aborder. Des modifications à court terme sont toutefois possibles.

D'après le président de l'AS-MPC, l'autorité essaie en général d'exercer son activité de surveillance d'une manière aussi consensuelle que possible et en collaborant avec le MPC. C'est pourquoi le secrétaire de l'AS-MPC et la conseillère du procureur général de la Confédération discutent des points à l'ordre du jour des séances envi-

118 Procès-verbal, p. 74 (propos originaux en allemand)

ron deux semaines avant que celles-ci aient lieu. Le MPC a alors la possibilité de proposer d'autres sujets[119].

Fin 2018, le président de l'AS-MPC de l'époque discutait, selon le président actuel, des points à l'ordre du jour des séances de surveillance avec le procureur général, dans le bureau de ce dernier ou lors d'un repas de midi, quelques jours avant que les séances eussent lieu, et ce sans que les autres membres de l'autorité de surveillance n'en aient été informés. Le président actuel est d'avis qu'une telle façon de procéder ne correspond pas aux principes qui devraient s'appliquer à la collaboration au sein d'un organe collégial de la Confédération. C'est pourquoi ont désormais lieu environ quatre entretiens bilatéraux par année, généralement en présence du secrétaire de l'AS-MPC et de la conseillère du procureur général de la Confédération, dont les membres de l'AS-MPC sont ensuite informés[120].

De l'avis du président de l'AS-MPC, les séances de surveillance ont globalement fait leurs preuves en tant qu'instrument de surveillance. Elles ont permis à l'autorité d'obtenir des informations relatives à des dossiers pertinents sous l'angle du droit de la surveillance. Le président souligne toutefois que les informations ainsi obtenues n'ont pas la valeur des résultats d'un examen, qui sont fiables et dont l'objectivité est assurée méthodiquement, de tels résultats pouvant uniquement être produits au moyen de la consultation de documents du MPC ou de l'audition de collaborateurs du MPC[121].

Avis exprimés par le MPC

Le procureur général de la Confédération est d'avis que la tenue régulière de séances de surveillance est pertinente, la fréquence de ces séances lui important peu. Lorsqu'un thème important doit être abordé, cela peut être fait à tout moment. Pour le procureur général, c'est la disponibilité des membres de l'AS-MPC qui pose problème, ce qui est compréhensible à ses yeux au vu du système de milice sous lequel fonctionne l'autorité. Le procureur général pense qu'il serait peut-être judicieux de veiller à une certaine professionnalisation du secrétariat de l'AS-MPC, sans pour autant créer un deuxième MPC. Cela pourrait fonctionner avec un système de personnes de référence et des groupes de travail qui traitent un nombre réduit de thèmes de manière coordonnée[122].

Toujours selon le procureur général, il est important que l'AS-MPC définisse, dans sa planification annuelle, des thèmes qu'elle peut examiner avec le profession–nalisme et la profondeur requis, en privilégiant la qualité au détriment de la quantité et en marquant une séparation claire avec d'autres organes également chargés de surveiller le MPC[123].

119 Procès-verbal, p. 8, 17, 18 et 20 (propos originaux en allemand)
120 Liste de questions Uster, p. 6 (en allemand)
121 Liste de questions Uster, pp. 8 et 9 (en allemand)
122 Procès-verbal, p. 9 (propos originaux en allemand)
123 Liste de questions Lauber, p. 3 (en allemand)

Lors des séances de surveillance, le MPC propose le contenu des thèmes. Les membres de l'AS-MPC posent un nombre plus ou moins élevé de questions. La plupart du temps, aucun suivi n'est effectué[124].

Au cours de la première phase de l'activité de surveillance exercée par l'AS-MPC (de 2012 à 2015), c'est le MPC qui a proposé la grande majorité, voire presque l'intégralité des thèmes. Lors de la deuxième phase (de 2016 à 2019), la contribution de l'AS-MPC a été convenue avec le président de l'AS-MPC de l'époque, qui participait à la préparation des séances. Au cours de ces deux phases, pendant lesquelles la relation de surveillance s'est mise en place, a été consolidée, puis entretenue, les thèmes étaient adéquats et traités avec professionnalisme, selon le procureur général. En outre, ils n'étaient en règle générale pas trop éloignés du cœur de l'activité du MPC en tant qu'autorité.

En ce qui concerne la troisième phase (depuis 2019), le procureur général salue le fait qu'une planification des thèmes pour toute l'année a été créée. Par contre, il regrette le fait qu'aucun dialogue préalable n'a lieu au sujet des thèmes et que ceux-ci sont simplement communiqués unilatéralement. En outre, il a l'impression que les membres de l'AS-MPC ne sont parfois pas en mesure de se familiariser avec les thèmes. Lorsque l'AS-MPC définit des thèmes, mais qu'aucune réflexion sur le fond n'a lieu, les conclusions, décisions et recommandations risquent d'être inexactes ou inadéquates[125].

Lors des séances de surveillance, le MPC fournit régulièrement des descriptions circonstanciées des affaires (par ex. des grands complexes d'affaires) aux membres de l'AS-MPC. Ces derniers ne posent que rarement des questions et, lorsqu'ils le font, ce sont la plupart du temps des questions très superficielles, selon le procureur général, qui fait le même constat pour les thèmes relatifs à l'organisation. Le MPC ne voit pas l'AS-MPC comme un organe qui prend des initiatives[126].

3.2.2 Inspections

Avis exprimés par l'AS-MPC

Selon le président de l'AS-MPC, les inspections constituent un instrument très important de l'autorité de surveillance. Il a indiqué que, par le passé, il y avait eu quelques inspections et enquêtes à un niveau modeste. L'AS-MPC s'était par exemple penchée, dans le cadre d'inspections transversales, sur les divisions Criminalité économique et Protection de l'État: elle s'était fait présenter des cas et avait posé des questions aux personnes chargées de leur gestion ainsi qu'à leurs supérieurs. Il n'existait cependant pas alors de concept d'inspection digne de ce nom, ce que le MPC avait critiqué à juste titre dans sa lettre de 2017 (cf. ch. 3.1.3). L'AS-MPC souhaitait changer cela.

124 Procès-verbal, p. 12 (propos originaux en allemand); liste de questions Lauber, p. 5 (en allemand)
125 Liste de questions Lauber, p. 3, 5 (en allemand)
126 Procès-verbal, p. 9

Le président a ajouté que, grâce aux ressources supplémentaires prévues en 2020 pour la tenue des procès-verbaux et le soutien juridique, l'AS-MPC pensait qu'elle pourrait désormais effectuer les inspections comme elle l'avait imaginé au départ[127].

À l'avenir, les inspections en question ne devraient pas être réalisées selon une approche exhaustive, mais plutôt en fonction des risques: il faudrait effectuer des vérifications lorsque des indices laissent présumer un risque, par exemple un risque de prescription[128].

Le président a cependant indiqué que, en raison de la procédure disciplinaire, qui avait pratiquement mobilisé toutes les ressources de l'AS-MPC, celle-ci n'avait pas pu, en 2019, établir le rapport prévu concernant l'inspection relative au secrétariat général du MPC, ni réaliser dans les temps l'inspection consacrée au coaching et au controlling[129].

Avis exprimés par le MPC

D'après le procureur général de la Confédération, durant la première phase de son activité de surveillance (2012 – 2015), l'AS-MPC avait avant tout souhaité avoir un aperçu des procédures du MPC, afin de se familiariser avec l'activité opérationnelle – tâche clé – du ministère public. Pour la deuxième phase (2016 – 2019), le MPC avait proposé que l'AS-MPC s'intéresse également à des sous-domaines de ses tâches opérationnelles, non liés aux procédures. Il avait suggéré, pour la fin de la deuxième phase (2018), une inspection relative à son secrétariat général, qu'il venait de mettre sur pied. Pour le début de la troisième phase, à savoir l'année 2019, le procureur général a indiqué qu'une inspection avait été annoncée au sujet du coaching et du controlling; le MPC n'avait toutefois reçu jusqu'alors aucun calendrier, ni aucune idée ou question concrète.

Le procureur général considère que les attentes et le mandat de l'AS-MPC doivent être clarifiés avant toute inspection, ce qui nécessite de dialoguer. Il a indiqué que la préparation d'une inspection pouvait demander beaucoup de travail au MPC. Pour l'inspection relative au secrétariat général, par exemple, le MPC avait préparé de nombreux documents, qu'il avait ensuite mis à la disposition de l'AS-MPC. Le procureur général a précisé que, lorsqu'il s'agissait de procédures du MPC, aucun document tiré du dossier de procédure n'était publié et que, si elle le souhaitait, la délégation de l'AS-MPC pouvait consulter le dossier en question sur place, au ministère public[130].

Dans sa liste de questions, le procureur général a indiqué que les inspections avaient eu des effets très limités, jusqu'alors. Aucune directive n'avait par exemple été édictée à la suite d'une inspection. De plus, les inspections ordinaires de 2017 et 2018 n'avaient encore fait l'objet d'aucun rapport et, partant, d'aucun suivi. En l'absence de rapports et de conclusions de la part de l'AS-MPC, le MPC n'avait jusqu'alors pas non plus pu prendre position sur les inspections concernées.

127 Procès-verbal, p. 22 (propos originaux en allemand)
128 Procès-verbal, p. 22 (propos originaux en allemand)
129 Procès-verbal, pp. 22 et 78 (propos originaux en allemand)
130 Liste de questions Lauber, p. 7 (en allemand)

Selon le procureur général, il serait judicieux que l'AS-MPC se limite à quelques inspections, voire à une grande inspection par année, en procédant à un examen approfondi de la thématique abordée – ce qui inclurait un feed-back et une discussion des résultats. Le procureur a insisté sur le fait que ce point devait être amélioré. Il a indiqué que, depuis 2017, il n'y avait pour ainsi dire plus aucun feed-back. Or, seul un retour d'informations permettrait au MPC de retirer une utilité pratique des inspections, qui exigent une grande somme de travail de la part de ses collaborateurs, et d'en intégrer les résultats dans l'amélioration de son organisation et de ses processus internes. Étant donné qu'il n'y a pas de véritable discussion sur les conclusions («findings») de l'AS-MPC, les inspections n'ont pour ainsi dire apporté aucune plus-value au MPC jusqu'ici, a indiqué le procureur général[131].

3.2.3 Directives et recommandations

Fin 2019, l'AS-MPC s'est informée sur la mise en œuvre de la recommandation concernant l'obligation de documenter les rencontres informelles. Le procureur général a confirmé à l'AS-MPC qu'il avait immédiatement mis en œuvre la recommandation pour lui-même et qu'un modèle «Rencontre avec des personnes participant à la procédure» respectant les exigences de la recommandation avait été créé dans le système de gestion électronique des affaires du MPC. Il n'a pas édicté de directive, car les réunions des personnes en charge de la procédure avec des personnes participant à la procédure feraient selon lui toujours référence à ladite procédure et devraient donc faire l'objet d'un procès-verbal conformément au code de procédure pénale.

En réponse à la question de savoir comment le MPC pouvait contrôler l'utilisation du formulaire, le procureur général a expliqué qu'il ne pouvait pas édicter de directive dans le cas d'espèce. Comme le rappelle l'AS-MPC dans son rapport annuel 2019, l'art. 13 LOAP précise pourtant que le procureur est doté d'un pouvoir d'instruction générale à l'adresse de tous les collaborateurs du MPC. Il est explicitement mentionné que le procureur général et les procureurs en chef peuvent aussi, dans un cas d'espèce, donner des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, au soutien de l'accusation ou aux voies de recours. L'AS-MPC vérifiera la mise en œuvre pratique de sa recommandation dans le cadre de son inspection du système de controlling du MPC. De plus, l'AS-MPC a souligné que «[...] la Cour des plaintes du TPF a établi de manière définitive que l'absence de procès-verbal des réunions informelles constitue une violation du droit de procédure. Elle a par conséquent récusé le procureur général dans deux affaires du complexe de procédures Fifa (AF 2018.190 et AF 2018.197)[132].»

Avis exprimés par l'AS-MPC

Dans sa liste de questions à l'intention des sous-commissions, le président de l'AS-MPC a précisé que, s'agissant des directives, l'AS-MPC n'avait plus eu recours à cet instrument après la directive qu'il avait édictée en 2011, car elle avait considéré que

131 Liste de questions Lauber, p. 8 (en allemand)
132 Cf. rapport d'activité 2019 de l'AS-MPC, p. 7

cela n'était pas nécessaire. À ses yeux, la directive constitue l'instrument le plus puissant dont dispose l'AS-MPC et il ne doit être employé qu'en tout dernier recours[133].

Pour ce qui est des recommandations, le président de l'AS-MPC écrit que, selon l'autorité de surveillance, le procureur général a visiblement un problème avec cet instrument. Pour illustrer son propos, il cite une déclaration faite par le procureur général lors de la séance de surveillance du 28 janvier 2019. Dans cette déclaration, ce dernier indiquait que la recommandation concernant l'établissement d'un procès-verbal pour les entretiens informels émise par l'autorité de surveillance en novembre 2018 ne s'appliquait que sous réserve des arrêts pris par les tribunaux et qu'elle pouvait être relativisée ou rendue obsolète par ces arrêts, qu'il n'était, selon lui, pas possible que l'AS-MPC publie 10, 20, voire 30 recommandations pour montrer qu'elle agissait, que la qualité des recommandations était vraisemblablement primordiale et qu'il n'était pas acceptable que, à l'avenir, le contenu du procès-verbal des auditions de l'AS-MPC puisse à l'avenir faire l'objet d'interprétations divergentes.

Le président de l'autorité de surveillance rétorque à cela que l'AS-MPC ne prévoit pas de publier une dizaine, une vingtaine ou une trentaine de recommandations, et que la légalité de l'obligation d'établir un procès-verbal des rencontres avec des personnes impliquées dans une procédure ne peut pas être contestée. Il ajoute que, au cours de ses sept années d'existence, l'AS-MPC a émis deux recommandations, toutes deux en 2018, et édicté, en 2011, une directive générale concernant les rapports du MPC. Il souligne que le procureur général semble avoir des difficultés à accepter le mandat légal d'une autorité de surveillance, lequel va au-delà d'un simple accompagnement ou d'un «coaching» tel que celui que pourrait proposer un organe consultatif («sounding board»). C'est ce qui ressort, selon lui, des déclarations du procureur général lors de la conférence de presse du 10 mai 2019 – tenue un jour après l'ouverture de la procédure disciplinaire le concernant – ainsi que de son attitude au cours de cette procédure. En remettant en cause les compétences des membres de l'AS-MPC, il s'attaque à la légitimité de cette dernière en tant qu'organe de surveillance du MPC élu démocratiquement[134].

Avis exprimés par le MPC

Le procureur général de la Confédération a déclaré aux sous-commissions qu'il y avait une directive, et que cela était bien suffisant. Si l'AS-MPC édictait plus de directives, il faudrait tout d'abord élaborer un concept global. Selon lui, avant d'édicter une directive, l'AS-MPC devrait impérativement avoir conçu les bases sur lesquelles se fonde la directive en question de manière professionnelle, par ex. en s'appuyant sur une inspection approfondie. Lorsqu'elle édicte une directive, l'autorité de surveillance devrait assumer la responsabilité de son exactitude matérielle et de sa praticabilité. Il a souligné que, à l'inverse, on pourrait se demander ce qu'il adviendrait si lui, le procureur général, violait une directive. À ses yeux, il y a besoin d'une réglementation claire en la matière. Sinon, l'instrument qu'est la directive n'est pas nécessaire; le rapport d'activité et les inspections suffisent.

133 Liste de questions Uster, p. 17 (en allemand)
134 Liste de questions Uster, p. 19 (en allemand)

Le procureur général a ajouté que les recommandations *in maiore minus* ne lui posaient pas de problème. Pour lui, la question était de voir dans quel domaine une recommandation était émise. Il a souligné que le MPC s'était vu adresser trois recommandations, dont la première concernait les procès-verbaux. Or, selon lui, la manière dont celle-ci avait été élaborée, soit sans consultation préalable, n'était pas optimale. Il a affirmé que, à son avis, cette recommandation n'avait été émise qu'en raison de la pression médiatique. L'établissement de procès-verbaux empiète toujours, selon lui, sur la procédure pénale; il a rappelé que, dans le dossier «Gauss», le TPF avait considéré le fait qu'il y ait eu deux ou trois rencontres (avec M. Infantino) comme étant sans importance. Il a rappelé que, à cause de la troisième rencontre qui lui est reprochée, une procédure disciplinaire avait été ouverte contre lui, et une recommandation, émise, au sujet de laquelle le TPF a précisé que l'établissement d'un procès-verbal n'était pas impératif. Il a toutefois affirmé que le MPC mettrait en œuvre la recommandation.

En revanche, il estime que la recommandation concernant le dossier Daniel M. était appropriée et pertinente, et que la méthode adoptée était la bonne[135].

En 2019, le projet d'une nouvelle recommandation avait fait l'objet de divergences entre l'AS-MPC et le MPC (cf. ch. 3.1.2.1).

3.2.4 Surveillance des procédures pénales

3.2.4.1 Rapport du MPC sur les procédures pénales

Avis exprimés par l'AS-MPC

Le MPC présente un rapport sur les procédures pénales à l'AS-MPC tous les semestres. L'autorité de surveillance reconnaît que, par manque de ressources en personnel disponible et en raison de la lourde charge de travail à laquelle elle a dû faire face ces deux dernières années, elle n'a pu les examiner de façon approfondie. C'est sur la base des données contenues dans ces rapports qu'elle sélectionne les procédures sur lesquelles elle procède à une inspection. Pour des raisons de méthode, la plausibilité des données fournies par le MPC doit être contrôlée sur place, par échantillonnage. Lors d'une inspection ultérieure, l'AS-MPC souhaite contrôler la forme et la qualité des rapports[136].

Avis exprimés par le MPC

Le procureur général constate par écrit que, grâce à la limitation des compétences de surveillance prévues par la loi en ce qui concerne la conduite de la procédure pénale (art. 29, al. 2, LOAP), la précision et l'envergure de la surveillance de l'AS-MPC concernant les rapports dans le cadre d'une procédure pénale sont fondamentalement appropriées. [...] Il souligne que, pour ce qui touche aux rapports, il n'y a pas de divergence. Avec ces rapports, l'AS-MPC dispose de toutes les informations pour traiter les questions systémiques en lien avec la surveillance. Selon lui, il faut toute-

135 Procès-verbal, pp. 9 et 10; liste de questions Lauber, p. 9 (propos originaux en allemand)
136 Liste de questions Uster, p. 20 et 21

fois remarquer que l'AS-MPC a jusqu'à maintenant peu fait usage des rapports du MPC.

Le procureur général entrevoit toutefois un risque systémique dans le fait qu'un juge pénal fédéral siège au sein de l'autorité de surveillance. Au travers de l'AS-MPC, ce dernier a accès aux procédures menées par le MPC et aux informations sur la conduite de ces procédures. En tant que membre de l'AS-MPC, il a donc la possibilité de se faire une opinion, tout en devant parfois statuer, en tant que juge du TPF, sans préjugés et de manière impartiale, sur une des procédures en question. Il se trouve alors systématiquement dans une situation qui pourrait l'amener à être soupçonné de partialité[137].

3.2.4.2 Garantie de l'indépendance du MPC dans le cadre d'une poursuite pénale

Avis exprimés par l'AS-MPC

Le président de l'AS-MPC a indiqué que l'autorité de surveillance ne devait ni ne pouvait intervenir dans une procédure pénale. Toutefois, elle s'appuie sur différents arrêts du TPF ou du TF pour vérifier si des problèmes systémiques demeurent dans certains domaines. Elle poursuit ainsi une pratique déjà en cours sous le président précédent. L'AS-MPC peut consulter toutes les procédures pénales menées par le MPC, indépendamment du fait qu'elles soient pendantes ou closes. Un dossier global, tel que celui du football, ou un dossier particulier, tel que celui de l'espion Daniel M.[138], peut mettre à jour des problèmes systémiques qui entrent dans le champ de compétences de l'AS-MPC et qu'elle doit donc traiter.

Toutefois, il précise que ce droit de consultation des dossiers n'est utilisé qu'exceptionnellement[139].

Avis exprimés par le MPC

Le procureur général relève, quant à lui, que la position des deux premiers présidents de l'AS-MPC était très claire: l'autorité de surveillance devait se retenir d'intervenir dans une procédure en cours, car cette dernière était prioritairement soumise au contrôle des tribunaux eux-mêmes. Or, à présent, même les procédures en cours entrent dans le champ de la surveillance de l'AS-MPC, ce qui entraîne un chevauchement, comme le montre l'enquête disciplinaire engagée contre lui (cf. ch. 3.1.2).

S'agissant des procédures en cours auprès du MPC, le procureur général estime que la surveillance de l'AS-MPC est de toute façon limitée, puisque le contrôle de ces procédures est exercé en priorité par les tribunaux. Il pourrait être judicieux de surveiller uniquement les procédures déjà closes afin d'examiner des points précis

137 Liste de questions Lauber, pp. 10 (en allemand)
138 L'AS-MPC a examiné des procédures en cours auprès du MPC dans le cadre de l'inspection extraordinaire menée dans le dossier de l'espion Daniel M., en collaboration avec la DélCdG (inspection consécutive à l'arrestation d'une ancienne source du SRC en Allemagne, rapport de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, FF **2018** 5147)
139 Procès-verbal, p. 25; liste de questions Uster, pp. 13 et 14 (en allemand)

de la pratique du MPC (par ex. prescription, suspension de procédure, etc.), indépendamment des cas d'espèce[140].

3.2.5 Surveillance dans les domaines de l'organisation et du personnel

Avis exprimés par l'AS-MPC

S'agissant des compétences de surveillance de l'AS-MPC sur l'organisation du MPC, le président de l'autorité de surveillance explique que l'art. 17, al. 1, LOAP impose au procureur général de soumettre chaque année son projet de budget et ses comptes à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération à l'intention de l'Assemblée fédérale; il lui remet par ailleurs son rapport sur l'activité du Ministère public de la Confédération. Cette disposition ne pourrait être appliquée si l'autorité de surveillance n'avait pas la possibilité de contrôler les données fournies de manière objective, d'autant moins qu'elle peut, voire doit si nécessaire, exiger du MPC qu'il lui fournisse des renseignements et des rapports supplémentaires sur son activité, et procéder à des inspections, conformément à l'art. 30 LOAP. L'AS-MPC a donc examiné les questions suivantes: comment est organisé le MPC (organigramme)? Comment utilise-t-il ses ressources en personnel? Quelle est la situation des collaborateurs du MPC? Quelle est sa situation au niveau financier?

Pour ce qui est des compétences du procureur général en matière de personnel, l'AS-MPC ne peut édicter de directive ni émettre de recommandation pour les cas particuliers. S'agissant des problèmes systémiques (par ex. en cas de fluctuation importante du personnel), l'AS-MPC demande des informations au procureur général ou attend de lui qu'il prenne lui-même les devants.

Dans le cadre des séances de surveillance, lors desquelles les cas d'importance systémique relevant du personnel constituent toujours un point de l'ordre du jour, le procureur général informe l'AS-MPC des changements importants intervenus dans l'organigramme ou aborde des questions pertinentes de droit du personnel. L'autorité de surveillance n'ayant généralement pas connaissance au préalable des cas d'importance systémique au sein du MPC, il s'agit d'une obligation d'informer que doit remplir le procureur général[141].

Avis exprimés par le MPC

D'après le procureur général, l'AS-MPC ne peut pas prendre de décision à sa place pour ce qui touche à l'organisation du MPC (personnel, finances, structure), car il est seul habilité à le faire aux yeux de la loi. L'autorité de surveillance peut, en cas de problème, émettre des directives générales, ce qui implique toutefois un examen spécifique et approfondi du problème en question. En fin de compte, elle doit contrôler l'adéquation de la manière dont le MPC exécute ses tâches[142].

140 Procès-verbal, p. 6; liste de questions Lauber, pp. 3 et 11 (en allemand)
141 Liste de questions Uster, pp. 23 et 24; procès-verbal, p. 25 (en allemand)
142 Liste de questions Lauber, p. 3 (en allemand)

Jusqu'à présent, le procureur général estime que l'AS-MPC n'a pas franchi les limites imposées par l'indépendance du MPC en matière d'organisation dans le cadre de sa surveillance. Le procureur souligne toutefois que le rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC soulève des questions sur ce point: des possibilités d'évaluation dans le cadre de la surveillance systémique de l'autorité de surveillance y sont avancées[143]. Il réaffirme qu'il s'agit là de thèmes concernant le cœur d'activité du MPC et que cet organe doit donc les traiter lui-même. L'intérêt pratique d'une évaluation théorique parallèle effectuée par l'autorité de surveillance n'est pas flagrant et le recours à des ressources en personnel supplémentaires que demanderait une telle évaluation ne se justifie pas[144].

Du point de vue du procureur général, la responsabilité en matière de personnel tout comme la politique du personnel ne peuvent être régies par des directives de l'AS-MPC, car les décisions concernant ces domaines relèvent des compétences du procureur général de la Confédération en sa qualité de directeur du MPC et d'employeur. L'AS-MPC ne peut pas, selon lui, prendre à sa place des décisions qui concernent ou affectent le domaine du personnel. Jusque-là d'ailleurs, l'AS-MPC ne s'est jamais immiscée dans une décision relative au personnel ou dans la politique du personnel du MPC. Une question se pose toutefois quant à la nouvelle position de l'AS-MPC qui considère désormais le procureur général et ses deux suppléants comme ses employés (cf. la controverse entre le MPC et l'AS-MPC relative à la fonction d'employeur de ce dernier au ch. 3.1.5)[145].

3.2.6 Points de vue de l'AS-MPC et du MPC concernant le droit disciplinaire de l'AS-MPC: dispositions légales et application dans la pratique

Le 9 mai 2019, l'AS-MPC a ouvert une enquête disciplinaire à l'encontre du procureur général de la Confédération, Michael Lauber, en raison des déclarations de ce dernier en lien avec le complexe de procédures Fifa. L'AS-MPC a chargé un expert externe, en la personne de Peter Hänni, professeur émérite de droit public et de droit administratif de l'Université de Fribourg, de mener l'enquête. Le procureur général de la Confédération a déposé un recours devant le TAF contre les décisions procédurales de M. Hänni. Dans son arrêt du 29 juillet 2019 (A-3612/2019), le tribunal est parvenu à la conclusion que l'AS-MPC ne pouvait pas déléguer une enquête disciplinaire à un expert externe. À la suite de cette décision, l'AS-MPC a mené l'enquête elle-même.

143 Rapport d'activité 2018 de l'AS-MPC, ch. 1.2, pp. 18 et 19: «Dans le cadre de son activité systémique de surveillance, l'AS-MPC examinerait, si elle disposait de ressources suffisantes, les manières de faire face à des procédures de grande ampleur dans le domaine de la criminalité économique. D'autres évaluations seraient souhaitables dans le domaine de la cybercriminalité, lorsqu'il faut faire face à des milliers de titulaires de cartes de crédits lésés situés dans 40 pays différents et aux procédures d'entraide judiciaire correspondantes, ou face au nouveau phénomène des actions collectives de droit pénal.»

144 Liste de questions Lauber, p. 16 (en allemand)

145 Procès-verbal, p. 7; liste des questions Lauber, p. 12 (en allemand)

Entre-temps, elle a achevé son enquête et décidé, le 2 mars, de réduire le salaire du procureur général de la Confédération de 8 % pendant un an. Le procureur général de la Confédération a déposé un recours contre cette décision[146] devant le TAF. La procédure est encore pendante.

Avis exprimés par l'AS-MPC

Selon l'AS-MPC, la procédure disciplinaire menée à l'encontre du procureur général de la Confédération montre que le droit disciplinaire de l'AS-MPC n'est réglé que de manière rudimentaire dans la LOAP et l'ordonnance concernée de l'Assemblée fédérale; les dispositions en question devraient être formulées de manière plus précise. Entre la surveillance administrative et la surveillance matérielle pure, il existe plusieurs autres modèles de surveillance, a indiqué l'AS-MPC. Or, la conception du modèle adéquat incombe en fin de compte au législateur. D'ordinaire, un employeur de droit public dispose de compétences disciplinaires à l'égard de ses collaborateurs (art. 98 ss OPers[147]). En ce sens, le droit en vigueur confère partiellement à l'AS-MPC le rôle d'employeur par rapport au procureur général et à ses deux suppléants. L'ordonnance concernée de l'Assemblée fédérale[148] cite d'autres droits et devoirs de l'AS-MPC, dont est d'ordinaire dotée une autorité exerçant le rôle d'employeur.

Indépendamment du modèle de surveillance, ce qui est toutefois d'une importance capitale, selon l'AS-MPC, c'est que les collaborateurs de l'autorité surveillée soient légalement tenus de dire la vérité à l'autorité de surveillance sans qu'ils aient à en subir de préjudice. Les bases légales de l'AS-MPC devraient être formulées plus précisément à cet égard et, d'une manière générale, elles devraient être mises à jour. L'ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement[149] pourrait servir de référence[150].

Avis exprimés par le MPC

Lors de son audition devant les sous-commissions, le procureur général a fait valoir qu'il était absurde que, en matière de droit disciplinaire, l'AS-MPC dispose des compétences décisionnelles d'un employeur alors qu'elle n'est absolument pas un employeur. Ça ne va pas, a-t-il indiqué. Le procureur général a ajouté que, par comparaison, les juges de première instance pouvaient faire l'objet d'une procédure de révocation, mais n'étaient pas soumis au droit disciplinaire. Selon lui, le droit disciplinaire applicable au MPC est un vestige du temps où le ministère public était rattaché au DFJP[151].

146 Décision de l'AS-MPC du 2.3.2020, publiée sur le site Internet de l'AS-MPC, avec des parties caviardées (www.ab-ba.ch/downloads/ AB-BA_02_03_2020_Verfuegung_de.pdf; disponible uniquement en allemand; consultée pour la dernière fois le: 24.6.2020)
147 Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS **172.220.111.3**)
148 Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1.10.2010 concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants (RS **173.712.23**)
149 OSRens; RS **121.3**
150 Liste de questions Uster, pp. 25 et 26 (en allemand)
151 Procès-verbal, p. 7 (propos originaux en allemand)

Le procureur général estime que, dans la pratique, la délégation du droit disciplinaire à l'AS-MPC s'est avérée être une erreur. En tant qu'aspect partiel du droit du personnel, le droit disciplinaire est un corps étranger, a-t-il affirmé. Selon lui, on comprend de moins en moins en quelle qualité – autorité de surveillance ou instance disciplinaire? – l'AS-MPC et son président se présentent devant le MPC et le procureur général de la Confédération[152].

Les autres critiques formulées par le procureur général au sujet de l'application du droit disciplinaire par l'AS-MPC dans son cas précis ne sont pas reproduites ici, car elles font l'objet de la procédure de recours pendante devant le TAF.

3.3 Critiques relatives au système actuel et propositions de modifications légales émanant de l'AS-MPC et du MPC

Les avis présentés ci-après ont été exprimés lors des auditions des représentants de l'AS-MPC et du MPC qui se sont déroulées en octobre 2019 ainsi que dans leurs réponses aux listes de questions. Ils ne doivent pas être considérés comme exhaustifs dans la mesure où les autorités concernées ont continué d'être impliquées lors de la suite du déroulement des travaux en cours (expertises, évaluation par les CdG).

3.3.1 Positions de l'AS-MPC

Constatations générales

1. Le président de l'AS-MPC souligne que la procédure pénale suisse donne beaucoup de pouvoir aux ministères publics, car même si ces derniers sont soumis au principe de la légalité et à l'obligation de poursuite pénale, ils disposent d'une marge de manœuvre considérable pour ce qui est des moyens qu'ils engagent, de l'envergure des investigations et surtout de la manière dont ils règlent les cas. Dans le cadre des procédures pénales et de la jurisprudence, les tribunaux pénaux ne pourraient pas exercer de contrôle systémique ni examiner les dossiers traités de façon autonome par le ministère public, comme les cas réglés par ordonnance pénale.
2. Le fait que le MPC est soumis à l'autorité d'un seul chef, alors que d'autres organes judiciaires, tels que les tribunaux, sont dirigés de manière collégiale, est une autre raison pour laquelle le MPC doit faire l'objet d'une surveillance particulière selon le président de l'AS-MPC. Le pouvoir que détient le procureur général est exceptionnel, d'autant plus qu'il est en mesure de prendre des décisions seul dans de nombreuses procédures ayant une dimension politique (par ex. le blocage des avoirs des potentats).
3. En outre, le président de l'AS-MPC estime que, étant donné l'extraordinaire pouvoir que détient le MPC, il ne peut être question qu'il soit soumis à la

[152] Liste de questions Lauber, p. 14 (en allemand)

surveillance de l'administration fédérale (à une section de l'Office fédéral de la justice au sein du DFJP par ex.). Confier cette surveillance à un organe exécutif pourrait rapidement mettre en danger l'indépendance de la justice pénale, sans compter que l'administration n'a pas l'indépendance requise dans ses évaluations et l'expérience pratique nécessaire pour exercer une telle surveillance. L'intervention d'un organe de contrôle judiciaire spécialisé, tel que l'AS-MPC, est donc la solution la plus adéquate[153].

4. En général, les instruments juridiques de surveillance dont dispose l'AS-MPC ne sont réglementés que de façon rudimentaire dans la loi. Les dispositions les concernant, qui figurent dans la LOAP, devraient être plus précises, et suivre, au niveau des ordonnances, le modèle[154] de l'ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement[155].

5. Selon la déclaration de la vice-présidente de l'AS-MPC, les bases légales de la surveillance ne sont efficaces que dans des situations idéales; elles doivent donc être précisées, notamment en ce qui concerne le droit disciplinaire. La vice-présidente admet cependant qu'il n'y a pas lieu de réagir de façon excessive et que les dispositions concernées doivent être formulées indépendamment des personnalités impliquées dans la situation actuelle[156].

6. Un membre de l'AS-MPC a affirmé aux sous-commissions qu'il considérait que l'autorité de surveillance ne pouvait exécuter correctement son travail du fait que le MPC ne lui fournissait qu'une partie des documents dont elle avait besoin. Selon lui, le Parlement pourrait modifier la législation et donner à l'AS-MPC plus de possibilités pour amener le MPC à être plus coopératif[157].

7. Plusieurs membres de l'AS-MPC ont considéré que l'instauration d'une sorte de «Haut Ministère public», qui serait chargé, comme dans nombre de cantons, d'inspecter les différentes divisions du MPC, de suivre les dossiers et d'intervenir auprès des procureurs en cas de problème, ne serait pas judicieuse[158].

8. Un membre de l'AS-MPC recommande d'envisager de professionnaliser la présidence de l'AS-MPC[159].

Composition de l'AS-MPC (art. 23 LOAP)

9. L'AS-MPC estime que sa composition actuelle est adéquate, notamment pour ce qui est des compétences de ses membres. Il est, selon elle, de la responsabilité de la Commission judiciaire (chargée de l'examen préalable) et de l'Assemblée fédérale (chargée de l'élection) de proposer et élire des membres de l'AS-MPC ayant des compétences avérées en matière de procé-

153 Liste de questions Uster, p. 31 (en allemand)
154 Liste de questions Uster, p. 29 (en allemand)
155 Ordonnance sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens; RS **121.3)**
156 Procès-verbal, p. 62; Liste de questions Augsburger, p. 6
157 Procès-verbal, p. 74 (propos originaux en allemand)
158 Procès-verbal, p. 83 et 87 (propos originaux en allemand)
159 Procès-verbal, p. 83 (propos originaux en allemand)

dure pénale, de droit public et de questions organisationnelles, et connaissant, dans l'idéal, le fonctionnement de la Confédération. Il est également important, lors de l'élection d'un nouveau membre de l'AS-MPC, d'être certain que des questions de partialité ne surviennent pas ultérieurement[160]. Enfin, il faut veiller à une représentation équitable des langues nationales au sein de l'autorité de surveillance[161].

10. La présence d'un membre du TPF au sein de l'AS-MPC est considérée comme un élément positif par une majorité des membres de l'institution. Le fait qu'il apporte à l'institution sa connaissance du fonctionnement du MPC, que d'autres membres n'ont pas, est un avantage. D'un autre côté, il est possible que, dans certaines situations, ce membre du TPF doive se récuser[162], ce qui est toutefois assez rare selon Stefan Heimgartner, juge au TPF; dans les cas où il avait été confronté, ou pouvait être confronté, à ce risque, il avait quitté la salle. Dans nombre de dossiers, il apparaît clairement dès le début qu'il ne doit pas prendre part à leur examen et cela n'a jamais posé de problème. En revanche, il peut apporter son expertise en pointant les erreurs systémiques relatives aux enquêtes pénales, aux plaintes ou aux dossiers[163].

    Un des arguments avancés contre la présence d'un juge du TPF au sein de l'AS-MPC est qu'il est possible que cela amène l'autorité de surveillance à traiter des problèmes qui se posent quotidiennement dans les relations entre les autorités de poursuite pénale et les tribunaux. Avec le juge actuel, cela ne semble pas être le cas. Pour des raisons systémiques, il convient de bien réfléchir afin de déterminer si un juge appartenant à un organe au sein duquel il statue sur des dossiers dont il a déjà pu prendre connaissance au stade de l'instruction peut également être membre de l'AS-MPC[164].

11. Le fait que les deux avocats prévus par la loi ne peuvent pas être des avocats de la défense dans des cas examinés par le MPC a été critiqué; en effet, cette disposition peut avoir pour conséquence que des avocats de la défense très qualifiés ne posent pas leur candidature à un poste à l'AS-MPC. Or, les situations pouvant créer des problèmes au niveau de l'impartialité pourraient être réglées par la récusation[165].

Délégation de trois personnes pour les inspections

12. Pour l'AS-MPC, l'art. 9, al. 2, de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC[166], qui prévoit que les inspections menées par l'AS-MPC doivent être effectuées par une délégation de trois membres au moins, doit être biffé ou au moins ne plus s'appliquer aux auditions urgentes. Cette disposition est difficile à mettre en œuvre en pratique, car il est plus compliqué de fixer des

160 Liste de questions Uster, p. 30 (en allemand)
161 Liste de questions Grädel, p. 5 (en allemand)
162 Procès-verbal, p. 63 (propos originaux en allemand)
163 Procès-verbal, p. 79; liste de questions Heimgartner, p. 4 (en allemand)
164 Liste de questions Grädel, p. 5 (en allemand)
165 Procès-verbal, p. 82 et 83; liste de questions Erez, p. 5; liste de questions Grädel, p. 5 (en allemand)
166 RS **173.712.24**

dates lorsqu'au moins trois membres de l'autorité doivent être présents, ceux-ci exerçant leur activé à titre accessoire; par conséquent les collaborateurs du MPC ne peuvent pas toujours être auditionnés rapidement[167].

Droit disciplinaire de l'AS-MPC (cf. ch. 3.2.6)

13. Les dispositions du droit disciplinaire doivent être rendues plus claires. Il convient en outre de prévoir la possibilité de déléguer des tâches à un chargé d'enquête[168].

Ressources de l'AS-MPC

14. Le président de l'AS-MPC est d'avis que, en plus de bases légales plus précises et de compétences plus claires, l'autorité de surveillance a urgemment besoin de davantage de ressources en personnel pour son secrétariat. Jusqu'en mai 2019, l'AS-MPC ne disposait que de 0,6, puis 0,8 d'EPT pour les travaux de nature juridique[169]. Depuis le 1er mai, il dispose de 1,8 EPT. À titre de comparaison, l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) dispose de dix collaborateurs[170]. Le manque de ressources en personnel est un problème qui a aussi été pointé du doigt par les autres membres de l'AS-MPC[171].

15. Les membres de l'AS-MPC ne perçoivent des indemnités que pour les séances auxquelles ils participent. L'autorité est d'avis que la rémunération de ses membres devrait être analogue à ce qui est prévu par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral[172], ce qui signifierait qu'ils devraient aussi être rémunérés pour les activités qu'ils exercent en dehors des séances, à savoir l'instruction, l'étude des dossiers et les comptes rendus écrits. Sans une telle modification, le recrutement de spécialistes compétents est plus difficile et les membres de l'AS-MPC ne peuvent guère surveiller le MPC de manière adéquate[173].

16. D'après les indications de la Commission judiciaire, la charge de travail engendrée par l'activité de l'AS-MPC devait représenter 15 jours de travail par année jusqu'en 2018. Selon le président de l'autorité, cette estimation est trop basse si l'on tient compte de la préparation et du suivi des séances de surveillance ainsi que des inspections, ces tâches étant indispensables[174]. Le président et le secrétaire de l'AS-MPC estiment que le travail des membres de l'autorité correspond à un taux d'occupation de 20 à 30 %, tandis que celui du président équivaut à un taux de 60 à 80 %[175].

167 Liste de questions Uster, p. 12 (en allemand)
168 Procès-verbal, p. 62; liste de questions Augsburger, p. 6
169 Équivalent plein temps: correspond au temps de travail d'une personne engagée à plein temps
170 Liste de questions Uster, p. 29 (en allemand)
171 Procès-verbal, p. 83 et 88
172 RS **172.121.2**
173 Liste de questions Uster, p. 29
174 Liste de questions Uster, p. 30
175 Liste de questions Uster, p. 29

Définition du rôle du secrétariat de l'AS-MPC

17. De l'avis de l'AS-MPC, le rôle du secrétariat de l'autorité devrait être défini plus précisément, tout comme l'est celui du secrétariat des CdG à l'art. 153, al. 1, LParl. Il devrait ainsi être possible de charger le secrétariat d'éclaircir des états de fait, afin de décharger les membres de l'autorité, et de consigner ces éclaircissements. Cela permettrait à l'AS-MPC de poursuivre la professionnalisation de ses activités[176].

Rattachement de l'AS-MPC sur le plan administratif

18. Le principal problème pratique mentionné par l'AS-MPC est que celle-ci n'est rattachée, sur le plan administratif et logistique, à aucun partenaire au sein de la Confédération, tel que les Services du Parlement, la Chancellerie fédérale ou un département fédéral. En raison de ses ressources très limitées, l'autorité de surveillance est contrainte d'avoir recours à des prestations de l'administration fédérale en se fondant sur des conventions de prestations (art. 10, al. 3, de l'ordonnance concernant l'organisation de l'AS-MPC [177]). Outre la charge de travail que représentent la négociation des contrats et le paiement des prestations à l'interne de la Confédération, cette solution a pour inconvénient le fait que les fournisseurs des prestations accordent régulièrement une faible priorité aux besoins de l'AS-MPC, notamment dans le domaine de la sécurité. L'AS-MPC, qui est directement subordonnée à l'Assemblée fédérale du point de vue du droit régissant l'organisation de l'État, devrait pouvoir avoir recours aux prestations des Services du Parlement ou, à l'instar d'autres organes de surveillance, être rattachée administrativement à la Chancellerie fédérale ou à un département[178].

3.3.2 Positions du MPC

Constatations générales

1. Selon le procureur général de la Confédération, la question se pose, de manière générale, de savoir s'il faut modifier le système de surveillance, dans la mesure où il n'est finalement plus question d'aspects du système, mais du non-respect par l'autorité de surveillance des principes procéduraux de l'État de droit. M. Lauber considère que ce n'est pas une question de système et qu'il n'y a pas de système idéal[179].
2. Un procureur général suppléant est lui aussi d'avis que le problème ne réside pas dans le système lui-même. La réglementation en vigueur a, selon lui, fait ses preuves ces dernières années; à présent, toutefois, elle est remise en question par la façon dont l'AS-MPC est dirigée. À ses yeux, cette situation temporaire n'est cependant pas une raison de décider à la légère de remettre

176 Liste de questions Uster, p. 12
177 RS **173.712.24**
178 Liste de questions, p. 28
179 Procès-verbal. p. 15 (propos originaux en allemand)

en question une réglementation éprouvée. Le procureur général suppléant interrogé estime que certaines précisions pourraient éventuellement être apportées dans la loi, afin d'éviter que les règles soient de nouveau mal interprétées. On pourrait par exemple préciser que l'autorité de surveillance exerce une surveillance systémique et qu'elle doit respecter la responsabilité confiée au procureur général de la Confédération[180].

3. Le procureur général relève que des organes internationaux tels que le Gafi[181], le Greco[182] et l'OCDE[183] ont examiné le fonctionnement du MPC et de son autorité de surveillance et qu'ils y ont vu un exemple de la manière dont l'État de droit qu'est la Suisse garantit l'indépendance des autorités de poursuite pénale dans le cadre de procédures complexes. Selon lui, si la Suisse souhaite opter pour une autre solution, il faut que ce choix soit dûment justifié. Le procureur général considère qu'il ne suffit pas de faire des erreurs du point de vue de la méthode et de l'État de droit et sur le plan technique, comme le fait l'autorité de surveillance. À ses yeux, il est totalement exagéré de prendre le MPC sous la loupe, alors que le problème réside non dans celui-ci, mais dans l'exercice de la surveillance au sein du système actuel[184].

Élection d'un membre du TPF au sein de l'AS-MPC

4. Le MPC s'oppose à ce qu'un membre du TPF siège au sein de l'AS-MPC. Selon lui, le fait qu'un juge pénal fédéral puisse inspecter un cas qu'il jugera plus tard au TPF et qu'il ne rende pas cette information publique constitue un problème systémique[185].

Droit disciplinaire (cf. ch. 3.2.6)

5. De l'avis du MPC, il convient de se demander si les organes de surveillance générale doivent se voir conférer un droit disciplinaire. Dans une perspective de droit comparé, on pourrait, à son avis, s'appuyer sur la réglementation applicable aux juges fédéraux de première instance; celle-ci ne connaît aucune mesure disciplinaire comparable à celle prévue à l'art. 31, al. 2, CPP – hormis la procédure de révocation –, ce qui, aux yeux du MPC, s'explique par la volonté de préserver l'indépendance des juges. Toujours selon le MPC, la décision de faire élire le procureur général et ses deux suppléants par l'Assemblée fédérale avait à l'époque été prise notamment en raison des analogies existant entre l'activité du MPC et celle des autorités judiciaires et dans le but de renforcer l'indépendance du MPC[186].

180 Liste de questions Montanari, p. 9 (en allemand)
181 Groupe d'Action financière
182 Groupe d'États contre la corruption
183 Organisation de coopération et de développement économiques
184 Procès-verbal, p. 16 (propos originaux en allemand)
185 Procès-verbal, p. 16 (propos originaux en allemand)
186 Cf. rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 20.5.2010 concernant l'initiative parlementaire «Rapports de travail et traitement du procureur général de la Confédération et de ses suppléants», FF **2010** 3737 s.

6. Un procureur général suppléant propose que la loi indique si et sous quelles conditions une enquête disciplinaire peut être ouverte et comment elle doit être menée[187].

7. Le procureur général souhaite que le législateur établisse dans quelle mesure la Confédération prend en charge les coûts que doit supporter le procureur général ou l'un de ses suppléants en cas de procédure disciplinaire. Selon lui, cette question se pose dans son cas pour le soutien que lui fournit son avocat et les conseils professionnels dont il bénéficie dans le cadre de la procédure disciplinaire menée contre lui. Le procureur général indique avoir adopté un règlement provisoire en attendant qu'une décision soit prise par la haute surveillance parlementaire à ce sujet[188].

Moment de l'élection du procureur général

8. Pour le MPC, il convient d'envisager la possibilité de ne pas tenir l'élection du procureur général la même année que le renouvellement intégral de l'Assemblée fédérale, afin d'éviter une politisation supplémentaire de l'élection.

Principes d'action de l'AS-MPC

9. De l'avis du procureur général, il serait judicieux d'établir des principes d'action pour l'AS-MPC qui, d'une part, décrivent la conception de la surveillance définie de manière concertée (avec le MPC) et, d'autre part, définissent clairement les compétences de l'AS-MPC par rapport à celles d'autres autorités et institutions investies de tâches de surveillance. Il estime que les principes d'action doivent être examinés de concert avec la haute surveillance parlementaire et, si nécessaire, adaptés[189].

3.4 Mesures visant à restaurer la confiance

3.4.1 Positions de l'AS-MPC et du MPC concernant les mesures envisageables pour restaurer la confiance

Selon la décision des CdG du 14 mai 2019, il convenait d'examiner, dans le cadre de l'inspection, les mesures possibles en vue de restaurer la confiance entre le MPC et l'AS-MPC (cf. ch. 1.1). Lors des auditions des 16 et 17 octobre 2019, les sous-commissions ont ainsi discuté avec les représentants de l'AS-MPC et du MPC de mesures envisageables. La question de savoir dans quelle mesure une éventuelle médiation pourrait être utile a notamment été examinée.

Le procureur général de la Confédération a été le premier à aborder la question d'une médiation, estimant qu'une telle mesure n'était pas nécessaire et qu'il fallait plutôt quelqu'un qui encadre – éventuellement jusqu'à ce que la loi soit modifiée – les aspects principaux de la surveillance actuelle et qui accompagne et observe les

187 Liste de questions Montanari, p. 9 (en allemand)
188 Procès-verbal, p. 15 (propos originaux en allemand)
189 Liste de questions Lauber, p. 19 (en allemand)

séances communes du MPC et de l'AS-MPC[190]. La personne qui assume cette tâche devrait ensuite soumettre ses conclusions aux CdG, afin que celles-ci en tiennent compte dans leur inspection des rapports liant l'AS-MPC et le MPC en matière de surveillance[191].

Interrogé sur les mesures envisageables en vue de restaurer la confiance, le président de l'AS-MPC a répondu qu'il ne s'opposait pas à une médiation par les CdG ou une autre instance, mais qu'il se demandait simplement s'il était judicieux de lancer une procédure de médiation, en plus de l'inspection et de l'enquête disciplinaire. S'il craignait en effet qu'on charge ainsi trop la barque, il a néanmoins assuré que l'AS-MPC accepterait cette mesure si elle était souhaitée par les CdG. Le cas échéant, il faudrait, selon lui, demander à un médiateur s'il serait possible et judicieux de lancer encore une telle procédure en parallèle de l'enquête disciplinaire[192].

En réponse à la question des mesures envisageables pour un retour à la normale dans les relations entre le MPC et l'AS-MPC, le procureur général suppléant de la Confédération, Ruedi Montanari, a répondu que le MPC avait proposé une médiation, mais que quand on commençait l'année en janvier (recte: c'était le 25 mars) en apprenant qu'on avait été mandaté par les CdG pour examiner l'affaire liée aux trois rencontres entre le procureur général de la Confédération et les dirigeants de la Fifa, cela n'était tout simplement pas correct. Selon lui, l'AS-MPC n'ayant aucun mandat des CdG, elle avait ainsi déjà menti au mois de janvier[193]. Le MPC avait malgré tout décidé de passer l'éponge là-dessus, mais on avait ensuite déformé ses propos et, à un moment donné, le divorce avait été tout bonnement consommé. M. Montanari estimait qu'une médiation ne permettrait plus en l'occurrence d'atteindre l'objectif. Il a relevé que, jusqu'à un moment donné, le MPC aurait consenti à une médiation, mais que le président de l'AS-MPC s'était immédiatement adressé à la Commission judiciaire, qui n'avait rien d'autre à faire que de préparer la réélection du procureur général, et que son but était clair – d'où sa grande déception et le fait qu'il n'avait pas félicité le procureur général de la Confédération au moment de la réélection de ce dernier[194].

Le procureur général suppléant de la Confédération Jacques Rayroud a, quant à lui, déclaré: «Oui, il faudra retrouver le chemin du dialogue institutionnel. Sans une tierce personne, cela me paraît difficile, mais il le faut. Mon sentiment est qu'avec les autres membres de l'AS-MPC, ce dialogue existe encore, comme l'ont montré les deux séances que nous avons eues en août et lundi dernier.» Interrogé par le président de la sous-commission Tribunaux/MPC de la CdG-E, qui souhaitait savoir

190 Procès-verbal, p. 12 (propos originaux en allemand)
191 Liste de questions Lauber, p. 17 (en allemand)
192 Procès-verbal, p. 28 (propos originaux en allemand)
193 Le président de l'AS-MPC a indiqué, le 3.4.2019, devant les sous-commissions qu'il avait dit au procureur général de la Confédération, lors de l'audition de celui-ci du 25.3.2019, que le rapport de l'AS-MPC (relatif à la troisième rencontre) avait été établi sur mandat des CdG, ce qui, comme il l'a admis par la suite, était incorrect. Il avait à tort interprété une démarche de coordination entre les secrétariats des CdG et de l'AS-MPC comme un mandat. Il s'agissait là d'une erreur de sa part, dont il s'excusait. Le président des sous-commissions a informé le procureur général de la Confédération et ses deux suppléants de cette erreur plus tard lors de la séance du 3.4.2019.
194 Procès-verbal, p. 38 (propos originaux en allemand)

ce qu'il pensait d'une éventuelle médiation, M. Rayroud a répondu: «Il y a un gros problème et je me demande si c'est encore possible. Il faudra pourtant amener les gens autour d'une table pour s'expliquer et essayer de se comprendre»[195].

Le secrétaire général du MPC a déclaré qu'il avait déjà encadré de nombreuses médiations et de cas relatifs au personnel et qu'il ne voyait pas comment une médiation pouvait encore fonctionner, au vu des nombreuses difficultés et tensions préexistantes. On était selon lui face à deux personnalités fortes aux valeurs manifestement divergentes, et il n'était pas sûr que ces différences puissent être corrigées[196].

Jörg Zumstein, membre de l'AS-MPC, a déclaré que, personnellement, il ne considérait pas qu'une médiation était indispensable, mais que, si les sous-commissions estimaient qu'elle était nécessaire et pertinente, il était convaincu que l'ensemble de l'AS-MPC collaborerait de manière constructive[197].

Stefan Heimgartner, lui aussi membre de l'AS-MPC, a fait savoir qu'il collaborerait bien évidemment le cas échéant, bien qu'il trouvât qu'une médiation serait quelque peu disproportionnée, dans la mesure où, à ses yeux, le rôle de l'AS-MPC n'était pas d'être «gentille». Il a indiqué être habitué, dans le cadre de son activité judiciaire, à ce que des opinions divergentes soient exprimées et à ce qu'on cherche à régler les désaccords. Selon lui, il n'y avait pas véritablement de raison pour laquelle la relation de confiance devrait être considérée comme irrémédiablement rompue – par analogie avec la rupture irrémédiable de l'union conjugale, sous l'ancien droit matrimonial. À son avis, toutes les personnes concernées, y compris lui-même, étaient capables de collaborer à nouveau de manière constructive, et il convenait à présent de revenir à une situation normale[198].

S'agissant de la possibilité de recourir à l'aide de tierces personnes, Rolf Grädel, membre de l'AS-MPC, a déclaré que le recours à une aide extérieure revenait à procéder à une sorte de médiation. Or, il ne croyait pas qu'une telle mesure serait utile, ni nécessaire. À ses yeux, le plus important était d'achever l'enquête disciplinaire le plus rapidement possible, car, tant que celle-ci était en cours, il ne serait, selon lui, pas possible de restaurer la confiance, pas même avec une aide extérieure. Il avait néanmoins le sentiment qu'il était possible que tous adoptent à nouveau un comportement correct les uns envers les autres et que l'AS-MPC reçoive les informations dont elle avait besoin pour exercer son activité de surveillance. Il ne pouvait cependant pas fournir de recette miracle. Et d'ajouter que si les sous-commissions souhaitaient une médiation entre le MPC et l'AS-MPC, il ne s'y opposerait pas, même s'il ne voyait pas bien ce qu'il en ressortirait[199].

195 Procès-verbal, p. 38 (propos originaux en allemand)
196 Procès-verbal, p. 49 (propos originaux en allemand)
197 Procès-verbal, p. 69 (propos originaux en allemand)
198 Procès-verbal, p. 85 (propos originaux en allemand)
199 Procès-verbal, p. 91 (propos originaux en allemand)

4 Évolution de la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC après l'automne 2019

4.1 Tentative de médiation par les sous-commissions

Les auditions menées par les sous-commissions les 16 et 17 octobre 2019 ont montré que la relation entre l'AS-MPC et le MPC était fortement marquée par des tensions entre le procureur général de la Confédération et le nouveau président de l'AS-MPC et que ces tensions étaient dues principalement – mais pas uniquement – à l'ouverture d'une enquête disciplinaire par l'AS-MPC contre le procureur général de la Confédération.

Conformément au concept d'inspection, l'inspection devait certes être réalisée indépendamment de l'enquête disciplinaire ouverte par l'AS-MPC; toutefois, dans le cadre de celle-ci, il s'agissait aussi d'examiner des mesures visant à restaurer la confiance entre l'AS-MPC et le MPC. Eu égard à la situation tendue, les sous-commissions ont décidé de vérifier au préalable s'il y avait lieu de prendre immédiatement des mesures visant à rétablir la confiance. À cet effet, elles ont chargé le secrétariat de leur présenter une analyse des informations portant sur le conflit obtenues lors des auditions. En outre, elles ont décidé de se prononcer sur l'opportunité d'éventuelles mesures immédiates avant le changement de législature.

Lors de leur dernière séance précédant le changement de législature, qui s'est tenue le 31 octobre 2019, les CdG ont pris acte du compte rendu des auditions des 16 et 17 octobre 2019 et ont délégué à leurs sous-commissions Tribunaux/MPC la compétence de statuer, à l'occasion de leur séance du 22 novembre 2019, en se fondant sur leur analyse de la situation, sur d'éventuelles mesures immédiates visant à rétablir la confiance.

Dans le cadre de cette séance, les sous-commissions sont parvenues à la conclusion que la relation entre l'AS-MPC et le MPC était gravement détériorée, en particulier en raison de la procédure disciplinaire alors en cours. Cette impression s'est encore renforcée lors de l'examen de la correspondance échangée entre les deux organes au sujet de la procédure disciplinaire, qui était bloquée par des litiges de procédure. Les deux parties ont remis cette correspondance aux sous-commissions sans qu'elles aient eu à le demander.

Parmi les mesures immédiates possibles, les sous-commissions ont exclu celle consistant à recommander à l'AS-MPC et au MPC de procéder à une médiation étant donné qu'une telle démarche requiert généralement la volonté et l'accord des deux parties et que cette condition n'était pas remplie.

Les commissions ont également rejeté une proposition du procureur général de la Confédération qui consistait à faire accompagner, immédiatement et pour une durée indéterminée, l'activité de surveillance de l'AS-MPC par un spécialiste qui en rendrait compte aux CdG. Une telle démarche serait revenue à placer sous tutelle l'AS-MPC en tant qu'autorité, une étape qui n'a encore jamais été franchie et qui n'aurait pu se justifier que par une grave défaillance du fonctionnement de l'autorité, ce qui n'était aucunement le cas.

Étant donné qu'il était probable que la situation ne s'apaiserait qu'une fois la procédure disciplinaire arrivée à son terme, les sous-commissions ont estimé que la seule

possibilité qui leur restait était de proposer à l'AS-MPC de prendre contact avec le procureur général afin de désigner conjointement une personne de confiance disposant des compétences spécialisées nécessaires. Celle-ci serait chargée de conseiller les deux parties au fil des différentes étapes de la procédure disciplinaire et ferait office de médiateur afin de débloquer la procédure et de l'accélérer.

À la demande des sous-commissions, le président de la sous-commission Tribunaux/MPC de la CdG-E a soumis cette proposition au président de l'AS-MPC lors d'un entretien qui a eu lieu le 26 novembre 2019. Dans une lettre datée du 20 décembre 2019, l'AS-MPC a indiqué aux sous-commissions qu'elle avait demandé des conseils juridiques à ce sujet et qu'elle refusait d'entrer en matière, faisant en particulier valoir des considérations légales. Elle a notamment souligné que, conformément aux dispositions légales pertinentes (la LOAP et le droit du personnel de la Confédération), l'autorité responsable de la procédure disciplinaire ne peut déléguer ni partager la conduite de la procédure. L'AS-MPC a toutefois indiqué qu'elle était disposée à proposer au MPC, une fois que la procédure disciplinaire serait achevée, la création d'un groupe de travail paritaire, composé de représentants de l'AS-MPC et du MPC, qui serait chargé d'échanger au sujet de la future collaboration entre les deux organes et qui devrait aussi pouvoir faire appel à des experts externes.

Les CdG, en leur qualité d'organe de haute surveillance, n'ont pas eu la possibilité d'entamer des démarches plus poussées étant donné qu'elles ne peuvent pas intervenir dans des procédures en cours en raison de la séparation des pouvoirs (art. 26, al. 4, LParl).

4.2 Autres événements ayant marqué la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC

Lorsque les sous-commissions ont auditionné les membres de l'AS-MPC à l'automne 2019, ces derniers se sont montrés confiants quant au fait qu'une activité de surveillance en bonne et due forme était possible, étant donné que la dernière séance de surveillance, qui avait eu lieu le 14 octobre 2019, s'était déroulée dans un climat agréable, professionnel et constructif[200]. Lors de la séance de surveillance du 9 décembre 2019, l'ambiance s'est toutefois considérablement détériorée, comme cela ressort du procès-verbal. La séance n'a duré que 25 minutes, alors que la durée habituelle est d'au moins deux heures. Une grande partie de la séance a été consacrée à des critiques du procureur général concernant l'ordre du jour, le fait que ses souhaits n'avaient pas été pris en considération, la mauvaise qualité des procès-verbaux des séances de surveillance passées, ou encore le fait que l'AS-MPC entremêle inspections et procédures disciplinaires. Alors que les membres de l'AS-MPC s'efforçaient de faire preuve de prévenance, les représentants du MPC n'ont pas été coopératifs. Lors de la discussion portant sur la mise en œuvre de la recommandation au sujet de l'établissement d'un procès-verbal pour les rencontres informelles, le procureur général a dit à un membre de l'AS-MPC (les paroles rapportées ci-après sont des traductions): «Ce n'est pas la peine de regarder comme ça», ce à quoi le

200 Procès-verbal, pp. 22, 29, 69, 76

membre en question a répondu: «Je n'ai pas ... ». Le procureur général a alors insisté: «Si. Vous êtes clairement en train de communiquer» et le membre de l'AS-MPC a rétorqué: «J'ai regardé le président, car je [...] ne sais pas tout, et je pose peut-être des questions un peu bêtes, veuillez m'excuser». – «Procès-verbal, je pense que cela doit aussi figurer au procès-verbal. Tout à fait, cela doit aussi figurer au procès-verbal», a ensuite dit le procureur général.

L'un des procureurs généraux suppléants a fait comprendre à un membre de l'AS-MPC qu'il ne souhaitait pas fournir de renseignements sur un cas précis étant donné que la surveillance était censée être systémique et a, par la même occasion, accusé implicitement le membre de l'AS-MPC de se procurer des informations sur une procédure pour une personne de son canton. Le membre a alors fait remarquer qu'il trouvait cette manière de procéder assez fâcheuse, que cela n'allait pas et qu'il trouvait le comportement du MPC vis-à-vis de l'AS-MPC inacceptable. Au point «divers» de l'ordre du jour, le procureur général a indiqué ce qui suit: «Nous allons vous communiquer par écrit de nombreux points qui gênent selon nous nos relations de travail.».

Dans une lettre datée du 20 décembre 2019, le procureur général a fait savoir à l'AS-MPC qu'il considérait que les circonstances actuelles pesaient de manière significative sur la collaboration entre les deux organes. Selon lui, l'activité de surveillance s'entremêlait avec la procédure disciplinaire en cours en raison des personnes impliquées, ce qui ne devrait pas être le cas, car cela rend impossible le débat objectif dont ont besoin les institutions. Le procureur général a ainsi proposé de déléguer lui-même à ses suppléants sa participation aux séances de surveillance jusqu'à la clôture de l'enquête disciplinaire et que, en contrepartie, le président de l'AS-MPC et le membre de l'autorité chargé de l'enquête cessent aussi de participer aux séances.

L'AS-MPC a répondu, dans une lettre datée du 7 janvier 2020, qu'elle estimait que le procureur général de la Confédération était tenu de participer aux séances de surveillance. En outre, les membres de l'autorité ne peuvent selon elle pas être exclus de ces séances, car l'AS-MPC est en fin de compte impliquée dans la procédure disciplinaire en tant qu'autorité collégiale et dans son ensemble. Par ailleurs, l'autorité de surveillance s'est montrée disposée à participer à une discussion sur la future collaboration légale entre les deux organes, comme l'a souhaité le procureur général, et a proposé de créer un groupe de travail paritaire composé de représentants des deux organes pour préparer une telle discussion. Celle-ci ne devrait toutefois avoir lieu qu'après la clôture de la procédure disciplinaire, selon l'AS-MPC.

Le 26 février 2020, dans la perspective de la séance de surveillance du 9 mars 2020, l'AS-MPC a envoyé l'ordre du jour de la séance au procureur général et a écrit: «Vous êtes invité à participer à cette séance de surveillance».

Dans une lettre datée du 3 mars 2020, le procureur général de la Confédération a répondu à l'AS-MPC que le projet de décision de cette dernière relatif à la procédure disciplinaire menée contre lui, qui lui avait été remis le 6 février 2020, exprimait très clairement la méfiance de l'AS-MPC envers lui-même et ses suppléants et montrait que l'autorité n'avait pas la volonté de laisser clarifier, dans le cadre de l'inspection en cours menée par les CdG, la question de la conception fondamentalement divergente de la surveillance qui se posait depuis la prise de fonction du nouveau prési-

dent. Le procureur général a en outre affirmé dans sa lettre que le projet de décision constituait au contraire une tentative, de la part de l'AS-MPC, d'imposer unilatéralement sa conception de la surveillance en mettant le MPC devant le fait accompli. Il a également indiqué que mener les séances de surveillance dans ce contexte comme à l'accoutumée revenait à ignorer la réalité et n'était pas pertinent. Pour lui, au vu de la situation tendue qui régnait au niveau émotionnel, il était tout simplement irréaliste d'essayer de mener une séance de surveillance constructive sans avoir recours à un médiateur qui participerait à la séance, observerait la situation et ferait un compte rendu aux CdG. C'est pourquoi le procureur général se voit selon lui contraint, pour protéger les institutions, la procédure et ses collaborateurs, de rendre des comptes à l'AS-MPC par écrit au lieu de participer personnellement aux séances de surveillance, au moins jusqu'à la clôture de l'inspection des CdG ou jusqu'à la désignation d'un médiateur.

À l'issue de l'enquête disciplinaire, close par décision de l'AS-MPC du 2 mars 2020, l'autorité de surveillance est revenue sur sa proposition, formulée dans sa lettre du 24 mars 2020, de mettre en place un groupe de travail paritaire, qui serait chargé de préparer une discussion, en précisant que, selon elle, ni le président de l'AS-MPC ni le procureur général ne devaient faire partie de ce groupe. Elle demandait que trois représentants du MPC soient désignés avant le 30 mars 2020 pour faire partie du groupe de travail.

Dans une lettre datée du 30 mars 2020, le procureur général a fait savoir à l'AS-MPC qu'il ne s'agissait plus simplement d'améliorer la collaboration, mais que le mélange opéré par l'AS-MPC, au cours de la dernière année écoulée, entre ses activités de surveillance ordinaires et les procédures disciplinaires aux dépens de l'exercice du mandat légal du MPC, avait conduit à une perte de confiance durable du MPC et de ses collaborateurs envers cette institution. Il s'agissait donc avant tout de jeter les bases nécessaires pour recréer une relation de confiance entre le MPC et l'AS-MPC; la dégradation de cette relation et le conflit actuel entre les deux autorités résultaient selon lui essentiellement de la conception divergente qu'ont ces autorités de la surveillance depuis la prise de fonction du président de l'AS-MPC. Le procureur a indiqué que ce ne serait qu'après que les autorités se seront mises d'accord sur le mandat qu'elles pourraient désigner ensemble (paritairement) une tierce personne, non seulement neutre, mais également qualifiée, et que le MPC serait en mesure de nommer ses représentants au sein du groupe.

Le 31 mars 2020, l'AS-MPC a annoncé au MPC, par lettre, qu'elle devait annuler son invitation concernant la rencontre du 6 avril 2020, en raison de la situation extraordinaire décrétée par le Conseil fédéral au sens de l'art. 7 de la loi sur les épidémies (RS *818.101*). Elle demandait au MPC de lui faire parvenir la documentation nécessaire concernant les thèmes inscrits à l'ordre du jour avant le 20 avril 2020.

Dans une lettre datée du 17 avril 2020 en réponse au courrier du procureur général du 30 mars 2020, l'AS-MPC a précisé que le groupe de travail paritaire devait, pour garantir le bon déroulement des séances, faire appel à un médiateur. Il serait, pour elle, envisageable de solliciter une autre personne qualifiée, par exemple un membre d'un tribunal ou une personne venant du milieu scientifique. Pour ce qui est du médiateur pour les séances du groupe de travail, l'AS-MPC a indiqué avoir déjà

proposé deux personnes neutres au MPC; elle a enjoint ce dernier de lui indiquer, avant le 27 avril 2020, les trois personnes qu'il souhaitait déléguer au sein du groupe ainsi qu'une personne qui entrait en ligne de compte pour lui parmi celles mentionnées dans la lettre du 20 mars 2020.

Le 27 avril 2020, le procureur général a indiqué à l'AS-MPC, par écrit, qu'une des conditions pour la mise en place d'une éventuelle médiation était de clarifier au préalable quels aspects devaient être abordés lors de ladite médiation. Les éventuels points conflictuels à aborder (conception des rôles, de la surveillance, divergences personnelles, etc.) devaient selon lui être clairement définis. Occulter ou ignorer certaines réalités ne permettrait pas d'apporter les éclaircissements nécessaires pour définir correctement le cadre de la médiation. Le procureur général a indiqué que, dans un premier temps, des délégués des deux institutions, AS-MPC et MPC, pourraient se rencontrer pour désigner ensemble un médiateur, qui analyserait la situation et pourrait émettre des recommandations sur la procédure à suivre. Le procureur a ajouté que si l'AS-MPC était d'accord avec cette manière de procéder, le MPC désignerait alors deux délégués pour participer à cette désignation.

Le 28 avril 2020, l'AS-MPC s'est appuyée sur l'art. 30 LOAP pour formuler une recommandation concernant la participation du procureur général aux séances de surveillance, dans laquelle elle incite le procureur général à prendre part aux séances de surveillance et à lui transmettre oralement des informations à cette occasion. S'agissant de la préparation, du déroulement et du suivi des séances de surveillance, l'AS-MPC renvoie aux annexes 1 et 2 relatives à cette recommandation. En outre, elle a appelé le procureur général à mettre en œuvre la recommandation sans délai et à lui en donner confirmation, par écrit, jusqu'au 6 mai 2020.

Le 6 mai 2020, le procureur a écrit à l'AS-MPC que, fondamentalement, il était favorable à la standardisation de la préparation, du déroulement et du suivi des séances de surveillance. Il proposait d'inscrire la recommandation et l'annexe 1 à l'ordre du jour de la prochaine séance du 2 juin 2020. Il relevait toutefois que la notion de participation du procureur général de la Confédération aux séances de surveillance utilisée dans le titre de la recommandation était trop restrictive, car il ne s'agissait, selon lui, pas seulement de régler la participation du procureur général, mais de définir la procédure régissant les séances de surveillance elles-mêmes. Il proposait donc de renommer la recommandation et de l'intituler «Règles détaillés relatives au déroulement des séances de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC».

Le 26 mai 2020, l'AS-MPC a édicté une directive contraignante fondée sur l'art. 29, al. 2, LOAP, relative à la préparation, au déroulement et au suivi des séances de surveillance. L'art. 6, al. 1, de ladite directive dispose que le procureur général de la Confédération transmet personnellement des informations à l'AS-MPC lors des séances de surveillance

Lors de l'entretien annuel des sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG avec le procureur général consacré à l'examen du rapport de gestion 2019 du MPC, entretien qui a eu lieu le 27 mai 2020, le procureur général a par deux fois ignoré la question posée par un membre des CdG qui désirait savoir s'il était vrai qu'il ne voulait plus assister aux séances de surveillance. La question ayant été réitérée une troisième fois, le procureur général a indiqué l'avoir oubliée et y a finalement ré-

pondu en expliquant qu'il n'avait effectivement pas participé à une séance, mais qu'une autre avait été annulée en raison de la pandémie de coronavirus. Il a affirmé qu'il saluait la directive de l'AS-MPC et qu'il prendrait part à la séance du 2 juin 2020.

Le 2 juin 2020, l'AS-MPC a édicté une autre directive sur les auditions menées durant les inspections, qui dispose entre autres que l'AS-MPC détermine quels collaborateurs du MPC seront auditionnés dans le cadre d'une inspection et lesquels pourront être présents à ces auditions. En outre, conformément à cette directive, le secrétariat de l'AS-MPC doit établir un procès-verbal in extenso des auditions et, pour ce faire, enregistrer les déclarations sur un appareil audio. Cette directive fait suite à un échange de courriers entre l'AS-MPC et le MPC relatif à l'inspection menée par la première concernant le système de coaching et de controlling. Le 22 mai 2020, le MPC avait signifié à l'AS-MPC que ses collaborateurs ne rencontreraient pas seuls cinq membres de l'autorité de surveillance (y c. le secrétaire) et que, par conséquent, deux membres supplémentaires du MPC seraient présents lors de ces rencontres. De plus, le MPC avait proposé que les enregistrements audio effectués durant l'inspection se fassent au moyen des appareils installés dans ses salles d'audition du MPC.

5 Conclusions

1. L'objectif de cette première phase de l'inspection était de mettre au jour les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle. Ce faisant, les CdG devaient, autant que possible, ne pas prendre en considération la procédure disciplinaire menée par l'AS-MPC à l'encontre du procureur général de la Confédération, car il incombe exclusivement à l'AS-MPC de mener cette procédure et la haute surveillance ne peut et ne souhaite pas interférer dans le travail de l'autorité. Toutefois, les enquêtes réalisées en octobre 2019 ont montré que cette procédure avait largement contribué à ce que, en particulier les représentants du MPC, avaient une vision négative des faits, de sorte que leur objectivité, du moins en partie, peut être questionnée.
2. Il est évident que le procureur général de la Confédération n'acceptait plus l'AS-MPC en qualité d'autorité de surveillance dans le cadre de la procédure disciplinaire; ce point ne nécessite pas davantage d'explications de la part des CdG. Par contre, elles constatent que, dans les autres domaines de surveillance également, le procureur général a tendance à mal accepter les activités de l'AS-MPC si celles-ci n'ont pas été prévues avec lui de manière consensuelle. Faute de coopération de la part du MPC, l'AS-MPC ne peut actuellement pas assumer sa mission comme elle le souhaiterait (cf. ch. 4).
3. Globalement, il est souhaitable qu'une autorité et l'organe chargé de sa surveillance se fassent mutuellement confiance; cependant, quoi qu'il en soit, on peut exiger du procureur général de la Confédération qu'il témoigne à son autorité de surveillance le respect qu'il lui doit, car cela est indispensable. Ainsi, il est, par exemple, inacceptable que le procureur ne participe

plus aux séances de surveillance en raison du conflit l'opposant à l'autorité de surveillance ou qu'il attaque frontalement cette dernière lors d'une conférence de presse. En fin de compte, la surveillance doit pouvoir remplir sa tâche même – et surtout – lorsque des éléments laissent penser qu'il pourrait y avoir eu un problème au sein de l'autorité surveillée. Elle doit pouvoir établir tous les faits, sans rencontrer d'obstacle.

4. Lorsque le procureur général de la Confédération souhaite, par exemple, restreindre la surveillance en indiquant quand et dans quelle mesure celle-ci peut faire usage de son droit de consulter des documents concernant une procédure pénale au sens de l'art. 30, al. 2, LOAP, il fait une interprétation erronée de la surveillance. Il appartient à l'autorité de surveillance, et non au MPC, de décider si une telle consultation est nécessaire pour remplir son mandat. Une telle décision n'est soumise à aucun contrôle par un tribunal. Il convient en outre de rappeler que l'Assemblée fédérale élit non seulement le procureur général de la Confédération et ses suppléants, mais aussi les membres de l'AS-MPC. Ainsi, les décisions de l'autorité de surveillance ne sont soumises qu'à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.

5. Par ailleurs, le procureur général de la Confédération semble oublier que l'autorité de surveillance est aussi indépendante que le MPC, ce qui signifie qu'elle ne viole pas l'indépendance de la poursuite pénale lorsqu'elle influence le MPC sur des questions de gestion systémiques ou stratégiques en enquêtant, critiquant, recommandant des améliorations et, si nécessaire, édictant des directives. L'intention du législateur était clairement d'autoriser l'AS-MPC à exercer une telle influence. Le MPC ne peut décider de la façon dont la surveillance s'exerce. La loi interdit uniquement à l'autorité de surveillance de donner des instructions relatives à des procédures pénales.

6. S'agissant de l'AS-MPC, les investigations menées par les CdG n'ont pas confirmé les affirmations du MPC selon lesquelles la surveillance a pris une tout autre direction («changement de paradigme») au moment où le nouveau président est entré en fonction. Ce dernier fixe certaines priorités de manière différente et souhaite renforcer la surveillance sur des points spécifiques; dans d'autres domaines, les CdG constatent que la pratique éprouvée est restée la même. Elles ne voient non plus aucune preuve des observations du MPC sur la personne du président de l'AS-MPC selon lesquelles ce dernier serait mal intentionné ou aurait des préjugés à l'égard du procureur général de la Confédération, ou se considérerait comme le chef du procureur général de la Confédération et de ses suppléants. Du reste, les CdG constatent que les autres membres de l'AS-MPC soutiennent largement le président[201]. Si tel n'était pas le cas, ils auraient la possibilité de nommer un autre président, vu que l'AS-MPC se constitue elle-même.

7. Le président de l'AS-MPC a pris la responsabilité d'un faux-pas dans l'information, qui a personnellement affecté le procureur général de la Confédération et qui n'aurait pas dû se produire (cf. ch. 3.1.6), et il s'en est excusé devant les CdG. Cet épisode a contribué à blesser personnellement le

201 Procès-verbal, pp. 63, 67, 74, 84, 88 et 90

procureur général de la Confédération. En outre, il est regrettable que l'AS-MPC n'ait transmis qu'à un seul média, à la demande de ce dernier, une information aussi essentielle que l'éventualité d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre du procureur général de la Confédération après avoir clos la procédure préliminaire, au lieu d'en informer simultanément tous les médias.

8. Il est regrettable que, jusqu'à présent, les inspections de l'AS-MPC n'aient parfois pas été correctement exploitées ni retranscrites sous la forme de rapports. Le rapport concernant l'inspection relative au secrétariat général du MPC, en particulier, n'a toujours pas été établi, alors qu'un an et demi s'est écoulé depuis la discussion menée avec le MPC pour clôturer l'inspection. L'AS-MPC explique ce retard par les ressources restreintes au sein de son secrétariat. Si les CdG comprennent cette situation, elles s'attendent à ce que, grâce au personnel supplémentaire dont a été dotée l'AS-MPC, celle-ci procédera dorénavant à une appréciation rapide de ses inspections, afin que le MPC puisse en profiter.

9. Il y a lieu de considérer que la tentative des CdG d'améliorer les relations entre l'AS-MPC et le MPC au moyen de mesures destinées à rétablir la confiance a échoué. Les conditions d'une médiation n'étaient pas réunies et rien ne justifiait la mise sous tutelle, pour ainsi dire, de l'AS-MPC proposée par le procureur général de la Confédération (cf. ch. 3.4 et 4.1). La relation entre ces deux autorités est fortement ébranlée.

10. Les expériences faites lors des premières années durant lesquelles le nouveau système s'est mis en place (MPC indépendant soumis à une surveillance spécifique indépendante) ont montré que ce système peut fonctionner, globalement; il s'est cependant avéré qu'il ne résistait pas suffisamment bien aux crises. Sur la base de la présente enquête, les CdG estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures législatives dans plusieurs domaines. Il y a notamment lieu d'examiner certains aspects relatifs à l'organisation, aux compétences, aux instruments et aux ressources de l'AS-MPC, d'une part, et à l'organisation du MPC, d'autre part. Ces questions doivent être approfondies par des experts, conformément aux ch. II et III du concept d'inspection (cf. ch. 1.2).

11. Pour la suite des travaux, il faudra non seulement examiner l'option du «statu quo plus» (maintien de l'organisation actuelle moyennant certaines améliorations), mais également étudier la possibilité de procéder à une réforme plus approfondie des institutions concernées et, pour ce faire, charger des experts de présenter des avis (par ex. réintégration du MPC au sein de l'administration fédérale ou examen de la répartition des compétences au sein du MPC et entre le MPC et son autorité de surveillance). Par contre, ces investigations ne porteront pas sur une redistribution des compétences en matière de poursuite pénale entre la Confédération et les cantons.

6 Suite de la procédure

Les CdG invitent l'AS-MPC et le MPC à prendre position sur les conclusions du présent rapport d'ici au 15 septembre 2020.

Parallèlement à l'approbation du présent rapport, les CdG ont défini les mandats d'experts. Elles intégreront à leur rapport final les résultats et les conclusions des rapports d'expert.

Le 24 juin 2020

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales:

Le président de la CdG-N:
Erich von Siebenthal, conseiller national

La présidente de la CdG-E:
Maya Graf, conseillère aux États

Le président de la sous-commission Tribunaux/MPC
du Conseil des États:
Hans Stöckli, président du Conseil des États

La présidente de la sous-commission
Tribunaux/MPC du Conseil national:
Manuela Weichelt-Picard, conseillère nationale

La secrétaire des Commissions de gestion:
Beatrice Meli Andres

La secrétaire des sous-commissions Tribunaux/MPC:
Irene Moser

Liste des personnes auditionnées

Augsburger, Isabelle	Vice-présidente de l'AS-MPC
Curiger, Mario	Secrétaire général du MPC
Gättelin, Patrick	Directeur du secrétariat de l'AS-MPC
Grädel, Rolf	Membre de l'AS-MPC
Heimgartner, Stefan	Membre de l'AS-MPC, juge au Tribunal pénal fédéral
Heine, Alexia	Membre de l'AS-MPC, juge au Tribunal fédéral
Lauber, Michael	Procureur général de la Confédération
Marty, André	Chef de l'information du MPC
Montanari, Ruedi	Procureur général suppléant
Rayroud, Jacques	Procureur général suppléant
Uster, Hanspeter	Président de l'AS-MPC
Zumstein, Jörg	Membre de l'AS-MPC

Liste des abréviations

1MDB	1 MALAYSIA DEVELOPMENT BERHAD
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CP	Code pénal suisse du 21.12.1937 (RS *311.0*)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5.10.2007 (RS *312.0*)
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPT	Équivalent plein temps: temps de travail d'une personne engagée
FF	Feuille fédérale
Fifa	Fédération Internationale de Football Association
Gafi	Groupe d'Action financière
Greco	Groupe d'États contre la corruption
LOAP	Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales; RS *173.71*)
LParl	Loi du 13.12.2002 sur le Parlement (RS *171.10*)
MPC	Ministère public de la Confédération
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OPers	Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.111.3*)
OSRens	Ordonnance du 16.8.2017 sur la surveillance des activités de renseignement (RS *121.3*)

PJF	Police judiciaire fédérale
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
TAF	Tribunal administratif fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral