

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



## 19.3570 é Po. Jositsch. Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération

---

Rapport de la Commission de gestion du 17 novembre 2020

---

Le 16 septembre 2019, le Conseil des États a transmis à la Commission de gestion du Conseil des États, pour examen préalable, le postulat visé en titre, déposé le 11 juin 2019 par le conseiller aux États Daniel Jositsch, approuvant ainsi une motion d'ordre du bureau. La commission a procédé à l'examen préalable du postulat à ses séances du 25 août 2020 et du 17 novembre 2020.

Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner s'il serait nécessaire ou opportun de modifier la structure et l'organisation (ch. 1) ainsi que la compétence – telle qu'elle est définie aux art. 23 ss du code de procédure pénale – (ch. 2) et la surveillance (ch. 3) du Ministère public de la Confédération, et de présenter un rapport à ce sujet.

### Proposition de la commission

La commission propose à l'unanimité

- de rejeter le ch. 1 du postulat,
- d'adopter le ch. 2 du postulat et de charger le Conseil fédéral de procéder à l'examen en question,
- de rejeter le ch. 3 du postulat.

Rapporteur : Hans Stöckli

Pour la commission :  
La présidente

Maya Graf

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 9 septembre 2019



- 3 Considérations de la commission du 25 août 2020 (1<sup>re</sup> lecture)
- 4 Avis du Conseil fédéral du 28 octobre 2020
- 5 Avis de la CCDJP du 30 octobre 2020
- 6 Considérations de la commission du 17 novembre 2020 (2<sup>e</sup> lecture)

## 1 Texte et développement

### 1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il serait nécessaire ou opportun de modifier la structure, l'organisation, la compétence et la surveillance du Ministère public de la Confédération et de présenter un rapport à ce sujet. Il s'agira en particulier de faire la lumière sur les questions suivantes:

1. La structure et l'organisation du Ministère public telles qu'elles sont définies dans le règlement du 11 décembre 2012 sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération sont-elles appropriées et répondent-elles aux exigences actuelles?
2. La compétence du Ministère public telle qu'elle est définie aux articles 23 et suivants du Code de procédure pénale est-elle appropriée et répond-elle aux exigences d'une poursuite pénale efficace?
3. La surveillance du Ministère public telle qu'elle est définie aux articles 23 et suivants de la loi sur l'organisation des autorités pénales répond-elle aux exigences actuelles?

### 1.2 Développement

Le Ministère public de la Confédération, et en particulier son chef, font l'objet de critiques depuis plusieurs années. Force est de constater que ces critiques se sont perpétuées malgré les changements qui sont intervenus à la tête de l'institution. Ainsi se pose la question de savoir s'il s'agit d'un problème qui tient aux seules personnes ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un problème structurel qui exigerait d'adapter l'organisation, la compétence et la surveillance du Ministère public telles qu'elles existent depuis le début du siècle.

## 2 Avis de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 9 septembre 2019

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

1. Selon l'article 16 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS 173.71), le MPC s'administre lui-même. Le procureur général de la Confédération dirige le MPC et est responsable d'une poursuite pénale professionnelle et efficace dans les affaires relevant de la juridiction fédérale, de la mise en place d'une organisation rationnelle ainsi que de l'affectation efficace des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure (article 9 LOAP).

Dans le cadre de son inspection, au cours de l'année écoulée, du secrétariat général du MPC, l'AS-MPC a constaté que le règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération, publié au recueil systématique (RS 173.712.22), ne correspond plus à la situation réelle. Dans la mesure où, vu les ressources à disposition, le rapport d'inspection n'existe pas encore dans sa version définitive, l'AS-MPC ne peut pas, à ce stade, se prononcer sur la structure détaillée du MPC. En revanche, elle pourrait faire figurer ses constatations dans le rapport à établir en vertu du postulat.



2. Le MPC est compétent pour la poursuite des infractions relevant de la juridiction fédérale telle que définie aux articles 23 et 24 du Code de procédure pénale (CPP; RS 312.0) ainsi que par les lois spéciales.

Pour répondre à la question de savoir si la réglementation actuelle de la juridiction fédérale a fait ses preuves, l'AS-MPC devrait mettre en oeuvre une enquête effectuée selon des critères scientifiques; les résultats de celle-ci pourraient, le cas échéant, être intégrés dans le rapport à établir en vertu du postulat.

3. En vertu de la loi sur l'organisation des autorités pénales, l'AS-MPC surveille les aspects systémiques de l'activité du MPC (article 29 al. 2 LOAP, a contrario).

Après une phase de mise en oeuvre, l'AS-MPC est aujourd'hui en mesure, du point de vue méthodique, d'éclairer les structures et les procédures au sein du MPC au moyen d'inspections ciblées. Or, au cours des deux dernières années, l'AS-MPC s'est vue contrainte de procéder de manière plus fréquente à des inspections extraordinaires (inspection concernant l'espion Daniel Moser, inspection concernant le domaine d'infractions de droit international, inspection relative au complexe de procédures FIFA). De plus, en raison de sa nature d'autorité de milice, l'AS-MPC manque de ressources humaines au secrétariat afin d'assumer la surveillance systémique de manière approfondie. Au cours de l'année financière 2019, l'AS-MPC a pu augmenter son secrétariat d'un poste de juriste à 1,8 poste. Dans son budget 2020, l'AS-MPC sollicite deux postes de juristes supplémentaires. En comparaison avec d'autres autorités de surveillance (par ex. l'autorité de surveillance indépendante sur les services de renseignement; AS-Rens), l'AS-MPC disposera de faibles ressources humaines même après l'élargissement sollicité du secrétariat. Sur la base de son activité de surveillance effective, c'est en 2018 déjà que l'AS-MPC a constaté le besoin d'une précision et d'une modernisation de ses bases légales. C'est ainsi qu'elle a mandaté Monsieur Felix Uhlmann, professeur ordinaire de droit constitutionnel et de droit administratif et responsable de l'enseignement de la technique législative à l'Université de Zurich, en vue d'élaborer un avis de droit qu'elle a publié en même temps que son rapport d'activité de l'année 2018. D'ici la fin de l'année 2019, le professeur Uhlmann soumettra à l'AS-MPC d'autres propositions relatives à la révision des bases légales. Les résultats y relatifs pourront être intégrés dans le rapport à établir en vertu du postulat.

Le MPC a proposé à l'AS-MPC de conclure au rejet du postulat, vu que parallèlement, une inspection de la haute surveillance est conduite par les Commissions de gestion.

L'Autorité de surveillance propose d'accepter le postulat.

### 3 Considérations de la commission du 25 août 2020 (1<sup>re</sup> lecture)

La sous-commission Tribunaux/MPC de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a auditionné des représentants de l'AS-MPC, du MPC et de l'Office fédéral de la justice (OFJ) dans le cadre de l'examen préalable du postulat.

#### 3.1 Inspection des Commissions de gestion

Le 14 mai 2019, les Commissions de gestion (CdG) ont décidé de procéder à une inspection de la relation de surveillance entre l'AS-MPC et le MPC. Le concept d'inspection du 25 juin 2019 prévoyait trois phases :

Dans une **1<sup>re</sup> phase**, il s'agissait d'examiner les conceptions divergentes de l'AS-MPC et du MPC concernant la surveillance actuelle, en menant des auditions et en évaluant des documents pertinents. Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont mené cette enquête. Cette phase s'est achevée par la publication du rapport des CdG du 24 juin 2020.



Dans une **2<sup>e</sup> phase**, il s'agit d'examiner les bases légales relatives à l'AS-MPC, à savoir les art. 23 à 31 de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP), l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'AS-MPC (RS 173.712.24) et les dispositions légales applicables à l'organisation du MPC (art. 7 à 22 LOAP), et de proposer des modifications. Ce travail doit être confié à des experts, qui opèrent en se fondant sur le rapport des CdG du 24 juin 2020. L'examen et les propositions de modification doivent être abordés aussi bien du point de vue du droit public et administratif que du point de vue du droit pénal et de la procédure pénale. Il convient de se pencher sur plusieurs options et d'exposer leurs avantages et inconvénients respectifs. Le mandat ne porte pas sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de poursuite pénale au sens des art. 23 ss du code de procédure pénale (CCP). Le mandat correspondant a été confié à des experts. Ceux-ci devraient livrer leurs résultats en janvier 2021.

Dans une **3<sup>e</sup> phase**, les résultats des travaux des experts et les conclusions des CdG seront publiés dans un rapport final. Les CdG feront parvenir ce rapport aux Commissions des affaires juridiques en vue d'éventuels travaux législatifs.

## **3.2 Ad ch. 1 à 3 du postulat**

### **Ch. 1**

Sur le plan formel, le MPC est doté d'un règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.22), qu'il a édicté en vertu de son droit de s'administrer lui-même (art. 16 LOAP). Le règlement ne requiert pas l'approbation de l'AS-MPC. Celle-ci s'informe de chaque modification relative à l'organisation du MPC. Aujourd'hui, le règlement n'est plus adapté à l'organisation et fait l'objet d'une révision par le MPC. L'AS-MPC peut mener des inspections sur des aspects organisationnels. Elle est disposée à exécuter le mandat d'examen visé au ch. 1. Sur la base de son inspection, elle ne pourrait que formuler des recommandations à l'intention du MPC.

La commission n'estime pas judicieux de confier un mandat d'examen contraignant à l'AS-MPC dans ce domaine, car, en tout état de cause, le MPC serait alors libre de donner ou non une suite pratique aux résultats de cet examen.

En l'espèce, la question qui intéresse le législateur est celle de savoir si les bases organisationnelles du MPC au sens des art. 7 à 22 LOAP sont pertinentes. Or, cette question est actuellement examinée par les experts mandatés par les CdG.

Pour ces raisons, la commission propose de rejeter le ch. 1 du postulat, car elle estime que cet objectif est déjà atteint.

### **Ch. 2**

L'examen de l'opportunité et de l'adéquation de la compétence du MPC au sens des art. 23 ss CPP doit répondre à la question de savoir si la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la poursuite pénale est opportune et appropriée. Cette question ne fait pas l'objet du mandat confié aux experts par les CdG.

Lors de son audition, l'AS-MPC a déclaré que, à son avis, le système actuel de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons était globalement approprié. Elle a toutefois précisé que le temps était venu, après 20 ans, de soumettre l'intégralité du système à une évaluation. Selon elle, la répartition des compétences est devenue opaque sur certains points à la suite des nombreuses révisions partielles qu'elle a subies. L'AS-MPC estime que les divers critères et leur traitement différencié ont créé une insécurité juridique. Pour elle, les avocats et les



procureurs maîtrisent difficilement le droit en vigueur. Par conséquent, l'AS-MPC serait disposée à exécuter le mandat d'examen.

Sous réserve de l'approbation du Conseil des États, l'AS-MPC prévoit d'instituer un groupe de travail composé d'experts – probablement un représentant de l'OFJ, deux spécialistes du droit pénal et du droit de la procédure pénale, un avocat, un procureur cantonal et un représentant du MPC.

De son côté, le MPC n'estime pas nécessaire de réexaminer la répartition des compétences. Dans le cadre de son audition, il a souligné que, sur le fond, personne n'avait remis en question le régime actuel lors de la révision du CPP ([19.048](#) n Code de procédure pénale. Modification ; message du Conseil fédéral du 28.8.2019, [FF 2019 6351](#)). Il n'a lui-même proposé que quelques améliorations ponctuelles dans le projet. Le représentant de l'OFJ a confirmé cette vision des choses lors de son audition, soulignant que les organes de la Confédération et des cantons étaient largement représentés dans le groupe de travail chargé de l'examen préalable du projet en question.

Si la commission estime qu'il n'est pas urgent de prendre des mesures visant à réexaminer en profondeur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, elle constate néanmoins que cette question a gagné en importance ces derniers mois, en raison des événements relatifs au MPC. De l'avis de la commission, un éventuel réexamen devra en tous les cas être coordonné avec les questions légales qui se posent actuellement concernant la surveillance et l'organisation du MPC, telles qu'elles sont exposées dans le mandat que les CdG ont confié à des experts. Au vu de ces considérations, il est judicieux de procéder à un réexamen maintenant, et non après une révision des dispositions relatives à l'organisation.

Par ailleurs, la commission estime que ce réexamen, qui pourrait déboucher sur une réforme législative, devrait globalement incomber au Conseil fédéral. La Constitution confère à ce dernier un droit d'initiative relatif à la législation (art. 181 Cst.), que n'ont entamé ni l'autonomisation du MPC, ni la création de l'AS-MPC. En outre, l'Office fédéral de la police (Fedol), qui est subordonné au Département fédéral de justice et police (DFJP), participe directement aux poursuites pénales menées par la Confédération, par le biais de la Police judiciaire fédérale (PJF). De plus, le Conseil fédéral dispose des ressources nécessaires en la matière. Il va de soi que l'AS-MPC et le MPC seraient dûment associés à ce réexamen.

Pour ces raisons, la commission propose d'adopter le ch. 2 du postulat et de confier le mandat d'examen au Conseil fédéral.

### Ch. 3

Le mandat que les CdG ont confié à des experts recouvre l'examen de la surveillance du MPC. L'AS-MPC est disposée à exécuter le mandat d'examen prévu par le ch. 3 du postulat. La commission estime toutefois qu'il n'est pas judicieux de mener deux enquêtes en parallèle.

La commission propose de rejeter le ch. 3 du postulat, car elle estime que cet objectif est déjà atteint.

### 3.3 Aspects formels et demande de prise de position du Conseil fédéral

Conformément à l'art. 118, al. 4<sup>bis</sup>, LParl, les interventions parlementaires s'adressent à l'AS-MPC lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du MPC et de son autorité de surveillance. La commission estime que l'intervention qui fait l'objet du présent rapport outrepassé cette compétence limitée de l'AS-MPC.

Pour cette raison, la commission invite le Conseil fédéral à prendre position sur le postulat et sur le présent rapport, conformément à l'art. 124 LParl.



#### 4 Avis du Conseil fédéral du 28 octobre 2020

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission : les demandes figurant aux ch. 1 et 3 du postulat sont déjà en cours d'examen par les experts mandatés par les CdG et sont par conséquent toutes les deux satisfaites.

Le Conseil fédéral partage aussi les réflexions de la commission au sujet du ch. 2 du postulat. La réglementation actuelle est entrée en vigueur il y a 20 ans. Il lui paraît approprié, après un tel nombre d'années, de vérifier si elle a fait ses preuves et si des adaptations sont nécessaires. Il est disposé à accepter ce mandat d'examen. Si le Conseil des États lui transmet le postulat, le Conseil fédéral prendra naturellement en considération les besoins des cantons.

Le Conseil fédéral propose par conséquent d'adopter le ch. 2 du postulat.

#### 5 Avis de la CCDJP du 30 octobre 2020

Eu égard à l'importance du ch. 2 du postulat pour les cantons, la commission a également invité la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à donner son avis, la priant d'y intégrer l'avis de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS).

La CCDJP, qui a tenu compte de l'avis de la CPS, s'est exprimée comme suit concernant le **ch. 2** du postulat :

La CCDJP et les membres de la Commission des affaires juridiques pénales sont unanimement d'avis que la répartition des compétences réaménagée en l'an 2000 dans le « projet d'efficacité » et réglée aux articles 23 et 24 du Code de procédure pénale a globalement fait ses preuves. Aucune adaptation n'est nécessaire.

Un retour des compétences occasionnerait des coûts importants pour les cantons. La majorité des cantons ne seraient par ailleurs pas en mesure de traiter efficacement les cas à caractère international actuellement attribués aux autorités fédérales, que ce soit au niveau des ressources ou sur le plan technique. Afin de pouvoir poursuivre efficacement les nouvelles formes de criminalité, notamment la hausse des cas d'infractions numériques ou virtuelles et la cybercriminalité, la présence d'un système en réseau entre les cantons et la Confédération sera encore plus nécessaire à l'avenir. Outre la coopération avec le Ministère public de la Confédération, celle avec la Police judiciaire fédérale doit également être renforcée.

Nous sommes donc unanimement d'avis que le ch. 2 du postulat ne devrait pas être transmis.

#### 6 Considérations de la commission du 17 novembre 2020 (2<sup>e</sup> lecture)

Après avoir pris acte des avis du Conseil fédéral et de la CCDJP, la commission maintient ses considérations du 25 août 2020 (cf. ch. 3 du présent rapport) ainsi que sa proposition d'adopter le ch. 2 du postulat et de confier le mandat d'examen au Conseil fédéral. S'agissant des objections émises par la CCDJP, la commission fait valoir que, la réorganisation des autorités de poursuites pénales datant d'il y a 20 ans, le mandat d'examen confié au Conseil fédéral est justifié et que rien ne laisse préjuger du résultat de cet examen. Il importe par ailleurs à la commission que le Conseil fédéral associe l'AS-MPC, le MPC et les cantons, représentés par la CCDJP, à ce dernier.