

Markwalder & Partner

Rechts- und Unternehmensberatung

Rolf Lüthi

Fürsprecher - Avocat

**Enquête administrative
au sein du
Ministère public de la Confédération**

Monbijoustrasse 22, boîte postale, CH-3001 Berne.

Téléphone : +41 31 380 85 85, téléfax : +41 31 380 85 86, courriel : info@markwalder-partners.ch, www.markwalder-partners.ch.
Inscrit au registre des avocats.

Table des matières

Aperçu

1. Mandat

2. Délimitations par rapport à d'autres clarifications

- 2.1 Clarifications par le Tribunal pénal fédéral
- 2.2 Analyse de la procédure de poursuite pénale de la Confédération

3. Démarche

4. Éléments relevés

- 4.1 Phase I
 - 4.1.1 Participation du Ministère public de la Confédération
 - 4.1.2 Mode de travail de la «Task Force Guest»
 - 4.1.3 Appréciation
- 4.2 Phase II
 - 4.2.1 Les réponses de la phase I révèlent-elles d'éventuels défauts dans la structure organisationnelle, le déroulement des procédures et la conduite ? Si oui, lesquels ?
 - 4.2.2 Comment l'organe chargé de l'enquête évalue-t-il le fonctionnement régulier du Ministère public de la Confédération ?
 - 4.2.3 Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère public de la Confédération ? Si oui, lesquels ?
 - 4.2.4 Le Ministère public de la Confédération présente-t-il d'autres défauts qu'il faudrait éliminer tout de suite ou du moins à brève échéance ?
 - 4.2.5 Communication interne
 - 4.2.6 Comment doit-on évaluer la relation organisationnelle ou la coopération entre la Police judiciaire fédérale et le Ministère public de la Confédération ?
 - 4.2.7 Quelles conclusions peut-on tirer des transactions financières constatées ?

5. Droit d'être entendu

- 5.1 Réponse aux questions concrètes posées par le mandant concernant la «Task Force Guest»
- 5.2 Délimitation des responsabilités entre la PJF et le MPC au début des enquêtes
- 5.3 Licéité actuelle de l'engagement de personnes de confiance
- 5.4 Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère de la Confédération ? Si oui, lesquels ?
- 5.5 Coopération de la Police judiciaire fédérale et du Ministère public de la Confédération.

6. Conclusions et recommandations

- 6.1 Phase I

6.2 Phase II

- 6.2.1 Les réponses de la phase I révèlent-elles d'éventuels défauts dans la structure organisationnelle, les processus et la conduite ? Si oui, lesquels ?
- 6.2.2 Comment l'organe chargé de l'enquête évalue-t-il le fonctionnement régulier du Ministère public de la Confédération ?
- 6.2.3 Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère public de la Confédération ? Si oui, lesquels ?
- 6.2.4 Le Ministère public de la Confédération présente-t-il d'autres défauts qu'il faudrait éliminer tout de suite ou du moins à brève échéance ?
- 6.2.5 Comment doit-on évaluer la relation organisationnelle ou la coopération entre la Police judiciaire fédérale et le Ministère public de la Confédération ?
- 6.2.6 Quelles conclusions peut-on tirer des transactions financières constatées ?

APERÇU

L'enquête administrative a compris deux phases. La phase I était consacrée à l'examen de la «Task Force Guest», tandis que la phase II devait apporter, sur la base des éléments réunis dans la phase I, des réponses concernant les questions d'organisation et de conduite du Ministère public de la Confédération (MPC), le déroulement des procédures et la coopération avec la Police judiciaire fédérale (PJF).

La phase I a montré que R. n'a été appelé en Suisse, en qualité de personne de confiance, qu'après les clarifications détaillées de la PJF. La conduite de R. par la PJF s'est effectuée formellement en conformité avec les directives alors en vigueur en la matière. La répartition des tâches était claire, le déroulement des procédures et les flux financiers ont été formellement corrects.

Monsieur Roschacher a adressé à la PJF la demande d'engager R. comme personne de confiance. Il a coopéré, après les clarifications de la PJF, à la décision de principe et mis à la disposition de la PJF un procureur chargé des éventuels conseils juridiques. Le Ministère public de la Confédération n'a plus eu par ailleurs d'autre fonction en lien avec R. et il n'a pas non plus versé d'argent.

L'examen matériel de cet engagement et la question de savoir s'il était juste d'engager R. comme personne de confiance n'étaient pas l'objet de la présente enquête.

La phase II a permis de constater que le MPC, vu le développement très important et les restructurations des dernières années, est organisé de manière à pouvoir remplir correctement ses tâches. Cette remarque vaut également quant à sa coopération avec la PJF. Néanmoins, nous avons constaté un besoin important de clarification et d'amélioration. Nous soumettons donc les recommandations suivantes.

- Clarifier rapidement les responsabilités du MPC et de la PJF en ce qui concerne les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires d'une part, et pour les enquêtes de police judiciaire, d'autre part.
- Prendre d'urgence une décision quant à la licéité de l'engagement de personnes de confiance. Si le recours à de tels collaborateurs est déclaré licite, les conditions préalables de leur engagement, les tâches licites, le stade de l'enquête auquel cet engagement peut survenir et la responsabilité d'un tel engagement doivent être réglementés.
- Supprimer rapidement l'instruction préparatoire et l'Office des juges d'instruction fédéraux.
- Etablir de nouvelles règles d'attribution des tâches et des responsabilités aux divers échelons hiérarchiques du MPC et examiner le nombre de ces échelons.
- Multiplier le traitement des procédures pénales comme projets.
- Vérifier la composition des équipes du domaine opérationnel du MPC.
- Réduire le nombre d'échelons hiérarchiques de la PJF pour les affaires opérationnelles.
- Définir le profil des exigences posées aux enquêteurs de la PJF en l'axant davantage sur les enquêtes en matière de «nouvelles infractions».
- Déterminer les priorités en matière d'enquête conjointement entre le MPC et la PJF.

- Intégrer les enquêteurs financiers et les experts économiques de la PJF dans le centre de compétence correspondant du MPC. Au demeurant, vu les importants changements organisationnels intervenus tant au MPC qu'au sein de fedpol, une phase de consolidation devrait plutôt s'imposer.

1. Mandat

Monsieur le Conseiller fédéral Christoph Blocher a mandaté le soussigné, en date du 14 juin 2006, pour qu'il conduise une enquête administrative au sein du Ministère public de la Confédération (MPC). Le mandat a été formulé dans l'ordre du même jour. Des articles de presse critiques à l'endroit du MPC, qui étaient de nature à porter préjudice à la réputation du MPC et du DFJP tant en Suisse qu'à l'étranger, selon le Département fédéral de justice et police (DFJP), ont déclenché cette enquête. Celle-ci devait aussi couvrir les unités d'organisation de fedpol et de l'Office fédéral des migrations impliquées dans les procédures d'enquête mentionnées par la presse.

Selon le mandat, l'enquête devait s'articuler en deux phases. La phase I devait porter sur l'examen de la «Task Force Guest», tandis que dans la phase II, il fallait répondre, sur la base des éléments réunis dans la phase I, aux questions concernant l'organisation et la conduite du MPC ainsi que le déroulement des procédures.

Les questions suivantes devaient trouver une réponse dans la phase II :

- Les réponses de la phase I révèlent-elles d'éventuels défauts dans la structure organisationnelle, les processus et la conduite ? Si oui, lesquels ?
- Comment l'organe chargé de l'enquête évalue-t-il le fonctionnement régulier du Ministère public de la Confédération ?
- Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère public de la Confédération ? Si oui, lesquels ?
- Le Ministère public de la Confédération présente-t-il d'autres défauts qu'il faudrait éliminer tout de suite ou du moins à brève échéance ?
- Comment doit-on évaluer la relation organisationnelle ou la coopération entre la Police judiciaire fédérale et le Ministère public de la Confédération ?
- Quelles conclusions peut-on tirer des transactions financières constatées ?

2. Délimitations par rapport à d'autres clarifications

2.1 Clarifications par le Tribunal pénal fédéral

En vertu de l'art. 28, al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (loi sur le Tribunal pénal fédéral, LTPF/RS 173.71), la surveillance judiciaire du Ministère public de la Confédération incombe à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Après la parution de l'article de la Weltwoche, les rapports de médias qui ont

suivi et diverses prises de position de parlementaires, la Cour des plaintes s'est trouvée contrainte de s'informer des critiques. Le 6 juin 2006, la décision fut donc prise de vérifier si des indices révélaient l'usage systématique de méthodes d'enquête illicites au Ministère public de la Confédération, en particulier sur la base du cas R.. Messieurs Bernard Bertossa et Andreas Keller ont été chargés de cet examen.

Pour le soussigné, cette enquête a pour effet qu'il n'a pas à contrôler toute la partie matérielle de l'engagement de R.. On a donc convenu avec le Président de la Cour des plaintes que le soussigné répondrait certes aux questions qui lui étaient concrètement posées quant au cas de R., qui étaient connues de la Cour des plaintes au moment de l'attribution du mandat au soussigné, mais que ce dernier ne vérifierait pas si l'engagement de R. était justifié et licite, si R. avait été «matériellement» correctement conduit et si les informations avaient été correctement évaluées. A cet égard, le soussigné n'a dû porter son attention que sur le déroulement des procédures et les aspects organisationnels. De cette façon, on a pu éviter des doublons.

2.2 Analyse de la procédure de poursuite pénale de la Confédération

En date du 24 février 2006 déjà, le DFJP avait instauré un groupe d'experts, sous la conduite de Monsieur Hanspeter Uster, conseiller d'Etat, avec pour mission d'analyser la situation de la poursuite pénale au niveau fédéral. Le 1^{er} janvier 2002, la responsabilité des enquêtes concernant la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption a été transférée des cantons à la Confédération. Dans le domaine de la criminalité économique également, la Confédération devait alléger la charge des cantons de manière décisive. A cet effet, on avait prévu de développer considérablement les autorités de poursuite pénale de la Confédération dans le cadre du projet dit «ProjEff». Cependant, le programme d'allégement budgétaire 03 approuvé par le Parlement a entraîné par la suite l'arrêt de ce développement. Cette interruption a conduit le DFJP à donner mandat pour que l'analyse de situation mentionnée ci-dessus soit effectuée. L'objectif en était d'identifier, sur la base d'une analyse de la situation, le développement futur des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Le rapport final doit traiter en particulier l'organisation et la structure, la conduite de la procédure (aspects quantitatifs et qualitatifs) et le besoin en personnel et en moyens financiers des autorités de poursuite pénale.

La délimitation de la tâche du soussigné par rapport à cette analyse de situation est plus difficile, car les clarifications couvrent des questions organisationnelles dans les deux cas. La coordination avec le Conseiller d'Etat Uster a cependant montré qu'il était aussi possible d'éviter en l'occurrence que ne surviennent des doublons importants. L'approche elle-même présente des différences essentielles, en ce sens que l'analyse de situation a été abordée de manière très systématique et complète, tandis que le soussigné devait se concentrer d'abord sur le cas R. pour en induire d'éventuels problèmes. De ce fait, l'analyse de situation est plus générale et son assise est sensiblement plus large que la présente enquête administrative, qui est plus ponctuelle et ne peut clairement pas aller aussi loin s'agissant des recommandations, en raison de ses conditions de réalisation et du cadre temporel qui lui est imparti. L'enquête administrative ne peut que révéler des problèmes et montrer qu'il existe un besoin

d'intervenir, mais sans toutefois soumettre à son stade des propositions tout à fait concrètes sur la manière de résoudre les problèmes.

3. Démarche

Sous l'angle formel, le soussigné a observé les règles d'exécution de l'enquête administrative, telles que la prévoient les articles 27a ss de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA/RS 172.010.1).

3.1 Les trois directeurs, Monsieur Valentin Roschacher, procureur général de la Confédération, Monsieur Jean-Luc Vez, directeur de fedpol et Monsieur Eduard Gnesa, directeur de l'Office fédéral des migrations ont été informés de l'ordre donné par le Conseiller fédéral Christoph Blocher lors d'une séance d'ouverture conduite en date du 21 juin 2006 par le secrétaire général du DFJP, Monsieur Walter Eberle. Le soussigné s'est ensuite tourné pour commencer vers le procureur général et le directeur de fedpol. Il leur a posé des questions par écrit, en particulier quant à leur participation personnelle dans le cas R. et leur a demandé simultanément de lui remettre des documents de base importants sur les offices et leur coopération.

3.2 La phase I a débuté, à l'appui de cette documentation de base, par des entretiens avec les personnes de la Police judiciaire fédérale (PJF) et du MPC qui étaient directement impliquées dans le cas R. Ces entretiens ont déjà largement permis au soussigné de répondre aux questions posées concrètement pour la phase I. Seuls des compléments ponctuels ont encore été nécessaires par la suite.

Comme nous l'avons mentionné, le soussigné a dû faire preuve en l'occurrence d'une très grande retenue dans cette phase I, puisque la dimension matérielle de l'engagement de R. devait être examinée par Messieurs Bertossa et Keller, que la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral avait mandatés.

L'entretien avec le procureur impliqué dans le cas R. a déjà permis d'aborder certaines questions fondamentales, qui découlait soit des documents de base, soit de certains déroulements de procédures relevés lors des premiers entretiens, si bien que la transition à la phase II s'est faite aisément.

3.3 Une multitude d'entretiens supplémentaires ont eu lieu pour répondre aux questions posées dans le cadre de la phase II. Nous avons conduit des entretiens avec d'autres procureurs, en veillant à inclure des procureurs issus d'antennes. En outre, nous avons interrogé un procureur déjà présent avant le développement de 2002 et qui, de ce fait, avait également connu l'ancien Ministère public de la Confédération. Des entretiens avec un enquêteur de la PJF qui n'était pas impliqué dans le cas R., avec la responsable du personnel et avec le chef des finances du MPC ont complété la clarification des faits. Au niveau des chefs de ligne, nous nous sommes entretenus avec les deux chefs

de ressort du MPC, avec le responsable de l'unité «Services», avec le responsable du Centre de compétence des experts économiques et avec le chef de la PJF. Pour terminer, des entretiens ont eu lieu avec les directeurs Vez et Roschacher, ce qui a permis au soussigné d'aborder avec eux des problématiques mentionnées et/ou constatées auparavant. Dans la mesure où cela s'avérait nécessaire, nous avons complété la clarification des faits en demandant des documents supplémentaires.

- 3.4 Au terme du constat des faits essentiels, Monsieur Roschacher, représenté par son avocat, et Monsieur Vez, directeur de fedpol, ont reçu une nouvelle fois le droit d'être entendus : ils ont eu la possibilité de prendre position quant aux conclusions et recommandations les concernant prévues par le soussigné. L'un et l'autre en ont fait usage. Nous reviendrons ci-après sur les remarques formulées, d'une part dans le cadre des diverses problématiques et d'autre part au point 5.
- 3.5 Pour l'ensemble de ses travaux, le soussigné a reçu l'appui de l'équipe «Inspectorat / Tâches spéciales» du secrétariat général du DFJP, composée de Mme Beatrice Meli Andres, responsable *ad interim* et de Messieurs Bernard Werz, Erich Wiss et Marcel Kneubühl. Ces personnes étaient chargées du soutien administratif du soussigné, en particulier la tenue des procès-verbaux et la constitution de la documentation, tâches pour lesquelles elles ne répondaient exclusivement qu'au soussigné. Elles n'avaient donc à ce sujet aucun contact avec leurs supérieurs au sein du DFJP. Que les membres de cette équipe soient ici sincèrement remerciés de leur important soutien et de leur grande disponibilité.
- 3.6 Hormis l'ordre du 14 juin 2006, les dispositions réglant les conditions du mandat dans le contrat du même jour et les questions énumérées dans son annexe, le soussigné n'a reçu du DFJP aucune autre instruction. Le DFJP a seulement remis au soussigné, au début de l'enquête, les extraits de journaux concernant le cas R.. Au cours de l'enquête, le DFJP n'a transmis au soussigné, sur demande de celui-ci, que le Rapport d'activité 2005 de la Cour des plaintes. Le Président de la Cour des plaintes avait indiqué au soussigné que ce rapport serait bientôt livré et que le soussigné pourrait le demander au DFJP.

Au cours de l'enquête, les contacts entre le soussigné et le mandant se sont limités aux rapports succincts qui étaient dus à la fin juin et à la fin juillet 2006, en plus d'un bref entretien avec Monsieur Eberle, survenu à la demande du soussigné dans le but de discuter la possibilité de repousser le délai de remise du rapport.

- 3.7 Toutes les personnes de tous les offices concernés se sont montrées fort disposées à coopérer et elles ont très bien apporté leur concours pour clarifier les questions qui se posaient. Le soussigné tient à remercier en cette occasion toutes les personnes concernées de leur coopération et de leur ouverture. Seul le fait que l'enquête tombait pendant la période des vacances a quelque peu entravé son déroulement, ce qui explique en particulier que la mise au net de

certaines procès-verbaux n'a été possible qu'un peu plus tard que prévu. Ceci était néanmoins prévisible dès le début de l'enquête. A cet égard également, les intéressés ont fait preuve d'une grande flexibilité.

¶

4. Eléments relevés

4.1 Phase I

Toutes les questions posées trouvent une réponse sur la base des entretiens et des documents demandés. Ces questions et leurs réponses sont présentées dans l'annexe du présent rapport.

En résumé, les faits suivants ressortent des réponses apportées.

4.1.1 Participation du Ministère public de la Confédération

Monsieur Roschacher a été contacté en 2002 par l'avocat de R.. Celui-ci, autrefois un membre très important du cartel de Medellín, voulait coopérer avec les autorités de poursuite pénale suisses afin d'éviter d'être expulsé en Colombie à sa sortie de prison aux Etats-Unis. Dans de telles circonstances, entendre R. en tant que personne de confiance entraine en question pour la Suisse, raison pour laquelle Monsieur Roschacher en fit la demande à fedpol. La raison pour laquelle l'avocat de R. a contacté Monsieur Roschacher lui-même est que ce dernier avait accompagné en 1995 ou 1996, dans le cadre de la procédure d'enquête Salinas, la procureure de l'époque Carla Del Ponte pour interroger R. aux Etats-Unis (R. était à l'époque un témoin important dans l'affaire Salinas).

Fedpol commença par clarifier la crédibilité de R. Ces clarifications s'effectuèrent dans un premier temps à partir de la Suisse, puis aux Etats-Unis. On fut alors également en contact avec les autorités américaines, qui avaient déjà réuni des expériences avec R.. Une fois la crédibilité de R. confirmée, on examina s'il pourrait être utilement engagé comme personne de confiance. Toutes ces clarifications furent déjà effectuées par la «Task Force Guest», créée à cette fin par fedpol. Lors d'une séance tenue en octobre 2002, à laquelle Messieurs Vez et Roschacher notamment prirent part, on analysa ces clarifications et prit la décision de faire venir R. en Suisse en qualité de personne de confiance. La participation de Monsieur Roschacher au cas R. s'arrête là. Par la suite, fedpol s'acquitta exclusivement de conduire R.. S'agissant du Ministère public de la Confédération, seul un procureur était à disposition comme conseiller pour le cas où des questions juridiques se poseraient.

4.1.2 Mode de travail de la «Task Force Guest»

En ce qui concerne l'organisation et les processus, on peut constater que la conduite de R. s'est effectuée correctement. Comme nous le présentons ci-dessus, on a commencé par clarifier la crédibilité de R. et par déterminer s'il serait productif de l'engager. Les préparatifs concrets pour amener R. en Suisse ne furent entamés que lorsque ces questions eurent reçu une réponse positive. La conduite effective de R. s'est effectuée

formellement en conformité avec les directives internes applicables de la PJF. Comme des problèmes survinrent quelque temps plus tard, la PJF a interrompu l'engagement en date du 24 août 2004 conformément aux directives.

L'ensemble du séjour de R. a coûté 271'559.80 francs. Sont compris dans cette somme tous les coûts de son entretien : logement, repas, caisse-maladie, argent de poche et tous les frais nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (frais de voyage, de téléphone, etc.). En outre, des dépenses d'habillement et d'équipement ont été largement nécessaires, puisque R. sortait directement de prison. Ces coûts sont eux aussi compris dans le montant mentionné ci-dessus. Dans la mesure du possible, les coûts d'entretien (loyer, caisse-maladie) ont été directement couverts par la PJF. R. n'a donc reçu directement que l'argent qui lui était nécessaire pour ses besoins quotidiens et l'accomplissement de ses tâches. Tous les coûts ont été financés par le budget ordinaire de la PJF, dont la comptabilité était soumise au contrôle usuel du Contrôle fédéral des finances. Le Ministère public de la Confédération n'a pas dépensé d'argent pour R.

4.1.3 Appréciation

Globalement, il est donc possible de constater que les opérations ont été formellement conformes aux directives existantes en ce qui concerne l'organisation du séjour de R., sa conduite en pratique et la fin de son engagement. Monsieur Roschacher a établi le contact, il a coopéré à la décision de principe de faire appel à R., après les clarifications de la PJF, et il a mis un procureur à la disposition de la PJF pour d'éventuels conseils juridiques. Le Ministère de la Confédération, qui n'a par ailleurs eu aucune autre fonction en rapport avec R., ne lui a pas versé d'argent. La PJF a assumé l'intégralité de la conduite et de l'encadrement.

Selon le soussigné, la phase I s'achève ainsi par les réponses apportées à ces questions. L'enquête administrative conduite par le soussigné ne comprend pas le contrôle matériel de l'engagement de la «Task Force Guest» et elle n'a pas à évaluer s'il était juste d'inviter R. en qualité de personne de confiance.

4.2 Phase II

Il faut commencer par présenter brièvement la situation organisationnelle actuelle du MPC, afin que les explications qui suivront soient plus faciles à comprendre. Le Ministère public de la Confédération consiste en un domaine opérationnel et un domaine administratif. Ce dernier domaine, appelé «Services», comprend tout le personnel du MPC chargé du soutien à la Direction et au domaine opérationnel. Nous n'y reviendrons plus par la suite, cette organisation apparaissant fondamentalement adéquate en l'occurrence.

Le domaine opérationnel s'articule en trois ressorts :

- Entraide judiciaire, coopération internationale et intercantonale (ECI), Enquête et accusation I (EA I);
- Enquête et accusation II (EA II);
- Centre de compétence des experts économiques.

Le ressort ECI / EA I est responsable de l'exécution de demandes d'entraide judiciaire détaillées, dites passives, et de la conduite des procédures pénales fédérales qui en résultent ainsi que de l'entretien des réseaux de contacts internationaux et nationaux (sous-ressort ECI). Ce dernier point est extrêmement important : c'est un fait que l'on dépend du soutien de l'étranger, dans le cadre de l'entraide judiciaire active, pour les enquêtes concernant des infractions fédérales, lorsqu'une large part des infractions préalables ont été perpétrées à l'étranger (et que seul le blanchiment d'argent, par exemple, a été commis en Suisse). On peut alors perdre beaucoup de temps si les demandes d'entraide judiciaire de la Suisse ne sont traitées que sous de longs délais. Le sous-ressort EA I est responsable de la poursuite des infractions au sens de l'art. 340 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP / RS 311.0), soit les infractions fédérales classiques qui ont été de tout temps du ressort de la Confédération. Le ressort ECI / EA I se répartit en six équipes conduites chacune par un procureur. S'y ajoutent le chef de ressort et sa collaboratrice personnelle / greffière (chargée de la tenue des procès-verbaux).

Le ressort EA II consiste en quinze équipes conduites par des procureurs. Elles se répartissent en quatre antennes basées à Berne, Zurich, Lausanne et Bellinzone, qui sont elles-mêmes chacune dirigées par un chef d'antenne. Le ressort EA II est responsable des enquêtes et des accusations dans le cadre des nouvelles compétences incombant à la Confédération depuis le 1^{er} janvier 2002. Il s'agit des infractions mentionnées à l'art. 340^{bis} CP. La Confédération est obligatoirement tenue de poursuivre la majeure partie des infractions relevant de ces catégories. S'agissant de la criminalité économique, la compétence de la Confédération n'est que facultative (prescription potestative). Vu le grand nombre d'infractions faisant obligatoirement l'objet d'une poursuite, il n'est souvent pas possible, pour des raisons de ressources, d'être de surcroît très intensivement actif dans le domaine facultatif de la criminalité économique. Nous n'avons toutefois pas à approfondir cette problématique, qui fait l'objet des travaux du groupe de travail Uster.

Le troisième ressort opérationnel est le Centre de compétence des experts économiques. Sa tâche est de soutenir les équipes du MPC par son expertise en matière de technique financière et économique. Un expert financier est affecté à chacune des antennes, les autres se trouvant à Berne.

La clarification des faits et les entretiens ont révélé quelques problématiques qui requéraient un examen plus approfondi. Il s'agit pour une part d'observations du soussigné lui-même, mais pour une part aussi d'incitations concrètes fournies par des personnes interrogées. Les problématiques à examiner plus précisément ci-après relèvent directement des questions à résoudre dans la phase II. L'ordre de traitement ne reflète donc pas nécessairement le degré d'importance des questions, il correspond à la suite des questions posées au soussigné dans l'ordre qu'il a reçu.

4.2.1 Les réponses de la phase I révèlent-elles d'éventuels défauts dans la structure organisationnelle, le déroulement des procédures et la conduite ? Si oui, lesquels ?

R. a agi en qualité de personne de confiance. La manière dont une telle personne devait être traitée découlait de la directive du chef de la PJJ du 1^{er} juillet 2002 concernant le recours à des informateurs et l'engagement de personnes de confiance. Le soussigné s'est fait expliquer de façon crédible que le recours à R. et sa conduite se sont effectués fondamentalement selon les prescriptions de cette directive. Des points de vue organisationnel et administratif, on ne relève donc aucun défaut dans la constitution de la «Task Force Guest» et dans son activité. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'appartient pas au soussigné de vérifier que cet engagement était fondamentalement justifié en l'espèce; c'est la tâche de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, à tout le moins dans la mesure où il s'agissait d'enquêtes de police judiciaire (cf. chiffre 4.2.1.1).

S'agissant précisément de ce domaine des enquêtes de police judiciaire, le soussigné relève une problématique restée selon lui non résolue ou du moins insuffisamment résolue du point de vue législatif et qui entraîne des problèmes dans la pratique, comme le soulignent notamment les prises de position du MPC et de fedpol en relation à l'affaire R. Il s'agit de la délimitation des responsabilités entre le MPC et la PJJ au stade initial des enquêtes, qui constitue une question cruciale de l'avis du soussigné. Cette question est en fait simultanément liée à celle de la délimitation des domaines de surveillance du DFJP et de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Il est donc possible que la Cour des plaintes thématise également ce point. Le soussigné considère toutefois qu'il lui incombe aussi de rendre attentif à cette problématique : d'une part, elle découle clairement, entre autres, des prises de position du MPC et de fedpol quant au cas R. et elle correspond donc précisément à la première question de la phase II; d'autre part, c'est une problématique importante.

4.2.1.1 De quoi s'agit-il concrètement ? En vertu de l'art. 17, al. 1 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF/RS 312.0), la police judiciaire est dirigée par le procureur général de la Confédération et placée sous la surveillance de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Les art. 100 ss PPF réglementent les recherches de la police judiciaire. L'art. 100 PPF établit que «chacun a qualité pour dénoncer les infractions poursuivies d'office en vertu de la législation fédérale», soit au Ministère public de la Confédération, soit à un agent de la police judiciaire. Selon l'art. 101 PPF, «lorsque des soupçons suffisants laissent présumer que des infractions relevant de la juridiction fédérale ont été commises, le procureur général ordonne (...) l'ouverture de l'enquête». «S'il n'existe pas de motif d'ouvrir une enquête, le procureur général décide de ne donner aucune suite à la dénonciation» (art. 100, al. 3 PPF). En pratique, il n'est pas toujours immédiatement clair si un soupçon suffisant existe ou non. Cette remarque vaut tant dans le cas d'une dénonciation que si la police ou le Ministère public de la Confédération sont avertis par d'autres voies de possibles infractions. En pareils cas, la police judiciaire fédérale entreprend des recherches et des actes d'instruction supplémentaires. On parle alors d'«enquêtes préliminaires» ou de «recherches préliminaires». Or, ce domaine n'est précisément pas assez réglementé et la délimitation des responsabilités n'y est pas claire. R. a été actif notamment dans ce domaine.

En adoptant une position extrême, on peut considérer que la procédure d'enquête de police judiciaire, par conséquent le travail de la police judiciaire ne commence qu'avec la décision du procureur général d'ouvrir la procédure et que la responsabilité du Ministère public de la Confédération n'est aucunement engagée auparavant, puisqu'il s'agit exclusivement du domaine de la PJF. Cette conception a été défendue dans plusieurs cas. Elle présente l'avantage d'être claire et compréhensible, mais ses points faibles sont nombreux.

Premièrement, cette approche a pour conséquence étrange que le Ministère public de la Confédération doit certes prendre une décision quant à l'ouverture ou à la non-ouverture d'une procédure, mais qu'il ne peut pas influencer lui-même l'élucidation des faits juridiquement pertinents qui sous-tendent cette décision.

Deuxièmement, la répartition précitée des tâches et des responsabilités au moment de la décision d'ouverture ou de non-ouverture requiert que la PJF soit clairement habilitée à agir au préalable de son propre chef et qu'elle doive aussi assumer elle-même la responsabilité de ses actes. Or, c'est en vain que l'on cherche dans les bases légales une telle compétence générale originaire de la PJF ou de fedpol. En vertu de l'art. 9 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP/RS 172.213.1), fedpol ne dispose que d'une seule possibilité de fonder cette propre compétence : la disposition selon laquelle fedpol dirige les offices centraux de police criminelle selon le droit national et international. La loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC/RS 360) est déterminante s'agissant de ce domaine de tâches. Elle attribue originairement certaines tâches aux offices centraux. Ces dispositions contiennent une certaine compétence de la PJF pour engager des enquêtes préliminaires ou des recherches préliminaires. Mais la LOC n'est que ponctuelle et elle ne comprend pas tous les domaines où la PJF procède à des enquêtes. Une compétence originaire complète devrait donc s'appuyer complémentaiement sur une clause policière générale non écrite. Selon le soussigné, une base légale claire fait donc défaut pour fonder la compétence complète de la PJF.

Cette problématique de la base légale s'agissant de l'accomplissement des tâches d'enquête préliminaire / de recherches préliminaires se présente aussi concernant le système d'information JANUS, exploité par la PJF et dans lequel sont sauvegardées toutes les données des enquêtes préliminaires et des recherches préliminaires. Le fait que toutes les données obtenues lors d'enquêtes préliminaires et de recherches préliminaires sont stockées en pratique dans le système de la PJF donne à penser que ce domaine relève de la PJF. Cependant, la base juridique de cette banque de données se trouve à l'art. 11 LOC. Elle se limite, comme nous l'avons déjà mentionné, au domaine incomplet des tâches des offices centraux. A cet égard également, une compétence complète claire fait défaut.

Troisièmement, le fait que le procureur général de la Confédération a partiellement réglé ce domaine par une directive à l'attention de la PJJ est un argument opposé à une compétence originaire exclusive de la PJJ dans le domaine des enquêtes préliminaires et des recherches préliminaires. Le MPC s'est clairement senti responsable de ce domaine, sans quoi on ne pourrait déduire pour lui de compétence réglementaire (compétence de donner des instructions). De plus, ces dispositions prévoient explicitement que les recherches préliminaires ne constituent pas un domaine exclusif de la PJJ. De tels cas sont fréquents en pratique. Il faut donc en déduire que le champ des recherches préliminaires ne relève pas exclusivement de la PJJ.

La position extrême opposée, selon laquelle toutes les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires seraient soumises à la direction du MPC, ne correspond à tout le moins pas à la réalité vécue et elle contredit à certains égards la loi sur les offices centraux.

L'attitude des intéressés directs face à cette problématique, à l'image de la situation légale imprécise, est elle aussi hétérogène et fluctuante, comme on l'a vu avec netteté précisément en relation au cas R.. Monsieur Roschacher a clairement signalé à ce sujet que les activités de R. se trouvaient placées dans le champ de compétence de fedpol, c'est-à-dire de la PJJ. La conception qu'il a exprimée correspondait en l'espèce aux réalités, mais elle contredit le fait qu'il s'est considéré responsable d'édicter des directives en la matière, en quoi il donnait à comprendre que le MPC porte manifestement aussi une certaine responsabilité concernant les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires. Dans le même cas, la direction de fedpol s'est exprimée à ce sujet en précisant par écrit que la vérification des indices est assumée par la PJJ et le MPC, la PJJ réalisant les investigations correspondantes sous la surveillance du MPC. En l'espèce, la réalité a été différente; cet avis contredit en outre la conception fondamentale de fedpol selon laquelle il faut que la PJJ dispose d'un tel domaine de compétence originaire dans la phase préliminaire de la procédure d'enquête de police judiciaire. Face au manque de clarté de cette situation, certains procureurs et le directeur de fedpol ont confirmé qu'il existe en l'occurrence une zone grise. Personne n'a été en mesure de fournir une délimitation convaincante.

Ces explications montrent que la délimitation du domaine de l'enquête de police judiciaire présente en pratique des zones d'ombre et que la législation en vigueur, pas plus que la directive du procureur général de septembre 2005, ne résout les problèmes. Le MPC a relevé ce point et il a du moins instauré des règles dans certains cas. Elles ne suffisent toutefois pas et ne sont que partiellement reconnues. Il n'est pas clair non plus à qui il incombe de contrôler qu'on les respecte. Le MPC est d'avis que c'est l'affaire de la PJJ. Cet avis étonne, dans la mesure où la directive émane du MPC, qui devrait donc contrôler qu'on l'observe.

Une délimitation claire et nette est d'une importance cruciale pour plusieurs raisons. Premièrement, il est question de la répartition des tâches, partant de la

délimitation des responsabilités entre deux unités administratives. Deuxièmement, cette frontière est importante s'agissant de délimiter la surveillance. Comme nous l'avons présenté ci-dessus, la surveillance judiciaire incombe à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, lorsqu'il s'agit d'enquêtes menées par la police judiciaire. En revanche, s'il s'agit exclusivement de travail de police préalable à l'activité de la police judiciaire, la responsabilité en incombe au DFJP. Troisièmement, cette frontière a également des effets sur les ressources. Si les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires sont des domaines propres de la PJF, le personnel nécessaire à leur exécution ne saurait être prélevé dans l'effectif mis à disposition pour les enquêtes de police judiciaire. Mais si elles font partie des enquêtes de police judiciaire, le MPC doit codéterminer le nombre d'employés à engager dans les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires.

Pour diverses raisons, il est donc nécessaire de prendre des mesures et de clarifier certains points.

4.2.1.2 A partir des questions concrètes portant sur le cas R., le soussigné a décelé des questions ouvertes quant au recours actuel à des personnes de confiance. En règle générale, les personnes de confiance sont engagées avant qu'une procédure d'enquête de police judiciaire ne soit ouverte. Il peut toutefois arriver que l'engagement de personnes de confiance se prolonge au-delà de l'ouverture de la procédure d'enquête de police judiciaire.

A la question de savoir qui est responsable des personnes de confiance, on reçoit toujours dans un premier temps la réponse que la PJF porte la responsabilité de la conduite technique et tactique des personnes de confiance. Ce point semble largement accepté. Cependant, la question n'est pas claire dès qu'il s'agit de déterminer qui décide des tâches qui peuvent être confiées à la personne de confiance. A cet égard, il est en définitive également décisif de savoir qui est responsable de la phase de l'enquête préliminaire / des recherches préliminaires. C'est aussi pourquoi cette question requiert d'être clarifiée.

Le fait que le chef de la PJF a édicté une directive concernant le recours à une personne de confiance plaide en faveur de l'hypothèse qu'un tel engagement relève exclusivement de la PJF. En revanche, le fait que la direction de fedpol s'appuyait sur la surveillance du MPC, selon la déclaration faite aux médias en lien avec le cas R, constitue un argument à l'encontre de cette variante. Cette information, qui était selon fedpol générale et non pas spécifique au cas, disait littéralement que «les indications d'informateurs doivent être vérifiées par la PJF et le MPC, de manière à ce que des informations utilisables dans les procédures judiciaires soient transmises. Les actes d'enquête correspondants de la PJF sont effectués sous la surveillance du MPC». A ne pas s'y méprendre, on nous indique en l'occurrence que **tous** les actes d'enquête semblables de la PJF sont manifestement soumis à la surveillance du MPC, car on ne distingue pas entre la phase de l'enquête préliminaire ou des recherches préliminaires et la phase de la procédure d'enquête de police judiciaire. Comme nous l'avons indiqué ci-

dessus, cette situation entre en contradiction avec la conception défendue par ailleurs par la PJF, qui se considère comme seule responsable dans le domaine des personnes de confiance.

La conception selon laquelle les personnes de confiance échapperaient complètement au domaine de responsabilité du MPC est en outre contestée par la déclaration d'un chef de ressort du MPC, qui s'est senti responsable de communiquer à la PJF ce qu'une personne de confiance n'est pas autorisée à faire; cette conception est également contredite, finalement, par le fait que le procureur général est intervenu une nouvelle fois sur le thème des personnes de confiance pour clarifier la situation. Certes, selon ses explications, il n'est en définitive intervenu que parce que l'opinion publique l'en tenait pour responsable. Cette déclaration prouve qu'il n'existe pas de réglementation claire à ce sujet, car il serait alors possible de communiquer au public quelles sont les attributions de responsabilités.

Cependant, des mesures sont actuellement nécessaires non seulement quant aux responsabilités en matière de personnes de confiance, mais aussi quant aux contenus de leur engagement (à quelles actions une personne de confiance peut-elle être autorisée ?). Dans le cas R., ces questions de contenu se sont encore posées à l'époque sous un tout autre angle qu'aujourd'hui, du fait que la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (LFIS/RS 312.8) n'était pas encore en vigueur. Cette loi n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2005. Il ne nous appartient pas, en l'occurrence, d'examiner comment il en est allé dans le cas R.. C'est là l'objet de l'examen du Tribunal pénal fédéral.

Le soussigné doit toutefois montrer les problèmes qui existent aujourd'hui. Il en distingue un concernant les personnes de confiance, qui est postérieur à l'entrée en vigueur de la LFIS. L'objectif de cette loi est de réglementer clairement le domaine de l'investigation secrète sous deux aspects. D'une part, il était nécessaire de prendre des mesures en rapport à la protection de la personnalité et des droits fondamentaux, car les investigations secrètes constituent une atteinte importante à la liberté personnelle, c'est-à-dire à la sphère privée (exigences d'un Etat de droit posées à une telle procédure des autorités de poursuite pénale). Par ailleurs, il convenait de garantir une protection aux agents infiltrés. Après l'entrée en vigueur de cette loi, la question se pose désormais de savoir si la catégorie des personnes de confiance peut être maintenue parallèlement aux agents infiltrés, dont le domaine d'activité est clairement réglementé par la LFIS, et aux simples informateurs, qui fournissent de leur propre chef certaines indications aux autorités de poursuite pénale.

La question se pose, car le domaine de tâches des personnes de confiance n'est actuellement décrit que dans une directive de la PJF, qui la formule de manière très large. Selon cette directive, une personne de confiance est «un individu qui agit, sous la conduite de la police, selon un mandat bien défini et en respectant des instructions claires». La personne de confiance doit donc exécuter des mandats pour les autorités de poursuite pénale, les limites de ces mandats n'étant absolument pas fixées. Théoriquement, la possibilité existe

ainsi de recourir à des personnes de confiance pour les mêmes mandats que ceux des agents infiltrés. Même si une telle situation ne se produit peut-être pas en pratique, du moins la directive de la PJJ ne l'empêche-t-elle pas. Si la LFIS garantit, par les moyens les plus divers, que l'engagement d'agents infiltrés ne peut survenir que dans des cas tout à fait déterminés, pour des considérations inhérentes à l'Etat de droit, et qu'il est soumis aux autorisations nécessaires, on ne trouve pratiquement aucune garantie formelle dans les directives de la PJJ concernant les personnes de confiance. Ce point étonne. La question se pose donc de savoir si, après l'entrée en vigueur de la LFIS, il peut encore y avoir des personnes de confiance en plus des simples informateurs, ou si cette possibilité est exclue par la LFIS. Si la possibilité de continuer à faire appel à des personnes de confiance est confirmée, la question se posera tout de même de savoir pour quels mandats et dans quelles conditions ils peuvent être engagés.

Savoir si ce problème relève du domaine de responsabilité du MPC ou de fedpol est une question ouverte, comme l'ont montré les explications qui précèdent. Le procureur général a également agi en la matière dès le début de 2005. Comme il s'agit d'un problème qui concerne aussi les autorités cantonales de poursuite pénale, le thème n'a pas encore été complètement traité. Le soussigné est d'avis qu'il s'agit en l'occurrence d'une question importante s'agissant de l'Etat de droit. Il est compréhensible et positif en soi de veiller à la coordination avec les autorités cantonales de poursuite pénale, mais le problème devrait trouver rapidement une solution pour des raisons intéressant l'Etat de droit. Il serait donc adéquat d'apporter une clarification correspondante, à tout le moins sur le plan fédéral, par une révision au minimum provisoire de la directive, jusqu'à ce qu'un accord soit intervenu avec les autorités cantonales.

4.2.2 Comment l'organe chargé de l'enquête évalue-t-il le fonctionnement régulier du Ministère public de la Confédération ?

Pour répondre à cette question, il faut prendre en considération les remarques faites en introduction sur la délimitation des tâches attachées aux diverses analyses. Il ne peut s'agir, dans le cadre du présent examen de clarifier la question de savoir si le MPC agit en temps utile et correctement quant aux contenus. C'est le travail de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Ce n'est pas non plus le lieu de vérifier si le personnel dont dispose le MPC est trop important ou insuffisant pour accomplir sa tâche : c'est l'objet des éclaircissements du groupe de travail Uster. Il s'agit donc en définitive seulement, en l'occurrence, de savoir si le MPC est organisé de manière à pouvoir assumer correctement ses tâches.

Au moment d'apporter une réponse à cette question, il faut tenir compte du fait que le MPC a été fondamentalement transformé et développé au 1^{er} janvier 2002. L'effectif du personnel a été augmenté de quelque 30 personnes à plus de 90 personnes en raison des nouvelles tâches dans le domaine de la poursuite pénale. Selon la planification initiale, un développement supplémentaire était même encore prévu, mais le processus de recrutement a marqué une pause dans le contexte du programme d'allégement 03. Cette pause a eu pour conséquence que le nouveau développement n'a pu s'achever comme prévu et que, dans certains domaines, le personnel déjà engagé au moment de

l'interruption était encore bien en deçà de l'effectif à atteindre (p. ex. dans le Centre de compétence des experts économiques). Dans d'autres domaines, par contre, le phénomène a été moins marqué.

Les remarques qui précèdent concernant le MPC valent également pour fedpol/PJF, à ceci près que le nombre de personnes concernées y était encore nettement plus important. Ce point est d'importance pour évaluer le fonctionnement régulier du MPC, car le travail de ce dernier repose pour une part essentielle sur celui de la PJF et parce que les procureurs doivent diriger directement le travail des enquêteurs de la PJF, comme nous l'avons déjà mentionné. Le recrutement des enquêteurs a connu de grandes difficultés, les cantons voulant empêcher leurs meilleurs éléments de passer à la Confédération au cours du développement de la PJF. Une forte opposition est née de ce fait à l'encontre des efforts de recrutement de la Confédération. Cette situation eut finalement pour conséquence que la Conseillère fédérale Ruth Metzler demanda à fedpol premièrement de recruter aussi largement que possible dans tous les cantons les enquêteurs à engager, et deuxièmement d'engager, en plus grand nombre que cela n'était prévu au départ, des candidats «atypiques» venus de l'extérieur. Du fait de la première mesure, on n'engagea pas en priorité des spécialistes issus des centres d'enquête cantonaux, qui avaient déjà de l'expérience dans le domaine des nouvelles infractions fédérales, mais on confia un poste à de très nombreux enquêteurs qui disposaient «seulement» d'une expérience dans d'autres domaines du droit pénal. Quant à la seconde mesure, elle eut pour conséquence que l'on dut engager de trop nombreux candidats atypiques, qui étaient dépourvus de toute expérience comme enquêteur. L'investissement de formation supplémentaire qui en résulta fut énorme, si bien que le savoir-faire disponible en matière d'enquête fut plus faible au début que ce n'était initialement prévu.

De plus, le développement de la nouvelle organisation du MPC a été entravé du fait que quatre antennes (Berne, Zurich, Lausanne et Lugano) ont été constituées après deux ans déjà dans le service EA II. Cette mesure, qui était prévue dès le début, constituait une entrave considérable en termes de conduite et elle n'a pas concouru au développement ordonné d'une unité dont la croissance avait été très forte en peu de temps.

Rétrospectivement, il faut noter que le développement du MPC et de la PJF s'est effectué trop vite. Une croissance plus lente aurait sensiblement facilité la tâche. Cette possibilité n'était toutefois pas donnée sans restrictions, car aucune règle de droit transitoire n'avait été prévue quant à l'obligation de traiter les cas nouvellement attribués à la Confédération.

Les conditions de développement du nouveau MPC ont donc été très difficiles. Elles étaient prévisibles pour une part, mais certaines ont entraîné des évolutions imprévisibles qui ont encore accentué les difficultés. Compte tenu de ces conditions cadre difficiles, on peut constater, de l'avis du soussigné, que le MPC fonctionne aujourd'hui fondamentalement comme il se doit. Il a fallu une certaine période de mise en route, ce qui doit être jugé normal eu égard au développement massif survenu en un délai très bref. En outre, il subsiste un besoin d'adaptation pour améliorer encore

l'organisation et les processus. C'est pourquoi nous abordons ci-après d'autres points qui doivent, selon le soussigné, être contrôlés et/ou réglementés.

Mais il faut tout d'abord mentionner un problème qui ne concerne certes pas directement l'organisation du MPC, mais qui exerce pourtant une influence fondamentale sur le déroulement de l'ensemble de la procédure pénale au niveau fédéral, partant également sur le MPC. Nous voulons parler de l'instruction préparatoire et de l'Office des juges d'instruction. La procédure pénale sur le plan fédéral se déroule en plusieurs phases, toutes les variantes possibles n'étant pas présentées ci-dessous.

- Suite à un premier indice d'infraction, du fait d'une dénonciation ou d'une autre information, on engage généralement une enquête préliminaire / des recherches préliminaires afin de corroborer les soupçons : soit on peut alors ouvrir une procédure d'enquête de police judiciaire, soit la dénonciation reste sans suite. Nous nous sommes déjà occupés de la question des responsabilités et de leur délimitation à cet égard.
- Une fois ouverte la procédure d'enquête de police judiciaire, les investigations sont poursuivies sous la direction du MPC. Si le soupçon d'infraction se précise, le procureur demande l'instruction préparatoire au juge d'instruction fédéral. Cette demande implique la transmission de tous les éléments du dossier au juge d'instruction. Certains peuvent être très volumineux. Le juge d'instruction doit étudier l'intégralité de ce dossier.
- Si l'instruction préparatoire est décidée, la direction de la suite de l'examen relève du juge d'instruction fédéral. Le MPC, à l'instar de l'inculpé, devient partie dans cette partie de la procédure. La procédure est conduite jusqu'au point où les faits établis permettent au MPC de décider s'il veut déposer plainte ou suspendre la procédure. A ce stade, le juge d'instruction fédéral établit le rapport de clôture. Le dossier, désormais plus complet, retourne au procureur qui doit s'informer une nouvelle fois du stade de développement de l'affaire.
- Lors de la phase suivante, le MPC décide de suspendre la procédure ou de soutenir l'accusation. Il en résulte soit une décision de classement, soit un acte d'accusation. Dans ce dernier cas, le dossier est encore transmis au Tribunal pénal fédéral, qui doit remettre son jugement en l'affaire.

Le transfert à la Confédération de la compétence de poursuivre d'autres infractions, intervenu en 2002, n'entraîne forcément pas seulement un supplément de travail pour fedpol et le MPC, comme nous l'avons présenté, mais aussi pour les juges d'instruction et pour le Tribunal. L'accroissement de travail pour ces deux instances survient avec un certain décalage par rapport à fedpol et au MPC, puisque les cas doivent d'abord être générés et que les procédures d'enquête de police judiciaire doivent être exécutées avant qu'elles ne puissent être remises au juge d'instruction. L'instruction préparatoire doit ensuite se dérouler, avant qu'il ne soit possible de soutenir éventuellement l'accusation et que le Tribunal ne puisse être saisi de l'affaire. Après une phase initiale qui génère pour les diverses instances un surplus de travail échelonné, l'ensemble du système de la procédure pénale, composée des quatre phases précitées, ne fonctionne optimalement que si tous les acteurs sont pleinement occupés et que le flux n'est retenu nulle part. Cette situation idéale ne saurait exister que si les effectifs du personnel sont

coordonnés pour tous les acteurs, ce qui ne sera que très difficile à réaliser. Actuellement, ces conditions ne sont pas réunies.

On relève aujourd'hui un goulot d'étranglement net au niveau des juges d'instruction, dont l'effectif est trop modeste par rapport à ceux des instances en amont. L'augmentation des cas en suspens à l'Office des juges d'instruction en témoigne clairement. A l'heure actuelle, il faut y voir la raison principale du fait que le Tribunal pénal fédéral reçoit trop peu de cas. On a tenté de répondre à cette pénurie par diverses mesures. Par exemple, le MPC conduit les enquêtes au-delà de ce qui prévalait au début, de sorte qu'au moment de la transmission du dossier aux juges d'instruction, le degré d'instruction atteint est généralement de 80 à 90 pour cent. Toutefois, les juges d'instruction ont le droit de se saisir de certains cas plus tôt, ce qui accroît de nouveau immédiatement leur surcharge lorsqu'ils en font usage. En outre, le MPC s'est montré prêt à céder provisoirement un procureur à l'Office des juges d'instruction. Mais ces mesures n'ont pas suffi. Il aurait fallu engager davantage de juges d'instruction à temps. Cependant, le soussigné comprend dans une certaine mesure que l'on ait procédé avec retenue, puisque l'objectif est de supprimer la phase de l'instruction préparatoire et partant l'Office des juges d'instruction fédéraux dans le cadre de la réforme du code de procédure pénale.

De l'avis du soussigné, la suppression de l'instruction préparatoire et de l'Office des juges d'instruction fédéraux constitue une mesure qui devrait intervenir aussi rapidement que possible, car elle simplifierait notablement le déroulement de la procédure pénale sur le plan fédéral. Elle apporte les avantages considérables suivants.

- On renonce à l'une des quatre phases et à un acteur dans le déroulement de la procédure, ce qui simplifie celle-ci tout en permettant de mieux embrasser les responsabilités respectives et de diminuer le risque de doublons. De plus, on épargne ainsi au juge d'instruction de devoir s'investir dans l'étude complète d'un dossier, très volumineux dans certains cas, qui lui est totalement inconnu jusque là. Le procureur responsable peut assumer tout le traitement de A à Z.
- Le MPC voit lui aussi sa charge allégée par le renoncement à l'instruction préparatoire, puisqu'il ne doit plus participer en qualité de partie aux actes d'instruction qu'elle implique. En outre, le procureur général est ainsi libéré de la tâche de se mettre de nouveau au courant du dossier une fois terminée l'instruction préparatoire. Inversement, il est évident que la charge du MPC augmente quelque peu, puisqu'il doit assumer l'intégralité des enquêtes. Le MPC est toutefois en mesure de maîtriser cette charge supplémentaire.
- La coordination de l'engagement des investigateurs de la PJF est sensiblement simplifiée, car le juge d'instruction recourt actuellement au même contingent que le MPC pour procéder aux investigations.

La suppression de la procédure d'instruction préparatoire et de l'Office des juges d'instruction fédéraux sur le plan fédéral apporte donc des avantages tout à fait considérables. C'est par conséquent à raison que le MPC a insisté pour que cette mesure soit décidée le plus tôt possible, car elle contribuerait sensiblement à simplifier

le déroulement de la procédure et à éliminer des pertes dues aux interactions. Selon le soussigné, il faut donc examiner une nouvelle fois s'il n'y aurait pas moyen d'accélérer l'entrée en vigueur de cette mesure ou de l'anticiper. Il s'agit là d'une mesure extrêmement efficace qu'il ne faudrait plus différer pendant des années.

4.2.3 Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère public de la Confédération ? Si oui, lesquels ?

Les Principes du 1^{er} octobre 2005 régissant l'organisation du Ministère public de la Confédération (PrO) réglementent notamment les quatre différents niveaux de conduite (procureur général, chefs de ressort, chefs d'antenne, procureurs). En vertu de l'art. 6, al. 3, let. a PrO, le procureur général est lui-même exclusivement responsable de la surveillance de l'activité opérationnelle des procureurs et de leurs suppléants. Les chefs de ressort, qui sont aussi les suppléants du procureur général, conduisent dans leur service seulement les aspects administratifs, organisationnels et du personnel. Selon l'art. 9, al. 2 PrO, ils doivent respecter expressément l'indépendance des procureurs fédéraux et des procureurs fédéraux suppléants subordonnés quant aux aspects juridiques des affaires traitées.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, on compte de surcroît quatre chefs d'antenne dans le ressort EA II. Selon les principes régissant l'organisation du MPC (PrO), ils sont responsables d'attribuer les affaires aux différentes équipes. Un document interne produit par le chef de ressort compétent prévoit encore d'autres tâches pour ces chefs d'antenne. Ils assument des tâches administratives au sein de leur unité, sont responsables des contacts de leur unité avec les tiers et sont également habilités à réattribuer des cas.

L'actuelle répartition des tâches, telle que la prévoient les prescriptions, n'est pas respectée en pratique. Les entretiens ont révélé que le procureur général est certes disponible en tout temps pour apporter son soutien au niveau juridique et qu'il apporte son appui sur demande à chaque procureur rapidement et manifestement de manière efficace et compétente. Cependant, l'initiative doit généralement venir des procureurs. Pour l'essentiel, la surveillance du procureur général de la Confédération se concentre, autant que les procureurs puissent l'observer, sur les inspections annuelles (dont l'exécution a toutefois été déléguée l'année passée aux chefs de ressort) et sur des interventions dans des cas très importants. Les deux chefs de ressort ont par conséquent déclaré qu'ils se sentent fondamentalement responsables de la surveillance fonctionnelle des procureurs affectés au ressort qu'ils dirigent. En pratique, cette surveillance n'est cependant pas très intensive, car les chefs de ressort partent de l'idée que les procureurs devraient en fait agir de manière largement autonome. Par ailleurs, il ne leur reste guère de temps à cette fin, puisqu'ils sont eux-mêmes engagés opérationnellement et qu'ils doivent encore assumer d'autres tâches en tant que membres de la Direction.

Selon les prescriptions actuelles, les chefs d'antenne n'ont pas à se préoccuper de la surveillance fonctionnelle. Le soussigné est toutefois d'avis que ce n'est guère possible, s'ils ont la tâche de distribuer les cas entre les équipes, voire de les transférer d'une équipe à l'autre. Certes, selon les renseignements fournis par le procureur général, le

transfert d'un dossier requiert nouvellement l'accord du chef de ressort. Mais quoi qu'il en soit, l'une et l'autre tâche exigent, pour être exécutées correctement, une certaine connaissance des cas traités dans l'antenne. C'est pourquoi le chef de l'antenne conduit assez souvent des séances dans lesquelles les cas sont discutés. Certains procureurs ont du reste déclarés qu'ils s'entretiennent fréquemment avec leurs collègues sur des questions juridiques.

Les entretiens ont donc clairement révélé que la conduite fonctionnelle ne suit pas en pratique les dispositions des principes régissant l'organisation du MPC (PrO). Selon le soussigné, il n'est guère possible d'appliquer effectivement les règles prévues dans ces principes. Il faut en fait prendre en compte que le MPC occupe actuellement 26 procureurs et 15 procureurs suppléants. A la fin de juin 2006, 333 procédures d'enquête et d'entraide judiciaire étaient en suspens (on en a toutefois déjà recensé beaucoup plus, comme à la fin de mars 2006 : 689), auxquelles il faut encore ajouter 113 procédures de recherches préliminaires sous la direction du MPC. Ces chiffres révèlent clairement qu'il est extrêmement difficile pour le procureur général d'exercer lui-même personnellement une surveillance technique suffisante. Les faits mentionnés ci-dessus – que les chefs de ressort se sentent responsables d'exécuter la surveillance fonctionnelle des procureurs et qu'une plateforme de discussion sur les questions juridiques a été créée au niveau même d'une antenne – indiquent clairement qu'une surveillance fonctionnelle plus intensive que celle actuellement assurée par le procureur général répondrait à un besoin et qu'elle serait nécessaire.

La situation actuelle, selon le soussigné, engendre une position très forte et indépendante des procureurs. Cette situation peut éventuellement se justifier s'il s'agit de procureurs très expérimentés et qualifiés, qui sont parfaitement intégrés dans les rouages du MPC. Mais dans la plupart des cas, le soussigné pense que les procureurs sont trop indépendants. La surveillance active du procureur général de la Confédération est trop peu intensive. Il n'existe en outre aucun règlement précisant quand le procureur doit informer le procureur général. Dans une très large mesure, il appartient au procureur d'apprécier quand et à quel sujet il veut informer le procureur général. Par exemple, il n'existe aucune obligation d'informer le procureur général lorsqu'un procureur entend recourir. En raison de cette liberté excessive des procureurs, le soussigné est d'avis qu'il n'est pas possible de réaliser une «unité de doctrine». Il faudrait à cette fin davantage d'information ciblée aux supérieurs fonctionnels. La simple mise à jour des rapports de cas en la forme électronique, qui permet à tout instant au procureur général de prendre connaissance du stade d'avancement de chaque procédure, n'y suffit pas. Vu le nombre élevé de cas, le procureur général ne peut guère extraire les informations utiles à temps.

On relève en outre une incohérence dans la surveillance fonctionnelle des procureurs suppléants. Ils sont intégrés dans une équipe subordonnée à un procureur. La compétence de surveillance fonctionnelle revient clairement en pratique à ce responsable d'équipe, mais les principes régissant l'organisation du MPC (PrO) n'en font pas état et cette surveillance relèverait donc en fait exclusivement du procureur général de la Confédération.

Le poste de chef d'antenne est certes formulé sur le papier, mais les entretiens ont révélé qu'il est complètement obscur en pratique. Dans certains cas, le chef d'antenne est à peine perçu comme chef par les procureurs attribués à son unité, alors qu'il occupe une position si forte dans d'autres cas, qu'il assume même une certaine surveillance fonctionnelle. Actuellement, chaque procureur compte en définitive trois chefs dotés chacun de compétences différentes, qui sont certes clairement formulées en théorie, mais sans être appliquées tel quel en pratique et qu'il serait opportun de définir différemment.

Ces explications montrent que la conduite est entachée de défauts dans le domaine opérationnel. L'actuelle répartition des responsabilités de conduite selon les prescriptions n'est pas adéquate et n'est pas respectée de ce fait. La solution de remplacement qui s'est établie en pratique ne convainc pas non plus : la surveillance fonctionnelle n'y est pas assez intensive et il y manque une claire attribution des tâches et des responsabilités de conduite. Ces défauts, qu'il s'agit aujourd'hui de supprimer, se sont accentués au fil du temps, d'une part en raison de l'augmentation du nombre de procureurs et de leurs suppléants, d'autre part du fait de l'instauration de l'échelon hiérarchique des chefs d'antenne.

Il convient donc de repenser la structure de conduite et l'attribution des tâches entre les divers échelons hiérarchiques. Dans ce cadre, il faudra contrôler si un renforcement substantiel de la fonction des chefs d'antenne ne serait pas indiqué, ce qui pourrait rendre ultérieurement superflue la fonction des chefs de ressort (cf. à cet égard les explications au point suivant).

4.2.4 Le Ministère public de la Confédération présente-t-il d'autres défauts qu'il faudrait éliminer tout de suite ou du moins à brève échéance ?

Au cours des entretiens avec les employés du MPC et de la PJJ, des propositions d'amélioration parfois concrètes ont été soumises au soussigné. Le soussigné a également soulevé lui-même certains points sur la base des éléments du dossier. Le présent point vise à examiner de plus près les problématiques qui en résultent.

4.2.4.1 Réorganisation du domaine opérationnel

Certains procureurs ont soulevé la question de savoir s'il était encore juste aujourd'hui d'articuler le domaine opérationnel du MPC en ressorts ECI/EA I et EA II ou s'il ne faudrait pas créer des unités d'organisation axées sur les infractions, c'est-à-dire des centres de compétence organisés en fonction des domaines d'infractions définis selon des critères criminologiques et criminalistiques (p. ex. cas relevant de la loi sur les stupéfiants et la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée, etc.). Comme nous l'avons mentionné, le ressort ECI/EA I est notamment responsable de la poursuite des infractions visées à l'art. 340 CP, de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire passives et de la conduite des procédures pénales de la Confédération qui en découlent. Le ressort EA II, quant à lui, couvre les infractions au sens de l'art. 340bis CP. Il est compréhensible que certains recoupements surviennent avec une telle répartition des affaires, par exemple lorsqu'une demande d'entraide

judiciaire passive débouche sur une procédure pénale fondée sur une infraction visée par l'art 340bis CP. On peut aussi envisager d'autres constellations dans lesquelles la répartition interne des compétences ne soit pas totalement satisfaisante selon les circonstances. En pratique, ces cas ont été manifestement résolus de manière pragmatique, le cas échéant par des transferts de dossiers. Un groupe de procureurs a élaboré un nouvel organigramme qui prévoit la création de centres de compétence axés sur les infractions. Selon ses auteurs, cette organisation répondrait mieux aux exigences posées par la pratique.

Le procureur général a proposé et exigé la conduite des procédures pénales comme projets. Un projet se caractérise par le fait qu'il constitue une «entreprise limitée dans le temps», ce qui signifie qu'il a un début et une fin. D'autres caractéristiques d'un projet sont : la maîtrise de la singularité (unicité), la complexité, la relative nouveauté et la portée plurifonctionnelle des tâches (cf. Osterloh/Frost, *Prozessmanagement als Kernkompetenz*, 2^e éd., p. 135). La réalisation d'un projet requiert des ressources (notamment financières); elle demande donc une planification adéquate, qui comporte plusieurs étapes intermédiaires permettant chacune un contrôle. En étant traitées comme projets, les procédures pénales sont censées être traitées en équipe plus rapidement, avec plus d'efficacité et de manière mieux ciblée. L'équipe requise pour traiter une procédure concrète est constituée en fonction de la situation, selon les besoins spécifiques du cas. Le déroulement et les étapes intermédiaires sont planifiés au cas par cas. Cette approche quant à la démarche est convaincante : elle présente de grands avantages par rapport à l'engagement individualiste et aux procédés qui consistent à ne jamais prendre de décision que lorsque se pose un problème.

Au sein du MPC, cette démarche ne s'est pour l'heure que partiellement établie. Elle pourrait être davantage appliquée en pratique et encore optimisée quant à sa conception. De l'avis du soussigné, l'intensification du traitement des procédures pénales comme projets (quantitativement et qualitativement) mérite la priorité dans un proche avenir.

Cependant, plus on conduira les procédures comme des projets concrets, en constituant pour chacune d'elles une équipe spécifique, plus se posera la question de savoir s'il est encore besoin d'unités telles les actuels ressorts dans le domaine opérationnel du MPC. Comme déjà suggéré, le soussigné est d'avis qu'on pourrait éventuellement y renoncer si le renforcement de la position des chefs d'antenne par la concentration à cet échelon de la surveillance primaire, fonctionnelle et administrative, s'avère concluant. Si tel ne devait pas être le cas, il faudrait alors examiner si la création de centres de compétence axés sur les infractions, en lieu et place des ressorts actuels, serait avantageuse.

La question de savoir si et comment il faut procéder à une réorganisation du domaine opérationnel du MPC doit être résolue, selon le soussigné, en visant prioritairement la poursuite de la mise en œuvre du traitement de la procédure pénale en tant que projet, tout en conservant provisoirement les structures actuelles. Lorsque ce point sera perfectionné, et alors seulement, on pourra repenser la structure organisationnelle en tenant compte des expériences acquises. Très vraisemblablement, il devrait être alors possible de renoncer à l'un des échelons hiérarchiques actuels. La structure actuelle ne requiert pas une adaptation rapide, car les problèmes qui se présentent peuvent être

résolus de manière pragmatique. En renforçant l'approche «projet», ils devraient quoi qu'il en soit passer à l'arrière-plan.

4.2.4.2 Nécessité des antennes

La création d'antennes était déjà prévue au début du développement du MPC. On ne l'a toutefois réalisée qu'au 1^{er} janvier 2004, car on voulait dans une première phase de transformation et de développement encourager la cohésion et une démarche uniforme au sein du MPC, ce qui aurait été beaucoup plus difficile encore à atteindre avec un développement d'emblée décentralisé. Sans conteste, l'existence des antennes ne facilite pas la conduite du MPC, raison pour laquelle il est justifié de se demander si ces unités doivent être maintenues.

Les discussions, menées sur ce point avec presque toutes les personnes qui ont participé aux entretiens, ont montré que les avantages des antennes actuelles l'emportent sur les inconvénients. Les avantages suivants sont incontestés :

- présence des autorités de poursuite pénale de la Confédération dans les régions (tout ne vient pas de Berne);
- coordination et coopération simplifiées avec les autorités de poursuite pénale des cantons;
- amélioration des possibilités de recrutement du personnel (en particulier des Romands et des Tessinois);
- diminution des coûts de déplacement grâce à la décentralisation et à l'emplacement des antennes à proximité des centres où surviendra vraisemblablement la majeure partie des infractions que la Confédération devra poursuivre.

Les inconvénients suivants font face aux avantages :

- difficulté accrue de la conduite;
- un certain danger que n'apparaissent quatre structures très autonomes; il est toutefois possible de prévenir ce risque par des mesures appropriées, ce à quoi on s'emploie déjà.

Il faut néanmoins rejeter un développement du nombre des antennes. Le fractionnement serait trop important, ce qui se répercuterait négativement notamment sur l'engagement des spécialistes. Eu égard à la petite taille de notre pays, une telle solution ne s'impose pas non plus du fait des distances.

4.2.4.3 Composition de l'équipe

On trouve aujourd'hui dans les ressorts opérationnels du MPC des équipes qui sont en partie directement placées sous la direction du ressort et en partie subordonnées à une antenne. Une équipe se compose généralement de trois personnes : un procureur qui la dirige (il est responsable fonctionnellement et administrativement des membres de son équipe), un procureur suppléant ou un procureur assistant et un greffier. Un procureur suppléant est habilité à ordonner des mesures coercitives, mais il ne peut cependant

pas représenter l'accusation. Le procureur assistant ne peut ni ordonner de mesures de contrainte, ni mettre en accusation. Exceptionnellement, une équipe peut comporter un second procureur au lieu du procureur suppléant ou du procureur assistant. Deux questions se posent en relation à cette composition des équipes.

Premièrement, le soussigné juge discutable que la formation standard des équipes, en général de trois personnes, soit encore justifiée sous l'angle du traitement des procédures pénales comme projets. Dans la pratique, ces membres d'équipe sont souvent engagés de manière très flexible aujourd'hui déjà. Il est donc de toute évidence parfaitement possible que les membres d'une même équipe soient engagés dans différents projets. Il y a donc lieu de se demander si la structure fixe de l'équipe ne deviendra pas superflue lorsque le nombre de traitements de procédures pénales comme projets augmentera. Selon le soussigné, il faudra aussi vérifier ce point lorsque le déroulement des procédures pénales comme projets aura été optimisé.

La deuxième question à se poser en relation à la composition de l'équipe est celle de la troisième personne qui accompagne le procureur chef de l'équipe et le greffier. Le profil d'exigences pour ce poste présente manifestement une grande flexibilité. Les entretiens ont montré que cette flexibilité est voulue et que l'on entend ainsi donner aux employés des possibilités correspondantes de carrière. On veut leur permettre d'entrer au MPC en qualité de procureur assistant, de devenir procureur suppléant quelque temps plus tard et procureur ultérieurement. Il n'y a en principe rien à objecter à cette situation, si les postes correspondants sont vacants. Au MPC, ce système de promotion est lié à des changements de tâches et de compétences, mais dans le cadre du poste défini initialement. Il en résulte que l'on trouve dans certaines équipes des procureurs assistants, dans d'autres des procureurs suppléants, tandis que d'autres encore ont deux procureurs.

Le soussigné considère que cette situation est extraordinaire. Il faut contrôler le procédé, car il peut conduire à ce que le MPC compte finalement deux fois plus de procureurs que prévu initialement, si tous les candidats y demeurent, tandis qu'il n'y aurait plus du tout de procureurs assistants. Avec un tel système, l'organisation ne serait plus déterminée par les tâches et les obligations, mais par la durée de service des employés. Le procureur général a relevé à cet égard que le MPC ne constitue justement pas une unité administrative, mais une autorité de poursuite pénale, et que d'autres règles y prévalent. Cette explication ne convainc pas, car la pratique en cours peut conduire à une surcapacité de procureurs, si le MPC compte trop d'employés bien qualifiés. Le point déterminant est que ceux-ci seront en fait engagés en fonction de leur qualification supérieure, alors même qu'aucun poste correspondant ne sera vacant. Une telle pratique n'est pas usuelle même auprès d'une autorité de poursuite pénale. Le soussigné considère que le système actuel est discutable et qu'il faut en tout cas le vérifier.

4.2.5 Communication interne

La question de savoir si la communication interne est suffisante a été abordée lors des entretiens. Le MPC compte plusieurs structures de communication. La communication interne passe par les messages électroniques, l'intranet, la vidéoconférence

hebdomadaire, à laquelle se connectent toutes les antennes, ainsi qu'une conférence trimestrielle des procureurs. De plus, les membres de la Direction visitent régulièrement les antennes.

Le soussigné est d'avis que les moyens suffisent et qu'ils sont appropriés pour garantir ainsi une communication suffisante. Si la communication interne est jugée insuffisante dans certains cas, la cause en réside ailleurs. Les contenus effectivement transmis sont déterminants. Le soussigné n'a pas trouvé d'éléments pouvant indiquer que les informations soient généralement insuffisantes. Nombre des personnes interrogées n'ont pas fait état d'un manque à cet égard. Il s'agit d'utiliser les moyens disponibles activement et non seulement passivement, par exemple lors de la vidéoconférence. Les points fixes de l'ordre du jour ménagent une grande ouverture. Il incombe donc en premier lieu aux employés d'apporter eux-mêmes leur contribution. Selon le soussigné, aucune mesure n'est à prendre en l'occurrence eu égard aux éléments réunis durant l'enquête.

4.2.6 Comment doit-on évaluer la relation organisationnelle ou la coopération entre la Police judiciaire fédérale et le Ministère public de la Confédération ?

Ces deux unités ont été massivement développées au 1^{er} janvier 2002 en raison de nouvelles tâches. On a dû recruter un très grand nombre de personnes en peu de temps. Il en a résulté une certaine difficulté à engager le personnel requis. S'agissant du MPC, le recrutement s'est manifestement déroulé relativement bien. En revanche, comme nous l'avons déjà mentionné, la PJF a rencontré davantage de difficultés pour engager les investigateurs voulus. Les contingents que Mme la conseillère fédérale Ruth Metzler a fixés par canton et l'augmentation du nombre de «recrutés atypiques», c'est-à-dire de personnes qui n'avaient aucune expérience proprement dite des enquêtes, ont généré une situation où nombre de personnes ont été embauchées alors qu'elles requéraient encore une très large formation pour assumer leur nouvelle tâche. De ce fait, la coopération entre les deux unités n'a pas été simple au départ. Ces difficultés n'étonnent pas, s'agissant de deux unités qui doivent coopérer l'une et l'autre avec du personnel en très grande majorité nouveau, tandis que le personnel suffisamment expérimenté nécessaire au travail proprement dit n'est pas même disponible dans certains cas.

Dans de telles circonstances, la situation s'aggrave naturellement du fait que les personnes qui doivent coopérer sont établies dans des unités différentes. Ainsi, l'investigateur de la PJF a deux chefs en permanence, à savoir l'un qui lui attribue concrètement le travail (le procureur) et un autre auquel il est subordonné administrativement et techniquement (le supérieur de ligne).

Ces facteurs ont incontestablement entravé la mise en route de la coopération entre le MPC et la PJF. De part et d'autre, de très nombreuses personnes devaient assumer des tâches nouvelles. Tous les acteurs devaient d'abord s'habituer à leur nouveau rôle et les interactions devaient s'élaborer. Les avis convergent pour dire que la situation s'est améliorée avec le temps. Le processus n'est toutefois pas achevé et d'autres améliorations sont possibles et nécessaires.

Même si la formation des enquêteurs a produit des améliorations, le soussigné est d'avis qu'il est encore possible d'accroître l'efficacité des enquêtes dans ce secteur en orientant davantage le profil des exigences posées aux enquêteurs sur les nouvelles infractions et sur la tâche principale qu'est l'investigation. On a pu observer à différents égards qu'une démarche plus pertinente serait possible. L'activité de l'enquêteur dans le domaine des infractions fédérales requiert, outre l'expérience de l'investigation, certaines connaissances spéciales en regard desquelles une formation policière générale est peu pertinente pour la tâche à accomplir. Il s'agit de contrôler quelles facultés ces enquêteurs doivent effectivement présenter (de toute évidence, on s'exerce encore trop au tir, ce qui n'apporte rien selon le soussigné à l'activité même de l'enquêteur). Nous n'avons toutefois pas examiné cette question plus en détail, l'objet de la présente enquête étant d'abord le MPC et non pas fedpol.

Les entretiens ont révélé que les nombreux échelons hiérarchiques au sein de la PJJ pouvaient retarder dans certains cas les investigations et le traitement de la procédure. Il faut prévoir à cet égard, à tout le moins dans le domaine opérationnel, une réduction des voies de service. Selon le directeur de fedpol, des améliorations supplémentaires sont possibles en cet endroit. Grâce à la multiplication du règlement des procédures pénales comme projets, qui entraînera une implication plus forte des enquêteurs dans les équipes, cette réduction des échelons hiérarchiques devrait se réaliser sans autres en tout cas dans le domaine opérationnel.

Le renforcement de l'approche «projet», avec la planification précoce du déroulement de la procédure impliquant tous les intéressés, conduira de surcroît à discuter plus collectivement qu'aujourd'hui la planification des ressources. Il en découlera une transparence accrue pour le MPC, qui sera mieux informé qu'actuellement de l'affectation des ressources et de celles qui sont encore disponibles.

Comme nous l'avons déjà mentionné sous 4.2.1.1, il faut en outre améliorer et clarifier généralement la délimitation des responsabilités entre le MPC et la PJJ. On ne le voit pas seulement dans le domaine des enquêtes préliminaires et des recherches préliminaires, mais également dans les investigations mêmes des procédures d'enquête de la police judiciaire. On semble généralement s'entendre auprès du MPC et de la PJJ pour admettre que le MPC dit fondamentalement «ce qu'il faut faire», tandis que la PJJ précise «comment il faut le faire». Il conviendrait donc de définir les responsabilités conformément à cette répartition. Néanmoins, la question se pose de savoir si cette répartition des responsabilités correspond aux dispositions légales, puisque celles-ci prévoient que le MPC dirige les enquêtes. Est-il clair qu'il ne s'agisse alors que des contenus («ce qu'il faut faire») ? Le soussigné estime que ce point n'est pas précisé juridiquement. La pratique n'apporte également aucune clarté, puisqu'il arrive fréquemment que le MPC apparaisse responsable du «comment» en public, les procureurs se préoccupant par ailleurs aussi souvent du «comment» en pratique.

Dans le cadre des entretiens, la proposition a été faite que les enquêteurs mis à la disposition des procédures d'enquête de police judiciaire soient intégrés administrativement dans le MPC. Cette solution aurait incontestablement des avantages importants, comme le montrent les explications concernant la problématique de la

délimitation des responsabilités. Une telle intégration simplifierait en effet aussi la planification des ressources et la définition des priorités, puisqu'il ne faudrait plus coordonner par delà les frontières des offices. Mais cette solution ne présente pas que des avantages. Le MPC serait alourdi par toute l'administration de ce lourd effectif de personnel supplémentaire, qui devrait évidemment comporter ses propres supérieurs fonctionnels même en cas d'intégration dans le MPC. Les procureurs ne pourraient pas assumer cette tâche. De plus, la séparation du MPC avait été réalisée il n'y a pas si longtemps suite à l'affaire des fiches. Il est donc douteux que la volonté politique existe de revenir au moins partiellement sur la décision de l'époque (l'ensemble du Service d'analyse et de prévention resterait dans le cas d'une telle solution de toute manière au sein de fedpol). En outre, en cas d'attribution au MPC, l'exigence des cantons de disposer d'un interlocuteur à la Confédération pour les questions policières ne serait plus remplie.

Cette question suscite donc des avis favorables et des contre-arguments. Selon le soussigné, il ne faut rien modifier à la situation actuelle. Le MPC et la PJF ont dû entreprendre de très grands changements organisationnels ces dernières années. Il est donc important à présent de permettre une certaine phase de consolidation de manière à stabiliser l'organisation, la conduite et les processus. Il y aurait peu de sens à vouloir tout réorganiser de fond en comble. Ce n'est pas nécessaire. Il suffit et il est préférable de clarifier rapidement les questions ouvertes émanant de la présente organisation et de procéder aux améliorations mentionnées dans ce rapport, tout en favorisant la stabilité et le calme par ailleurs en poursuivant autant que possible dans la même direction.

Le soussigné est d'avis qu'une modification de l'attribution de personnel ne s'impose que dans un seul sous-ressort. Il s'agit des experts économiques et des enquêteurs financiers de la PJF. Les entretiens ont indiqué qu'une intégration de ces personnes dans le Centre de compétence des experts économiques du MPC serait correcte et avantageuse. Des mesures organisationnelles et une optimisation des processus permettraient déjà d'intensifier la coopération et d'améliorer l'assurance Qualité. Une intégration complète autoriserait des améliorations supplémentaires, puisqu'il s'agit en l'occurrence d'un domaine requérant des connaissances spécialisées. Il serait fort avantageux de n'avoir qu'un seul centre de compétence placé sous une conduite unique. Une telle intégration a de toute évidence déjà fait l'objet de discussions. En cas d'intégration dans le MPC se pose en particulier la question de savoir comment s'assurer que l'accès aux systèmes d'information policière continue d'être garanti. Cette question peut trouver une solution. Le soussigné recommande par conséquent d'intégrer les experts économiques et les enquêteurs financiers de la PJF dans le Centre de compétence des experts économiques.

Il incombe à la Confédération d'exécuter la poursuite pénale pour certaines catégories d'infractions. Fondamentalement, la Confédération doit poursuivre toutes les infractions relevant de ce domaine. En pratique toutefois, on ne pourra pas éviter de fixer certaines priorités, en particulier pour ce qui est de savoir où l'on veut être particulièrement actif quant à la production de nouveaux cas. Il arrive manifestement encore trop souvent en pratique que l'on génère des cas surtout dans les domaines que l'on connaît le mieux, soit pour les infractions en matière de stupéfiants, même s'il s'agit de petits cas. Les compétences fédérales n'ont pas été créées à cette fin. Il est indispensable de fixer des

priorités d'enquête. Récemment, le MPC a entamé la planification d'une stratégie de lutte contre la criminalité, mais elle n'est pas encore terminée. Le soussigné pense que de tels travaux doivent absolument progresser, car on pourrait ainsi gagner encore en efficacité. Simultanément, il convient de s'assurer que la PJF axe principalement ses ressources sur les mêmes priorités.

4.2.7 Quelles conclusions peut-on tirer des transactions financières constatées ?

Les règlements financiers en relation au cas R. ne donnent pas matière à critique. Ils ont été effectués de manière transparente et ont été soumis aux contrôles prévus. Un entretien avec le chef des finances du MPC a en outre montré que les principales questions de délimitation entre la PJF et le MPC sont résolues en ce qui concerne les finances. Les compétences pour déclencher les versements et les voies qui conduisent finalement au versement sont réglementées. Les inspectorats peuvent prendre connaissance de tous les flux financiers. Aucun défaut n'apparaît.

5. Droit d'être entendu

Le soussigné a adressé un projet de ses conclusions et recommandations à Messieurs Roschacher et Vez pour leur donner la possibilité de prendre position. Pour Monsieur Vez, cette consultation se limitait aux conclusions et recommandations concernant fedpol. Tant Monsieur Roschacher que Monsieur Vez ont produit leur avis dans les délais. Nous réagissons ci-après leurs remarques.

5.1 Réponse aux questions concrètes posées par le mandant concernant la «Task Force Guest»

A ce sujet, Monsieur Roschacher a demandé que l'on présente de manière plus détaillée la phase précédant la décision définitive de faire venir R. en Suisse. Nous avons satisfait à cette requête.

5.2 Délimitation des responsabilités entre la PJF et le MPC au début des enquêtes

A ce sujet, Monsieur Vez a noté que le Tribunal pénal fédéral avait manifestement confirmé clairement dans son rapport sur l'affaire R. le rôle autonome joué par la PJF; que cette constatation s'appuyait sur la jurisprudence et la littérature; que le Tribunal pénal fédéral ne se voyait pas contraint d'émettre des critiques quant à la délimitation des responsabilités. Monsieur Vez a expliqué, pour compléter, qu'il serait à son avis souhaitable de produire «des bases juridiques adaptées au quotidien de la police (...) pour rendre cette délimitation plus facile à comprendre aux policiers du terrain», raison pour laquelle il faudrait créer aussi rapidement que possible une loi sur la police.

Le soussigné ne connaît pas le rapport du Tribunal pénal fédéral. Les constats formulés au point 4.2.1.1 du présent rapport sont des éléments relevés et des réflexions du soussigné. L'existence d'un domaine où la PJF est seule responsable n'y est pas exclu. La conclusion est plutôt que la question n'est pas clairement réglée, mais qu'elle est si importante qu'elle devrait être réglée rapidement. Il convient de s'y tenir. Les faits qui ont conduit à cette conclusion n'ont pas été réfutés dans la prise de position de Monsieur

Vež. Ils indiquent qu'il existe une zone grise quant à la délimitation des responsabilités. Finalement, Monsieur Vež confirme lui-même l'existence de cette zone grise dans sa prise de position, lorsqu'il explique qu'il faut rapidement créer une loi sur la police «qui présente de manière compréhensible les tâches et les compétences actuelles des organes de police de la Confédération», ou lorsque fedpol écrit que «des bases juridiques adaptées au quotidien de la police seraient souhaitables pour rendre cette délimitation plus facile à comprendre aux policiers du terrain». C'est bien là reconnaître qu'il faut prendre des mesures.

Aux yeux du soussigné, il n'y a donc pas lieu d'adapter, sur la base de la consultation, la conclusion et la recommandation qui s'y rapporte.

5.3 Licéité actuelle de l'engagement de personnes de confiance

Monsieur Roschacher reconnaît dans sa prise de position qu'il s'agit d'un problème complexe notoire du droit de procédure, qui sollicitera nécessairement encore à l'avenir le législateur sur le plan général et abstrait et les tribunaux dans les cas individuels et concrets. L'examen fondamental du problème est actuellement en cours auprès de la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS), mais il n'est pas du ressort de l'administration. C'est pourquoi Monsieur Roschacher propose de modifier la recommandation en un simple constat selon lequel la question est en traitement auprès de la CAPS et qu'elle requiert l'attention du législateur. Selon la prise de position de Monsieur Vež quant à cette problématique, le rapport du Tribunal pénal fédéral arrive manifestement à la conclusion que l'engagement de R. en qualité de personne de confiance était étayé par la pratique en vigueur et dominante à l'époque, par la jurisprudence et par la littérature. De plus, le Tribunal pénal fédéral aurait constaté que la LFIS réglemente seulement l'engagement d'agents infiltrés et non pas celui d'informateurs et de personnes de confiance. Selon le droit actuel, l'engagement de personnes de confiance et d'informateurs dans le cadre d'une mesure de police judiciaire de recherche d'informations est licite dans la mesure où l'on n'influence pas activement la formation de la volonté de la personne visée.

Si Monsieur Roschacher reconnaît l'existence des problèmes présentés, tout en considérant que leur solution n'est pas la tâche de l'administration, Monsieur Vež estime que le rapport du Tribunal pénal fédéral résout les problèmes mentionnés.

Comme déjà relevé, le rapport du Tribunal pénal fédéral n'est pas connu du soussigné. Nous ne saurions donc juger en l'occurrence si ce rapport traite et clarifie effectivement toutes les questions ouvertes en lien avec l'engagement de personnes de confiance. Même si tel était le cas, cette réglementation devrait encore être ancrée de manière à être contraignante. Par conséquent, soit des mesures législatives sont nécessaires, soit il faut à tout le moins modifier en conséquence la directive aujourd'hui en vigueur. En sa forme actuelle, elle n'est en tout cas pas suffisamment précise. Le soussigné pense qu'il reste nécessaire de prendre des mesures et, contrairement à l'avis de Monsieur Roschacher, il estime qu'il faut agir sans délai. Il convient de régler les questions ouvertes rapidement et de manière contraignante. Comme nous l'avons mentionné, l'administration pourra y procéder à titre provisoire en adaptant les directives en vigueur, si cela s'avère nécessaire. Il s'agit en l'occurrence d'une question importante du point de

vue de l'Etat de droit. C'est pourquoi on ne saurait laisser la responsabilité de définir ce qu'une personne de confiance est habilité à faire ou non à l'individu chargé d'agir dans le cas particulier : il faut définir des directives claires et univoques en la matière.

Le soussigné maintient donc sa recommandation malgré les propositions du MPC et de fedpol.

5.4 Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère de la Confédération ? Si oui, lesquels ?

Monsieur Roschacher approuve dans sa prise de position les recommandations du soussigné de vérifier au sein du MPC le nombre des échelons hiérarchiques, l'attribution des tâches de conduite et la répartition des responsabilités. Il indique qu'il va tout à fait de soi que l'organisation des affaires mérite d'être révisée en continu, sans que l'on puisse pourtant parler de défauts dans la conduite. On n'a pas voulu remplacer une structure voulue optimale, mais qui s'est avérée ultérieurement sous-optimale à divers égards, par une autre structure sous-optimale. On n'observe pas de problèmes de conduite administratifs. Le soussigné n'a pas répondu à cette question qui lui était posée.

Comme la prise de position de Monsieur Roschacher le fait apparaître, le projet de conclusion et de recommandation quant au point en question n'était pas absolument clair s'agissant du moment de l'élimination des problèmes de conduite. On pourrait en déduire à tort qu'une correction de l'attribution des tâches n'est pas urgente. Telle n'était pas l'avis ni l'intention du soussigné.

Le soussigné avait déjà signalé clairement dans son projet que la répartition des responsabilités de conduite selon les principes régissant l'organisation du MPC (PrO) n'est pas adéquate. Il a également noté que la surveillance fonctionnelle est hétérogène en pratique et qu'on l'exerce avec trop peu d'intensité. En outre, il est apparu que la définition de la fonction des chefs d'antenne est insatisfaisante et qu'elle manque de clarté. Selon le soussigné, ces problèmes doivent être rapidement éliminés. Comme nous l'avons déjà mentionné, le renforcement substantiel de la fonction des chefs d'antenne pourrait constituer une solution appropriée. Il est envisageable, dans ce cadre, de maintenir l'échelon des chefs de ressort durant cette première phase de la nouvelle répartition des tâches; la réduction de cet échelon hiérarchique devrait être envisagé plus tard, lorsque les effets du traitement plus intensif des procédures pénales en tant que projets seraient connus, d'une part (cf. chiffre 3.2.4.1) et que le renforcement de la position des chefs d'antenne aurait fait ses preuves, d'autre part.

Suite à la consultation, le soussigné a apporté une précision correspondante à ces conclusions et à cette recommandation.

5.5 Coopération de la Police judiciaire fédérale et du Ministère public de la Confédération

5.5.1 Concernant les conclusions et recommandations formulées sous ce titre, Monsieur Roschacher a seulement proposé que non seulement les enquêteurs

financiers de la PJF, mais aussi ses experts économiques soient intégrés dans le domaine des experts économiques du MPC. Monsieur Vez a fait valoir à cet égard que l'on doit aussi engager les enquêteurs financiers dans le cadre des activités opérationnelles de police et qu'il faut donc pouvoir recourir directement à ces personnes. Cette condition est remplie lorsque les enquêteurs financiers appartiennent à l'organisation de la PJF. Monsieur Vez considère toutefois qu'il vaut la peine d'examiner la possibilité de créer un pool national d'enquêteurs financiers et d'experts économiques.

Le soussigné est parvenu à la conclusion claire que la réunion de ces spécialistes dans un seul service aurait un impact très positif. La formation, la conduite et l'affectation s'en trouveraient substantiellement facilitées et leur efficacité serait accrue. Il faut satisfaire à la demande de Monsieur Roschacher. Il est également possible de tenir compte des préoccupations de la PJF lors de la création d'un centre de compétence unique. Nous maintenons donc fondamentalement la recommandation proposée.

- 5.5.2 Contrairement à ce que pense le soussigné, Monsieur Vez est d'avis, dans sa prise de position, que les structures actuelles et les niveaux de conduite de la PJF sont adéquats. Il accepte cependant qu'un potentiel d'amélioration subsiste dans la coopération, mais sans que cela n'implique une réduction du nombre des échelons hiérarchiques.

Le soussigné n'avait pas pour mission d'analyser en détail l'organisation de la PJF ou de fedpol, mais il devait l'examiner seulement dans la mesure où elle se répercute sur la coopération avec le MPC et sur les processus communs. Les entretiens ont clairement révélé que les voies de service au sein de la PJF sont souvent trop longues lors de la coopération avec le MPC et qu'elles empêchent une enquête rapide. C'est pourquoi le soussigné est d'avis qu'il faut maintenir l'exigence d'une réduction des échelons hiérarchiques **au moins pour les affaires opérationnelles**. En intensifiant le règlement des procédures pénales comme projets, une démarche qui intègre aussi les enquêteurs dans l'organisation de projet, on peut réaliser cet objectif simplement, puisque la coopération directe et immédiate s'en trouve renforcée et simplifiée. Les échelons hiérarchiques de la PJF perdent de ce fait de leur importance.

- 5.5.3 Concernant la requête formulée par le soussigné d'orienter davantage encore le profil d'exigences des enquêteurs de la PJF sur les «nouvelles infractions» et sur la tâche principale de l'investigation, Monsieur Vez remarque que les cahiers de charges des enquêteurs de la PJF ont déjà été très largement adaptés à cette demande. Il note cependant qu'il faut tenir compte de l'équilibre à réaliser entre le besoin de personnel hautement spécialisé et la possibilité d'engager les enquêteurs de manière aussi flexible que possible.

Il n'a pas été possible au soussigné, dans le cadre de son mandat, de procéder sur ce point à des clarifications de détail. Ce n'était pas non plus sa tâche, car ce travail aurait finalement conduit à examiner fedpol/PJF. Les entretiens ont cependant convaincu le soussigné que l'effectif des enquêteurs est encore trop

peu axé sur la catégorie, en fait très spéciale, des infractions qui doivent être poursuivies au niveau fédéral et qu'il ressemble par trop à un corps de police cantonal. Les directives de recrutement décrites ci-dessus expliquent sans doute largement cette situation. C'est pourquoi le soussigné est convaincu qu'un potentiel d'amélioration subsiste en l'occurrence, si l'on peut procéder dans le futur à un recrutement plus ciblé.

Pour le reste, Monsieur Vez soutient les autres conclusions et recommandations du soussigné. Eu égard aux considérations qui précèdent, aucune modification ne s'impose.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Phase I

Les entretiens conduits en relation à la «Task Force Guest» permettent de répondre aux diverses questions concrètes posées à ce sujet. On trouvera des détails dans l'annexe.

R. a agi en qualité de personne de confiance. La PJF a assuré formellement sa conduite selon les consignes de la PJF alors en vigueur en la matière. Avant la décision de principe de faire venir R. en Suisse, la PJF a procédé à des clarifications détaillées pour savoir si R. apparaissait crédible et s'il valait la peine de recourir à lui. La PJF a financé l'intégralité des dépenses liées au séjour de R dans le cadre du budget ordinaire.

Monsieur Roschacher a fait la demande à la PJF d'engager R. comme personne de confiance, il a participé à la décision de principe après les clarifications de la PJF et il a mis un procureur à la disposition de la PJF pour lui servir le cas échéant de conseil juridique. Au demeurant, le Ministère public de la Confédération n'a plus eu d'autre fonction en lien avec R. et il n'a également pas versé d'argent.

S'agissant de l'engagement de R., la répartition des tâches était claire et le déroulement des procédures ainsi que les flux financiers ont été formellement corrects.

L'examen matériel de l'engagement de la «Task Force Guest» et la question de savoir s'il était juste de décider de recourir à R. comme personne de confiance ne constitue pas l'objet de l'enquête administrative dont le soussigné a été chargé.

6.2 Phase II

Les entretiens réalisés et les dossiers à disposition conduisent aux conclusions et aux recommandations suivantes quant aux questions posées dans l'ordre relativement à la phase II.

6.2.1 Les réponses de la phase I révèlent-elles d'éventuels défauts dans la structure organisationnelle, les processus et la conduite ? Si oui, lesquels ?

Les clarifications relatives à ces questions et l'étude des avis parus dans les journaux en relation à l'article de la Weltwoche ont indiqué que deux problématiques demeurent insuffisamment clarifiées aujourd'hui.

a) Délimitation des responsabilités entre la PJF et le MPC au début des enquêtes

La police judiciaire, selon le règlement d'organisation de fedpol, est placée sous la conduite du procureur général de la Confédération. Ce dernier dirige les enquêtes. Si des soupçons suffisants portent à penser que des infractions relevant de la juridiction fédérale ont été commises, il ordonne l'ouverture de la procédure d'enquête de police judiciaire. A partir de ce point, les attributions sont claires : le procureur général porte la responsabilité.

Avant l'ouverture de la procédure d'enquête de police judiciaire, les responsabilités ne sont pas claires. Il s'agit du domaine des enquêtes préliminaires et des recherches préliminaires.

L'hypothèse que ces enquêtes préliminaires et recherches préliminaires font partie des enquêtes de police judiciaire, ce qui les place dans le champ de compétence du MPC, est renforcée par les faits suivants :

- le procureur général a édicté une directive à ce sujet;
- le MPC doit décider de l'ouverture formelle d'une procédure d'enquête de police judiciaire et il doit donc être responsable du relevé des faits déterminants qui s'y rapportent;
- le MPC donne des mandats, sur la base de la directive et en pratique, pour de telles enquêtes préliminaires et recherches préliminaires.

En revanche, les éléments suivants étayent l'idée que les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires sont placées sous la seule responsabilité de fedpol :

- la directive prévoit des enquêtes préliminaires et des recherches préliminaires hors mandat du MPC;
- la loi sur les offices centraux prévoit une certaine marge de manœuvre de la police, sans l'étendre toutefois à toutes les infractions fédérales;
- un tel domaine autonome de fedpol existe purement *de facto* en pratique;
- toutes les données issues de ce domaine de procédure sont stockées dans le système d'information JANUS, qui est placé sous la compétence de la PJF.

La loi fédérale sur la procédure pénale et la loi sur les offices centraux ne réglementent pas clairement ces questions de délimitation. Les offices concernés font eux aussi état d'incertitudes à ce sujet, comme l'indiquent nettement les entretiens et les avis contradictoires de fedpol et du MPC quant au cas de la «Task Force Guest». Il faut résoudre ces questions. Le

problème n'est pas important seulement pour le MPC et la PJF, il l'est aussi pour la surveillance. Selon la réponse apportée, le DFJP ou la Cour des plaintes est responsable de la surveillance en ce domaine. La solution intéresse aussi finalement la répartition des ressources pour les enquêtes préliminaires et les recherches préliminaires ainsi que la question de la consultation lors de l'engagement de ces ressources.

Recommandation : il faut clarifier la délimitation des responsabilités entre le MPC et la PJF quant aux enquêtes préliminaires et aux recherches préliminaires, la réglementer légalement et la mettre en œuvre rapidement.

b) Licéité actuelle de l'engagement de personnes de confiance

La loi fédérale sur l'investigation secrète (LFIS) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005. Elle réglemente l'engagement des agents infiltrés. Cette loi poursuit deux buts : garantir d'une part que le recours à des agents infiltrés ne puisse survenir que dans des cas tout à fait particuliers et à des conditions précisément définies (protection des personnes concernées, car il s'agit d'une grave atteinte du point de vue de l'Etat de droit); assurer d'autre part la protection des employés engagés pour de telles tâches.

Les différences sont nombreuses et indubitables entre un agent infiltré et une personne de confiance. Mais les mandats qu'une personne de confiance peut se voir confier ne sont pas clairs. Y a-t-il des différences par rapport aux agents infiltrés ? A en juger sur la base des directives, le champ des tâches des personnes de confiance n'est guère limité. **Il manque une définition claire des conditions permettant l'engagement de personnes de confiance et de leurs tâches possibles.** Depuis l'entrée en vigueur de la LFIS, la question se pose en somme de savoir si l'engagement de personnes de confiance est encore permis ou si seuls peuvent encore exister des agents infiltrés et des informateurs. La possibilité qu'existent en sus des personnes de confiance est incertaine, de même qu'on ne sait pas clairement à quel stade de l'enquête, à quelles conditions, pour quelles tâches et sous la responsabilité de quel organe ils peuvent être actifs.

Le MPC a soulevé cette problématique. Si les enquêtes préliminaires / les recherches préliminaires ressortissent au domaine de compétence de la PJF (cf. let. a ci-dessus) et que les personnes de confiance ne peuvent être engagées que durant cette phase, il appartiendrait à fedpol de traiter le problème. Il n'est pas résolu à ce stade.

Recommandation : il est urgent d'examiner et de décider si des personnes de confiance peuvent fondamentalement être engagées; dans l'affirmative, il faut définir à quelles conditions, pour quelles tâches, à quel stade de l'enquête et sous quelle responsabilité.

6.2.2 Comment l'organe chargé de l'enquête évalue-t-il le fonctionnement régulier du Ministère public de la Confédération ?

Ce n'est pas l'objet du soussigné de clarifier sous ce point si le travail du MPC est correct quant aux contenus et s'il est effectué dans les délais voulus (ces points concernent la surveillance matérielle), ou si l'effectif du personnel est trop important ou trop faible pour remplir la tâche assignée (c'est le travail du groupe Uster). **Le thème traité sous ce chiffre se borne donc à savoir si le MPC est organisé de manière à remplir correctement ses tâches. Il convient de répondre par l'affirmative à cette question, même si un potentiel d'amélioration est présenté aux points suivants.** Il faut en fait considérer que le MPC a été fondamentalement transformé et développé au 1^{er} janvier 2002 et qu'il a dû entreprendre de nouvelles adaptations peu de temps plus tard en raison du programme d'allégement budgétaire 03. La même remarque s'applique à la PJF, avec laquelle le MPC doit travailler étroitement. Une telle situation doit nécessairement conduire à certaines adaptations après une période de lancement. Pour le reste, néanmoins, une phase de consolidation est plutôt indiquée désormais.

Les clarifications ont toutefois montré qu'une mesure extérieure au MPC et à la PJF entraînerait **de très grandes améliorations et simplifications** pour le règlement des procédures pénales. Il s'agit de **la suppression de l'instruction préparatoire conduite par les juges d'instruction et, partant, de la suppression de l'Office des juges d'instruction fédéraux.**

Recommandations :

- Il faut provisoirement renoncer à entreprendre de grandes modifications au sein du MPC. L'organisation et les processus doivent être optimisés dans l'esprit des recommandations suivantes. Pour le reste, une phase de consolidation devrait intervenir.
- Il faut supprimer l'instruction préparatoire aussi rapidement que possible et, ce faisant, l'Office des juges d'instruction fédéraux.

6.2.3 Des problèmes de conduite apparaissent-ils au sein du Ministère public de la Confédération ? Si oui, lesquels ?

Le domaine opérationnel du MPC compte quatre échelons hiérarchiques : le procureur général, les chefs de ressort, les chefs d'antenne du ressort EA II et les chefs d'équipes (pour les détails, cf. 4.2 et 4.2.3). **La répartition actuelle des responsabilités de conduite entre les divers échelons hiérarchiques selon les principes régissant l'organisation du MPC (PrO) n'est pas adéquate.** Aussi, elle est vécue différemment en pratique : en fait, la surveillance fonctionnelle immédiate du procureur général se concentre sur les cas essentiels et sur le soutien en cas de demande (il ne serait guère possible de pratiquer autrement, compte tenu du grand nombre de procureurs et de leurs suppléants et vu la multitude de cas). Fondamentalement, les chefs de ressort se sentent responsables de la surveillance fonctionnelle immédiate des chefs d'équipe, mais ils ont peu de temps à y consacrer. Les chefs d'équipe, quant à

eux, ne sont certes pas responsables selon les principes régissant l'organisation du MPC (PrO), mais ils assument la responsabilité de la surveillance fonctionnelle des membres de l'équipe, même s'il s'agit de procureurs suppléants, en vertu de leur cahier de charges. En ce qui concerne les chefs d'antenne, ils ont en pratique des positions très disparates : dans certains cas, ils assument des fonctions de surveillance fonctionnelle, dans d'autres cas, c'est à peine s'ils sont perçus comme chefs.

La façon dont les tâches sont effectivement assumées aujourd'hui entraîne en pratique une trop forte autonomie des procureurs. Il n'est pas possible d'assurer ainsi une démarche fonctionnelle homogène. **La répartition effective des responsabilités de conduite, elle aussi, ne donne donc pas satisfaction.**

Un problème existe donc objectivement au sein du MPC en matière de conduite. Il convient de repenser la répartition des tâches et des responsabilités entre les divers échelons hiérarchiques. Dans ce contexte, on se demandera s'il ne faudrait pas sensiblement renforcer la fonction des chefs d'antenne. Dans une phase ultérieure, on examinera si la fonction des chefs de ressort est encore nécessaire.

Recommandation : il faut rapidement vérifier l'attribution des tâches et des responsabilités entre les divers échelons hiérarchiques du MPC et définir de nouvelles règles en la matière.

6.2.4 Le Ministère public de la Confédération présente-t-il d'autres défauts qu'il faudrait éliminer tout de suite ou du moins à brève échéance ?

Nous présentons et évaluons sous ce point notamment des suggestions concrètes émanant des entretiens.

6.2.4.1 Nécessité des antennes : même si les antennes comportent certains inconvénients du point de vue de la conduite, **leur existence est justifiée dans les proportions actuelles. Il faut rejeter un développement supplémentaire de ces antennes.**

6.2.4.2 Réorganisation du domaine opérationnel (actuellement : ECI, EA I, EA II) : le procureur général de la Confédération a introduit le traitement des **procédures pénales comme projets**. Il s'agit là d'une **très bonne approche** qui permet, de cas en cas, de réunir les ressources nécessaires à une procédure donnée et à exécuter celle-ci en équipe. L'approche « projet », qui contraint à une planification accrue, est **encore trop peu appliquée en pratique et elle peut être optimisée** dans le règlement des cas. Ce doit être un objectif clair. Dans ces circonstances, dès que l'on aura plus d'expérience quant au traitement des procédures pénales comme projets, il y aura lieu d'examiner s'il faut des unités d'organisation telles que celles qui existent (ECI, EA I et EA II) ou des unités d'organisation axées sur les infractions, ou encore si on peut renoncer à tout échelon hiérarchique correspondant.

- 6.2.4.3 **Composition des équipes** : actuellement, les équipes sont généralement composées de trois personnes, soit un procureur qui les dirige, une personne responsable de la tenue des procès-verbaux et un procureur assistant ou un procureur suppléant. Il faut examiner si, avec l'intensification du traitement des procédures pénales comme projets et la constitution *ad hoc* des équipes que cette approche implique, la structure d'équipe actuelle sera encore requise. En tout état de cause, nous avons relevé un fait inhabituel : le troisième poste (outre le procureur et le responsable du procès-verbal) est variable, en ce qui concerne les tâches aussi bien que les compétences, et il dépend de la durée de service d'un employé bien qualifié au sein du MPC. Ainsi, ce n'est pas le profil d'exigences qui dicte le poste, mais la durée de service et la qualification du titulaire du poste. **Il faut vérifier ce point.**
- 6.2.4.4 **Communication interne** : les moyens disponibles sont adéquats et en nombre suffisant pour garantir la communication interne requise. Il importe cependant que les employés les utilisent activement. **Fondamentalement, aucune mesure n'est à prendre en l'occurrence.**

Recommandations : il faut intensifier et développer le règlement des procédures pénales comme projets; cette mesure conduira éventuellement plus tard à certaines modifications dans l'organisation du domaine opérationnel du MPC. Au demeurant, il ne faut provisoirement pas changer l'organisation, afin de permettre une certaine consolidation. Les possibilités de promotion des assistants et des procureurs suppléants doivent faire l'objet d'une vérification.

- 6.2.5 **Comment doit-on évaluer la relation organisationnelle ou la coopération entre la Police judiciaire fédérale et le Ministère public de la Confédération ?**

Ces deux unités ont été massivement développées au 1^{er} janvier 2002. Dans un premier temps, cela a forcément entraîné des problèmes en interne et dans les interactions de la coopération. Pour compliquer la situation, les procureurs doivent travailler dans les procédures d'enquête avec des personnes qui ne leur sont pas subordonnées administrativement et les enquêteurs de la PJF sont toujours soumis à deux chefs, l'un pour leur assigner les mandats, l'autre dont ils dépendent administrativement et fonctionnellement. Ces aspects ont entraîné des difficultés de mise en route auxquelles on devait s'attendre. Au fil du temps, la situation s'est améliorée, mais il subsiste encore un potentiel d'optimisation.

Recommandations :

- **Intensifier la coopération en développant le règlement des procédures pénales comme projets, ce qui devrait notamment conduire à une meilleure planification commune des ressources et à une réduction du nombre d'échelons hiérarchiques dans le domaine opérationnel de la PJF.**

- Axer davantage le profil d'exigences des enquêteurs de la PJF sur les «nouvelles infractions» et sur la tâche principale de l'investigation.
- Fixer les priorités d'enquête en commun.
- Intégrer les enquêteurs financiers et les experts économiques de la PJF dans le Centre de compétence des experts économiques du MPC.
- Délimiter clairement les responsabilités entre le MPC et la PJF : d'une part s'agissant de la délimitation entre le domaine des enquêtes de police judiciaire et le domaine autonome de la PJF (cf. chiffre 6.2.1, let. a ci-dessus), d'autre part s'agissant des enquêtes de police judiciaire elles-mêmes [le MPC n'est-il responsable que du contenu («ce qu'il faut faire») ou doit-il aussi répondre du «comment» ?].
- Rejeter, au moins pour l'instant, une intégration administrative générale des enquêteurs de la PJF dans le MPC.

6.2.6 Quelles conclusions peut-on tirer des transactions financières constatées ?

Les questions essentielles de délimitation entre la PJF et le MPC sont résolues. Les contrôles requis des flux financiers sont instaurés. Les inspectorats ont accès à toutes les dépenses. **Aucune recommandation n'est nécessaire.**

Berne, le 15 septembre 2006

Rolf Lüthi, avocat