



Rapport de mise en œuvre La poursuite pénale au niveau fédéral

**Projet ProjEff2
16 avril 2007**

Afin d'en faciliter la lecture, le masculin a été retenu dans tout le présent rapport.
Il va sans dire que les désignations retenues valent également pour les femmes.

Table des matières

1. RESUME ET PROPOSITIONS	5
2. INTRODUCTION	7
2.1 SITUATION INITIALE ET MANDAT	7
2.2 ORGANISATION DU PROJET ET METHODE DE TRAVAIL	8
3. MISE EN ŒUVRE DU MODELE „CONCENTRATION DES FORCES“	10
3.1 ANALYSE, PRINCIPES ET OBJECTIFS	10
3.2 STRATEGIE	11
3.2.1 Pôles prioritaires en matière de délits dans la stratégie commune MPC/fedpol.....	12
3.2.2 Actualisation des priorités.....	13
3.2.3 Ordre de priorité des procédures	14
3.2.4 Vérification régulière de la stratégie	14
3.2.5 Vérification des procédures	14
3.2.6 Pratique de la délégation en concertation étroite avec les cantons	14
3.2.7 Profil des collaborateurs; formation et perfectionnement.....	15
3.3 APPRECIATION PAR LE CHEF DE PROJET ET MESURES	15
3.3.1 Mise en œuvre de la stratégie par l'EMO-PG	15
3.3.2 Stratégie: le cas particulier des accidents d'aéronefs	16
3.3.3 Mesures.....	16
4. CONDUITE DES PROCEDURES EN TANT QUE PROJETS PILOTES	18
4.1 SYSTEME ACTUEL ET DEFINITION DES OBJECTIFS	18
4.2 DEROULEMENT PILOTE DES PROCEDURES	18
4.3 LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PILOTAGE	20
4.3.1 Etat-major opérationnel du Procureur général (EMO-PG)	20
4.3.2 EMO-PG étendu (Direction opérationnelle MPC/PJF)	20
4.3.3 Coordination du contrôle des affaires.....	21
4.4 APPRECIATION PAR LE CHEF DE PROJET ET MESURES	21
4.4.1 Point de départ : Analyse de situation et annexe	21
4.4.2 Conséquences de l'orientation d'origine	22
4.4.3 Mesures.....	23
5. RATIONALISATION DES ORGANISATIONS	24
5.1 SITUATION INITIALE	24
5.2 RATIONALISATION DE L'ORGANISATION DU MPC	24
5.2.1 L'organisation actuelle.....	24
5.2.2 La nouvelle organisation.....	25
5.3 RATIONALISATION DE L'ORGANISATION DE LA POLICE JUDICIAIRE FEDERALE	29
5.3.1 L'organisation actuelle	29
5.3.2 Mesures d'optimisation concernant l'organisation des processus et des structures.....	31
5.4 EVALUATION PAR LE CHEF DE PROJET	32
5.4.1 Principes	32
5.4.2 MPC.....	33
5.4.3 PJF	33
5.4.4 Mesures.....	33
5.5 CENTRALISATION DES DOMAINES DES EXPERTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	34
5.5.1 Situation initiale	34
5.5.2 Solutions possibles.....	35
5.5.3 Organisation du CCEF	36
5.5.4 Mesures.....	36
6. QUESTIONS PARTICULIERES	38
6.1 FONCTION DE COORDINATION DE LA CONFEDERATION.....	38
6.1.1 Fixation des objectifs et mandat de base	38
6.1.2 Situation actuelle et variantes d'une suite à donner.....	39
6.1.3 Recommandation et mesures	40
6.2 RATTACHEMENT DU BUREAU DE COMMUNICATION EN MATIERE DE BLANCHIMENT D'ARGENT (MROS).....	40

6.2.1	Contexte et discussion.....	40
6.2.2	Recommandations et mesures	42
6.3	RATTACHEMENT DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE	42
6.3.1	Contexte et discussion.....	42
6.3.2	Recommandations et mesures	43
7.	RECOURS A DES PERSONNES DE CONFIANCE.....	45
7.1	LOI FEDERALE SUR L'INVESTIGATION SECRETE (LFIS)	45
7.2	NECESSITE D'UNE NORME LEGALE FORMELLE SPECIFIQUE	46
7.3	VARIANTES	47
7.4	RECOMMANDATIONS ET MESURES	48
8.	INSTRUCTION PREPARATOIRE ET OFFICE DES JUGES D'INSTRUCTION FEDERAUX.....	49
8.1	OPTIMISATION DES INTERFACES OJI-MPC/PJF	49
8.2.	CONSEQUENCES PREVUES DE L'ENTREE EN VIGUEUR DU NOUVEAU CODE DE PROCEDURE PENALE FED.....	49
8.2.1	Projet "Transformation OJI"	49
8.2.2	Conséquences du projet ProjEff2 sur la nouvelle loi sur l'organisation des autorités	51
8.3	RECOMMANDATIONS ET MESURES	51
9.	BUDGET	52
9.1	BASE DE CALCUL	52
9.2	LES VARIANTES ET LEUR EVALUATION CHIFFREE.....	53
9.3	APPRECIATION ET RECOMMANDATION DU CHEF DE PROJET	58
10.	MISE EN ŒUVRE DES MESURES	60
11.	CONCLUSION ET REMERCIEMENTS DU CHEF DE PROJET.....	61
12.	ANNEXES.....	62
12.1	VARIANTES BUDGETAIRES (TABLEAUX)	62
12.2	PRECISIONS PJF: STRATEGIE D'OPTIMISATION DE LA PJF DEJA MISE EN ŒUVRE OU A METTRE EN ŒUVRE...	66

1. Résumé et propositions

Les mesures suivantes sont proposées aux fins de la mise en œuvre du modèle „Concentration des forces“ dans la poursuite pénale au niveau fédéral :

- Il faudra mettre en œuvre la **stratégie** élaborée par le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Office fédéral de la police (fedpol). Cette stratégie concentrera les ressources sur les procédures complexes de grande envergure concernant des délits déterminés¹. Un état-major opérationnel du Procureur général de la Confédération examinera toutes les affaires parvenant au MPC pour s'assurer qu'elles répondent à cette stratégie. Si tel n'est pas le cas, elles seront traitées, d'entente avec lui, par le canton intéressé. Il conviendra également de suivre une politique systématique de délégation des affaires simples et de procéder régulièrement à une évaluation des procédures afin de déterminer si l'on peut compter sur une condamnation. Dans la négative, il faudra classer la procédure.
- Les procédures pénales seront systématiquement **conduites comme des projets**. Le procureur en charge assumera la responsabilité et la direction du projet.
- La philosophie „Les procédures pénales en tant que **projets pilotés**“ sera mise systématiquement en œuvre. Elle implique notamment que, pour chaque procédure, l'EMO-PG étendu (collège commun au MPC et à la PJF au niveau des directions) statue sans appel, en sa qualité d'organe de pilotage, sur la disponibilité et sur l'attribution des ressources policières dans le respect de la stratégie retenue. C'est dans ce cadre que les **ressources** dont disposent le MPC et la Police judiciaire fédérale (PJF) seront utilisées de manière optimale.
- **L'organisation et l'organigramme du MPC et de la PJF** seront rationalisés. Le MPC officiera, en tant que ministère public, avec une conduite fonctionnelle directe et la responsabilité des procédures. La PJF assumera la responsabilité des engagements en matière de police. La mise en œuvre des nouveaux processus et des nouvelles structures organisationnelles devront être accompagnées de l'extérieur, tout comme l'adaptation des descriptifs de postes et la poursuite des rationalisations au niveau de l'organisation.
- Le domaine des **experts économiques** (MPC, PJF, OJI) devra être centralisé auprès du MPC (création d'un centre de compétences).
- La PJF devra continuer d'assurer la **fonction de coordination** revêtue par Confédération dans la répression de délits relevant de deux ou plusieurs concordats de police ou celle de délits commis, au plan international, en série ou en bande ; elle le fera au sens d'une prestation de base assurée avec les ressources actuelles.

¹ Terrorisme, financement du terrorisme, crime organisé, criminalité économique, entraide judiciaire, prolifération/explosifs/armes/loi sur le contrôle des biens, blanchiment d'argent suite aux annonces MROS, corruption en Suisse, violations du secret de fonction

- Il conviendra de laisser le **Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent** (MROS) à fedpol et le domaine de **l'entraide judiciaire** à l'Office fédéral de la justice (OFJ) et au MPC auxquels ils sont actuellement attribués. La collaboration OFJ/MPC en matière d'entraide judiciaire sera améliorée en adaptant les processus.
- Pour des motifs relevant de la sécurité du droit, il conviendra de créer une base légale formelle qui s'applique à **l'intervention de personnes de confiance**. Le mieux serait de le faire dans le cadre d'une mise au net générale du droit fédéral s'appliquant à la police. A cet égard, il faudra tenir compte d'adaptations éventuelles du code de procédure pénale.
- L'OJI devra intégrer le Ministère public de la Confédération (ressources/postes/ personnes). La **fusion des ressources de l'OJI** dans le Ministère public de la Confédération permettra d'assurer efficacement la passation lors de l'entrée en vigueur du code de procédure pénale fédéral et de la réorientation de la poursuite pénale au niveau fédéral (mise en œuvre de la stratégie, accent mis sur la criminalité économique).
- Il conviendra de doter, à partir de 2008, la poursuite pénale au niveau fédéral d'un **budget de 103 millions de francs au total** (ce qui correspond au total des effectifs de 2006, postes pourvus et vacants confondus). Il faudra étendre ce montant aux années 2008 à 2011 dans le cadre des processus budgétaires usuels au sein du DFJP (par exemple, mesures salariales, projets notamment dans le domaine de l'informatique).

2. Introduction

2.1 Situation initiale et mandat

L'analyse de situation 2006 (Rapport Uster), commanditée par le Département fédéral de police et justice (DFJP), parvient à la conclusion que la poursuite pénale fonctionne, au niveau fédéral, dans le domaine des nouvelles compétences mais qu'il existe toutefois un potentiel d'optimisation ; de même, elle estime qu'il faut intervenir à plus d'un titre. En résumé, les recommandations de l'époque se lisent comme suit²:

- *abroger le plus tôt possible l'instruction préparatoire et affecter au domaine de l'instruction les ressources libérées par l'abrogation de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI),*
- *concentrer les forces des autorités de poursuite pénale de la Confédération sur les affaires complexes et onéreuses dans les domaines que prévoit la loi, étant entendu que la répression de la criminalité économique deviendrait un nouveau pôle prioritaire,*
- *conduire les procédures pénales comme des projets pilotés et les subordonner à une stratégie générale ; la direction du Ministère public de la Confédération et celle de l'Office fédéral de la police doivent sélectionner, d'un commun accord, les procédures à traiter et leur attribuer les ressources nécessaires, et*
- *adapter la structure et l'organisation en vue de réaliser la refonte proposée et le potentiel d'optimisation existant.*

A la demande du DFJP, le **Conseil fédéral** a établi, le 15 décembre 2006, que les travaux d'aménagement de la future poursuite pénale au niveau fédéral devaient se fonder sur les grandes lignes du modèle 2 exposé dans le rapport Uster. Selon ce modèle, les cantons restent, par principe, compétents pour la poursuite pénale. Ce n'est que dans des domaines strictement déterminés que la Confédération interviendra, et ce exclusivement dans des affaires complexes et de grande envergure. L'on garantit ainsi qu'en procédure pénale, „les gens qu'il faut font ce qu'il faut“. L'on a renoncé à abroger, sans retard, l'OJI; il est prévu qu'il disparaisse à l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale fédéral, laquelle interviendra vraisemblablement au 1.1.2009.

Le **DFJP** a donné mandat à Hanspeter Uster de mettre en œuvre, en qualité de chef de projet, l'analyse de situation ProjEff et d'assurer la conduite du projet „ProjEff 2“. Le mandat comprend la conduite de l'organisation du projet, la rédaction d'un rapport circonstancié comportant une proposition sur la marche à suivre (Phase I), l'élaboration du futur budget ProjEff avec les variantes idoines (en tant que partie du rapport circonstan-

² Analyse de situation 2006 („Rapport Uster“): point 1.5 (Recommandations), pages 8/9

cié de la Phase I) et la mise en œuvre des propositions qui auront été approuvées (Phase II).

Aux termes du mandat, il fallait tenir compte, au cours des travaux, outre des recommandations émanant de l'analyse de situation, de celles du rapport administratif établi sur le Ministère public de la Confédération (Rapport Lüthi), datant également de 2006. Le rapport circonstancié devait notamment traiter³:

- *du modèle „Concentration des forces“ (élaboration d'une stratégie des autorités de poursuite pénale de la Confédération, définition des conditions-cadre de la prise en charge d'une fonction de coordination par la Confédération, solutionnement d'autres questions comme l'emplacement du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent et du domaine de l'entraide judiciaire),*
- *de la conduite de procédures pénales en tant que projets pilotés (concertation portant sur les ressources, attribution et gestion de ces dernières entre MPC/fedpol/PJF dès le début),*
- *de la rationalisation de l'organisation du MPC et de fedpol/PJF (processus simples, radiation de niveaux hiérarchiques, regroupement de services comme centralisation des experts économiques, regroupement des services juridiques, d'état-major ou de soutien),*
- *de la création de bases pour l'intervention de personnes de confiance,*
- *de l'optimisation des interfaces MPC/OJI/fedpol,*
- *de la planification des incidences de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale fédéral (abrogation de l'Office des juges d'instruction fédéraux).*

Il est prévu de mettre en œuvre, au cours de la Phase II, qui devrait durer jusqu'à la fin de 2007 (phase de mise en œuvre), les propositions du rapport circonstancié qui auront été approuvées.

2.2 Organisation du projet et méthode de travail

Le **chef du projet** s'est fondé, pour rédiger le présent rapport, sur des avis écrits et des documents émanant du MPC, de fedpol et de l'OJI. Il a également tiré des éléments et des conclusions de plusieurs entretiens bilatéraux, d'interviews et de présentations.

³ Mandat du responsable du projet 15.12.2006, page 1

Les documents, parfois convergents, parfois divergents, émanant du MPC, de fedpol et de l'OJI ont été débattus au sein d'une **Commission de projet** et consolidés dans la mesure du possible. La Commission de projet a tenu 8 séances au total entre janvier et avril 2007 ; les connaissances et les expériences faites par les différents membres de la commission, qui ont fortement inspiré les débats, se reflètent dans le libellé des résultats.

Le 6 mars 2007, une séance a réuni les cadres du MPC/de fedpol/de l'OJI qui y ont été informés du mandat, de la direction prise par les travaux et de leur état d'avancement ; l'on a cherché à y procéder à un échange d'opinions (réponses apportées aux questions).

Le projet était organisé comme suit :

Responsable du projet

- **Walter Eberle**, Secrétaire général, Département fédéral de justice et police

Chef du projet

- **Hanspeter Uster**, ancien Conseiller d'Etat, Zoug

Commission de projet

- **Michel-André Fels**, Responsable du Ministère public de la Confédération a.i., Berne
- **Jean-Luc Vez**, Directeur, Office fédéral de la police, Berne
- **Jürg Zinglé**, Premier juge d'instruction fédéral, Berne
- **Rudolf Wyss**, Sous-directeur, Office fédéral de la justice, Berne
- **Andreas Brunner**, Premier juge d'instruction, Zurich

Invités/Experts participant aux séances de la Commission de projet

- **Hans Baumgartner**, Juge d'instruction fédéral, Berne
- **Kurt Blöchliger**, Chef de la Police judiciaire fédérale, Berne
- **Nicoletta della Valle**, Directrice suppléante, Office fédéral de la police, Berne
- **Lucienne Fauquex**, Procureure fédérale, Ministère public de la Confédération, Zurich
- **Claude Nicati**, Procureur général suppléant de la Confédération, Berne
- **Alex Staub**, Président du Tribunal pénal fédéral, Bellinzona

Bureau du projet

- **Hans-Peter Wetter**, Bureau du projet ProjEff2, Berne

3. Mise en œuvre du modèle „Concentration des forces“

3.1 Analyse, principes et objectifs

La **poursuite pénale en Suisse** relève de la compétence des cantons à moins qu'une prescription légale ne prévoie expressément la juridiction fédérale⁴. La compétence de la Confédération est établie par les art. 336 et 337 du Code pénal (CP, précédemment art. 340 et 340^{bis}) et par un certain nombre de lois fédérales (par exemple, la loi sur le matériel de guerre) qui instituent la juridiction fédérale pour leur champ d'application.

La **poursuite pénale au niveau fédéral** est, en premier lieu, tout comme la poursuite pénale au niveau cantonal, tenue de respecter le droit (maxime d'office⁵, principe de la légalité en procédure pénale⁶) et de servir la population (elle doit être source de sécurité en élucidant les délits).

Elle est caractérisée par des rapports étroits avec les cantons et avec l'étranger. Les infractions aux art. 260^{ter} CP (participation et soutien apporté à une organisation criminelle) et les crimes qui sont le fait d'une organisation criminelle, le blanchiment d'argent, le manque de diligence dans les affaires financières, des parties importantes du droit pénal sur la corruption et le financement du terrorisme sont également soumis à la nouvelle juridiction fédérale, fondée par l'art. 337 CP et mise en vigueur au 1.1.2002, si les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux.

La juridiction fédérale est acquise dans le domaine de la criminalité économique lorsque les mêmes conditions sont remplies et qu'aucun canton ne s'est chargé de l'affaire ou bien qu'un canton a demandé que la Confédération la traite. Selon l'art. 17 de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP), les autorités de poursuite pénale de la Confédération sont compétentes pour l'exécution de l'entraide judiciaire au bénéfice de procédures pénales étrangères si l'état de fait exposé dans la demande satisfait aux exigences de la réglementation de la juridiction fédérale suisse.

L'analyse de situation du rapport Uster et le mandat du DFJP ont énoncé les **principes et objectifs** suivants pour la poursuite pénale au niveau fédéral. La Confédération devra:

- conduire plus systématiquement que précédemment les procédures pénales qui ont clairement une importance internationale ou nationale,

⁴ Art. 123 de la **Constitution fédérale** [Cst.; RS 101], art. 336 et 337 du **Code pénal** [CP; RS 311.0].

⁵ Selon la **maxime d'office**, l'Etat a, en principe, le droit et le devoir d'imposer d'office le mandat pénal qui lui appartient, soit son droit de punir (Schmid, Strafprozessrecht, n. 81 ss.).

⁶ D'après le **principe de la légalité**, les autorités de poursuite pénale sont tenues de poursuivre les délits qui parviennent à leur connaissance s'il existe des soupçons suffisants et que les conditions de procédure sont remplies (Schmid, loc. cit., n. 95 ss.).

- réduire la proportion de procédures non complexes, trop importante jusqu'à présent, en faveur de procédures complexes qu'elle traitera cependant en nombre moindre,
- de mettre un nouvel accent, dans le domaine de la criminalité économique, en traitant de grandes procédures; de renforcer son action dans les compétences fédérales facultatives, en sus des enquêtes „à forte composante financière“ déjà conduites dans le domaine obligatoire (blanchiment d'argent, stupéfiants, criminalité organisée, etc.),
- pour ce qui est du crime organisé, veiller à ce que seules les procédures présentant des soupçons concrets laissant conclure au crime organisé restent au niveau fédéral et que les procédures (par exemple, celles diligentées pour des infractions à la loi sur les stupéfiants) soient déléguées, le plus rapidement possible, aux cantons si le soupçon de crime organisé se ne concrétise pas ou à ce qu'elles soient directement traitées par eux⁷.

Il ressort de ces principes que l'objectif ne saurait plus être, comme précédemment, de conduire toutes les enquêtes qui peuvent l'être. Au contraire, les autorités de poursuite pénale de la Confédération ont choisi, dans l'esprit d'une réorientation stratégique conséquente, de ne prendre en main que les procédures complexes ou de grande envergure pour lesquelles il est indispensable de disposer de contacts internationaux et des ressources nécessaires, notamment des connaissances techniques et linguistiques.

Il va de soi qu'il leur faudra **s'entendre et coordonner leur action avec les cantons** pour ce faire. Cette collaboration doit devenir plus simple, plus rapide et plus directe. Il faudra éviter les litiges à propos du for. L'attribution de procédures, ou leur mutation, devra se faire, sans complication inutile, selon l'évolution des soupçons, compte tenu de l'économie de la procédure. S'il s'avère, dans une procédure cantonale, que la compétence fédérale est acquise, il faudra remettre la procédure aux autorités fédérales ; à l'inverse, les autorités fédérales devront céder aux autorités cantonales la procédure lorsque la compétence fédérale devient caduque. Le principe „Do ut des“ fera règle. Il est primordial que la Confédération et les cantons s'informent réciproquement suffisamment tôt et qu'ils coordonnent leur action.

3.2 Stratégie

Dans le cadre des travaux consacrés au projet, le MPC et fedpol ont formulé la stratégie exposée ci-dessous. **Un système de priorités à deux niveaux** se trouve en son centre. Il met d'abord l'accent sur les délits que pourra réprimer la poursuite pénale au niveau fédéral, puis il fait l'appréciation des procédures qui devront être conduites.

⁷ La pratique du Tribunal pose des conditions sévères pour que la notion d'organisation criminelle soit retenue (ATF 6S.229/2005 20.7.2005)

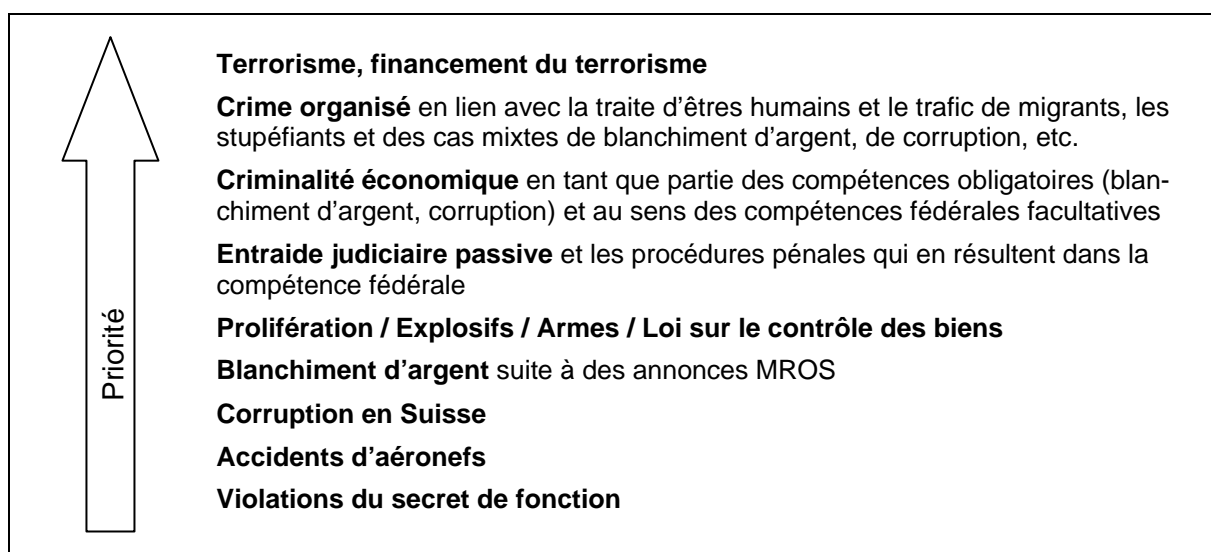
Dans le domaine des compétences classiques obligatoires, les affaires de faible importance („délits de masse“ comme fausse monnaie en petites quantités, délits mineurs commis à l'aide d'explosifs, etc.) seront déléguées systématiquement, comme précédemment, aux cantons ou ils seront réglés par mandat de répression après l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale suisse⁸.

Dans le domaine des nouvelles compétences obligatoires, l'on décidera, à bref délai, si une procédure doit être conduite par la Confédération, avec quelle priorité et avec quelles ressources, ou si elle doit être classée prématurément. Les ressources libérées par cette rationalisation seront affectées à la conduite de procédures, notamment dans le domaine des nouvelles compétences facultatives (criminalité économique).

La même façon de procéder fera règle pour les enquêtes que la police fait en propre avant qu'une procédure ne soit ouverte (ce qu'il conviendrait d'appeler les recherches préliminaires). Un mois après leur prise en main, la PJF avisera le MPC de l'existence de telles procédures. Il appartiendra alors à l'Etat-major opérationnel du Procureur général (EMO-PG, voir ch. 4.3) de décider si les recherches préliminaires vont dans la bonne direction et s'il existe suffisamment d'éléments justifiant un soupçon fondé, dans la compétence fédérale, afin de pouvoir ouvrir plus tard une enquête de police judiciaire.

3.2.1 Pôles prioritaires en matière de délits dans la stratégie commune MPC/fedpol

Au vu des expériences faites et de la situation actuelle (analyse de la menace), le MPC et fedpol ont formulé, en commun, l'ordre de priorité exposé ci-dessous ; ils ont également retenu les pôles prioritaires décrits ci-après pour ce qui est des délits qu'ils répriment.



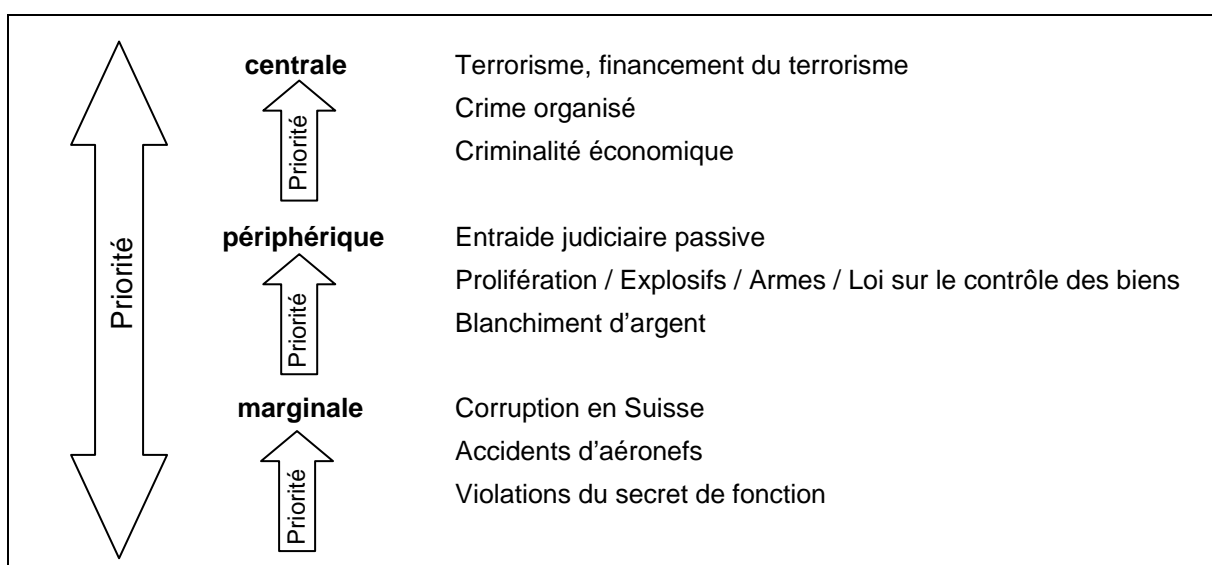
⁸ Certains éléments de procédures peuvent également être réglés par mandat de répression dans le domaine des nouvelles compétences.

A cet égard, il convient de noter que l'on ne peut éviter les chevauchements lorsque l'on procède à la délimitation des délits. Ainsi, il y a souvent des recouvrements entre la criminalité organisée et la criminalité économique. Les procédures pour corruption ou blanchiment d'argent peuvent relever de la criminalité organisée ou de la criminalité économique, voire des deux.

La cybercriminalité et les infractions commises par le canal des médias électroniques, mentionnées dans l'analyse de situation et dans le rapport du Conseil fédéral, ne figurent pas dans la présente stratégie. La notion de cybercriminalité couvre, dans le rapport Uster, la „punissabilité des prestataires“ et les „leçons de l'opération Genesis“ (motions de Monsieur Thomas Pfisterer, Conseiller aux Etats, et de Madame Regine Aeppli, ancienne Conseillère nationale). Vu que le traitement du projet législatif concernant ces deux points a été momentanément suspendu, il manque la base légale qui permettrait à la Confédération de poursuivre, de sa propre compétence, les infractions commises par le canal des médias électroniques. Toutefois, il se peut que la Confédération puisse assumer des tâches de coordination dans le cadre de la législation actuelle (voir ch. 6.1).

3.2.2 Actualisation des priorités

L'ordre de priorité des délits mentionné sous 3.2.1 peut être remis en cause en raison des événements ou d'un changement soudain de la menace. Un délit qui était considéré jusqu'alors comme étant de priorité „marginale“ peut évoluer en direction de la priorité „centrale“. C'est donc dans cet esprit qu'il est indispensable d'être hautement flexible en poursuite pénale (actualisation des priorités). Il appartiendra à l'EMO-PG étendu de statuer sur les modifications requises de l'ordre de priorité.



3.2.3 Ordre de priorité des procédures

En cas de doute, l'EMO-PG procédera à un examen circonstancié de la compétence (Confédération, cantons) et de l'importance (incidences sur la sûreté, la société, etc.) avant d'attribuer une procédure à un procureur. Il faudra avoir terminé, à bref délai, l'examen en question et avoir pris la décision qui en découle (par exemple, si les soupçons laissant présumer l'existence d'une organisation criminelle et l'appartenance d'individus à celle-ci ou le soutien qu'ils lui apportent sont suffisamment fondés pour justifier la compétence fédérale).

Un autre élément essentiel de la mise en œuvre de la stratégie (gestion des ressources) est de faire définir l'ordre de priorités des procédures par une unité centrale située à l'échelon de conduite MPC et PJF (EMO-PG étendu, voir ch. 4.3).

3.2.4 Vérification régulière de la stratégie

Les pôles prioritaires de la stratégie ainsi décidés devront être vérifiés régulièrement (en suivant, par exemple, le rythme des périodes législatives, soit tous les quatre ans) et, si nécessaire, être adaptés en tenant compte de la nouvelle analyse de la menace. L'étendue des activités déployées par les autorités de poursuite pénale pour les pôles prioritaires mentionnés (soit le nombre des procédures qui peuvent être conduites) dépend dans une mesure appréciable des moyens prévus et libérés à cet effet (budget). Il est donc recommandé de présenter les pôles prioritaires de la stratégie que l'on se propose de suivre en matière pénale aux instances politiques (Département, Conseil fédéral) et d'obtenir leur soutien.

3.2.5 Vérification des procédures

Un aspect essentiel de la mise en œuvre de la stratégie est la vérification régulière des procédures. La Direction du MPC devra procéder, régulièrement et systématiquement au moins tous les six mois, à une vérification des procédures en cours sur la base des rapports consacrés aux projets et aux affaires. Il conviendra alors de décider, au vu de l'état d'avancement des procédures et de la „probabilité d'obtenir une condamnation“, lesquelles continueront d'être traitées et lesquelles seront classées (controlling).

3.2.6 Pratique de la délégation en concertation étroite avec les cantons

La délégation de procédures de la Confédération aux cantons, et vice-versa, devra avoir lieu, le plus tôt possible, afin de garantir que les partenaires ne passent pas trop de temps à prendre connaissance du dossier et afin de supprimer les doublons et de conduire efficacement les procédures. Il faudra fixer la marche à suivre avec les cantons ou leurs autorités de poursuite pénale sur ce point. Il conviendra de maintenir les ac-

cords entre la Confédération et les cantons. Ils dispensent de modifier la loi au sens d'une *perpetuatio fori* qui évite que le dossier change de mains à un moment peu propice du point de vue de l'économie de la procédure.

Une bonne entente avec les cantons est primordiale. Elle implique la conclusion d'accords de travail (*working agreements*) et surtout une recommandation de la Confédération des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) qui comporte les règles générales s'appliquant aux accords et à la collaboration dans ce domaine. Il faudra s'attaquer à cette tâche lors de la Phase II (phase de mise en œuvre). Il faudra alors veiller à éviter de donner une surcharge de travail aux cantons en favorisant les activités de la Confédération en matière d'instruction. Tant la stratégie que sa mise en œuvre concernent également les cantons ; il est recommandé que le DFJP entende ces derniers, de manière appropriée, sur la teneur du présent rapport de projet, par exemple par le biais des organes de la CCDJP et de la CAPS.

3.2.7 Profil des collaborateurs; formation et perfectionnement

Il faut partir de l'idée que la Confédération continuera d'exercer la fonction de centre de compétences dans le domaine des priorités centrales, fonction qu'elle étoffera. Pour ce faire, il lui faudra renforcer la formation et le perfectionnement professionnels des collaborateurs. La gestion de projet et les modules consacrés à la criminologie économique et à la révision constituent des pôles prioritaires à cet égard. L'on doit pouvoir disposer d'une conduite spécialisée des procédures pour ce qui est des priorités périphériques et d'une conduite efficace dans le domaine des priorités marginales. Les recrutements devront répondre à des critères stratégiques. Le MPC et la PJF élaboreront un concept de formation et de perfectionnement professionnels à l'intention de leurs collaborateurs respectifs, quels qu'ils soient, au cours de la Phase II (phase de mise en œuvre).

3.3 Appréciation par le chef de projet et mesures

3.3.1 Mise en œuvre de la stratégie par l'EMO-PG

Au cours de la Phase II, il faudra affiner la mise en œuvre de la stratégie, exposée dans les chiffres précédents, pour ce qui est de la procédure et de l'organisation.

Dans l'analyse de situation, le comité de projet de l'époque a établi (p. 44s., 5.4.2) que la stratégie définie de concert par le MPC et fedpol était le fondement adéquat pour analyser et apprécier les indices et les points de repère permettant d'ouvrir de nouvelles procédures selon un ordre de priorité sûr qui soit garant de succès.

Ceci implique inévitablement que l'EMO-PG devra faire l'appréciation de tous les cas, et non seulement celle des cas douteux. S'il en était autrement, l'EMO-PG ne pourrait prendre connaissance de toute une série d'affaires qu'indirectement, à une date ultérieure, alors qu'il se pencherait, dans sa composition accrue, sur l'attribution des ressources. Le déroulement piloté des procédures doit donc être réexaminé et affiné sur ce point.

3.3.2 Stratégie: le cas particulier des accidents d'aéronefs

L'analyse de situation a établi que les cantons devront traiter, à l'avenir, les accidents d'aéronefs dans l'esprit du modèle „Concentration des forces“. Or, les accidents d'aéronefs figurent dans la liste des priorités du MPC et de fedpol, mais avec une faible priorité.

Selon l'art. 98 de la loi fédérale sur l'aviation (LA), les infractions commises à bord d'un aéronef relèvent de la juridiction pénale fédérale. Avant que l'on procède au développement de la poursuite pénale au niveau fédéral, la grande majorité de l'instruction et du jugement d'affaires de droit pénal fédéral était déléguée aux cantons ou, s'il s'agissait de grandes affaires, confiée à un juge d'instruction cantonal qui les conduisait en qualité de juge d'instruction fédéral extraordinaire. Même si l'intérêt du Bureau d'enquête sur les accidents d'avions est de n'avoir qu'un seul interlocuteur, les ressources de la Confédération devront être réservées, selon la stratégie, aux procédures effectivement complexes et de grande envergure. C'est pourquoi la Confédération ne devra se charger d'accidents d'aéronefs que si ceux-ci sont d'une importance et d'une portée telles qu'ils auraient justifié précédemment l'intervention d'un juge d'instruction fédéral extraordinaire.

Viennent s'ajouter à cela des cas qui ne peuvent être attribués à un canton quelconque en raison de la situation exposée ci-après. Selon le principe de l'Etat du pavillon, la Suisse doit poursuivre les infractions commises à bord d'un aéronef immatriculé en Suisse, indépendamment du lieu où elles ont été commises (par exemple, si elles ont conduit à un accident subi par une machine suisse dans un aéroport étranger). Indépendamment de ces exceptions, il faut concentrer les forces ici aussi ; des affaires comme la querelle opposant deux parapentistes en plein vol qui va atteindre sous peu le stade de l'accusation devant le Tribunal pénal fédéral (NZZ am Sonntag du 8 avril 2007) ne constituent pas un élément essentiel de la poursuite pénale fédérale.

3.3.3 Mesures

Il faut remplir plusieurs conditions et prendre diverses mesures pour mettre en œuvre la stratégie élaborée par le MPC/fedpol.

Au niveau supérieur, il s'agit:

- de la décision MPC/fedpol, DFJP, Conseil fédéral sur la stratégie,
- de la vérification régulière de la stratégie et, si nécessaire, de la réorientation de celle-ci (pôles prioritaires).

Au niveau de la procédure, il s'agit :

- de la conduite des procédures comme des projets pilotés,
- de la création des structures nécessaires (EMO-PG, EMO-PG étendu),
- de l'utilisation ciblée des instruments existants (refus de donner suite, ordonnances d'ouverture, ordonnances de classement),
- des procédures pénales envisagées comme des projets comportant des phases administratives efficaces,
- de la vérification des procédures tous les six mois au moins,
- de la collaboration avec les cantons (promulgation d'une recommandation de la CAPS, examen de la conclusion d'„operating working agreements“ afin de régler, au plan interne, d'éventuels conflits de for).

Lors des recrutements, il s'agit:

- de la poursuite de l'engagement de personnels bien formés et susceptibles de se perfectionner qui puissent couvrir les besoins spécifiques dont il est fait état plus haut,
- du concept de formation et de perfectionnement professionnels MPC/PJF.

Les cantons entendus :

- Le DFJP doit entendre les cantons sur les points du présent rapport de projet qui les concernent.

4. Conduite des procédures en tant que projets pilotés

4.1 Système actuel et définition des objectifs

Jusqu'à présent, il appartenait au procureur fédéral en charge de déterminer la stratégie et la planification à appliquer à la procédure ; en d'autres termes, il lui revenait de juger de l'importance et de l'urgence de celle-ci. Pour ce faire, il se servait du concept intitulé „La procédure pénale envisagée en tant que projet “ et des consignes internes relatives à la planification des procédures. Ce faisant, il est apparu qu'un élément déterminant faisait défaut dans cette succession de phases que les procureurs appliquaient, plus ou moins, selon le degré de leur expérience et de leurs connaissances: le pilotage interdisciplinaire des projets selon une stratégie commune (voir ch. 3.2.1), compte tenu de la gestion des ressources.

Seul un pilotage central et interdisciplinaire permet un engagement optimal des ressources et donne au Ministère public de la Confédération responsable des procédures une vue d'ensemble des ressources engagées par la Police judiciaire fédérale. Le procureur en charge n'est pas en mesure d'estimer la position de sa procédure parmi les autres procédures, ni comment celle-ci peut être traitée par la PJF au vu des ressources à disposition. Déterminer les pôles prioritaires de l'enquête, l'engagement des ressources à disposition qu'ils impliquent et, partant, l'équilibre à observer entre les procédures constitue une tâche centrale de conduite ; elle doit être exécutée comme telle.

Il faudra donc compléter le modèle existant, à savoir „La procédure pénale envisagée comme projet“ afin que l'affectation des ressources se fasse conformément à la stratégie dans tous les domaines, même dans celui de l'entraide judiciaire passive ; il importe qu'elle se limite à ce qui est strictement nécessaire et qu'elle soit décidée d'entente entre les partenaires. Il faudra appliquer les instruments existants comme le modèle à trois niveaux de la CAPS et de la CCDJP pour la production de documents bancaires, par exemple.

4.2 Déroulement piloté des procédures

La conduite des procédures en tant que projets *pilotés* devra se fonder, de manière accrue, sur un déroulement rationalisé, simplifié et uniforme des procédures. La répartition claire des compétences et la responsabilité directe sont autant de critères à observer. **Le Ministère public de la Confédération a la responsabilité des procédures, la Police judiciaire fédérale celle des engagements.** Les responsables des différentes phases apportent une plus-value évidente au cours de la procédure.

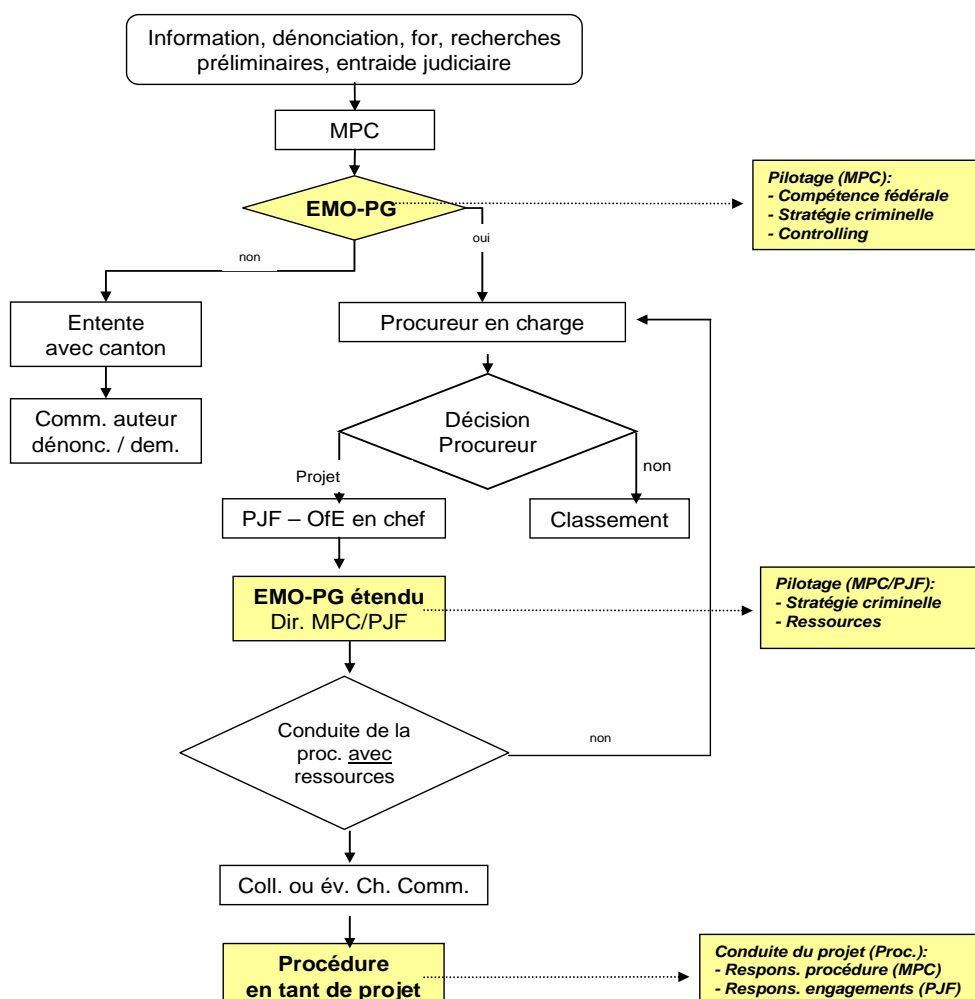
L'Etat-major opérationnel du Procureur général (EMO-PG, voir ch. 4.3), porté le 1^{er} janvier 2007 sur les fonds baptismaux par le MPC, apporte l'assurance que la stratégie criminelle ainsi définie (pôles prioritaires de l'instruction) soit observée ; il est garant de

sa mise en œuvre sur tous les plans. Du point de vue chronologique, tel sera le cas au début, lors de l'élucidation des questions de for par l'EMO-PG étendu décrit au ch. 4.3.1 ci-dessous (dénonciations de particuliers, autorités suisses ou étrangères, cas douteux), et une fois approuvés les projets du directeur de procédure (attribution des ressources) du fait de l'EMO-PG étendu décrit au ch. 4.3.2 ci-dessous. Si les ressources qu'impliquent la décision de l'EMO-PG étendu sont disponibles et qu'elles sont attribuées par la PJJ et, partant, que les conditions-cadre de la conduite de la procédure concernée sont acquises, le procureur intéressé agit, comme chef du projet et de la procédure, de manière autonome et sous sa propre responsabilité ; il a accès direct aux ressources policières qui ont été attribuées. Cette attribution des ressources exclut que l'on retire des ressources du projet pour les attribuer à un autre sans l'accord du procureur en chef (chef de projet), d'autres décisions de l'EMO-PG étendu restant réservées.

La Direction du MPC vérifiera régulièrement et systématiquement, au moins tous les trois mois, toutes les procédures en cours afin de décider, au vu de l'état d'avancement et de la „probabilité d'une condamnation“, quelles procédures seront poursuivies, avec quelles ressources, et lesquelles pourront être classées (controlling).

Le graphique ci-dessous présente un résumé du déroulement piloté des procédures.

Les procédures pénales en tant que projets pilotés



4.3 Les nouveaux instruments de pilotage

Le nouveau collège de pilotage se situe au niveau de conduite le plus élevé (Procureur général). Il est constitué de l'état-major opérationnel du Procureur général (EMO-PG) et d'un comité de direction MPC/PJF (EMO-PG étendu).

4.3.1 Etat-major opérationnel du Procureur général (EMO-PG)

L'EMO-PG veille, de concert avec l'EMO-PG étendu, à la mise en œuvre de la stratégie (cf. ch. 3.2.1).

En outre, l'EMO-PG est :

- l'interlocuteur permanent des collaborateurs du MPC, de la PJF et du SAP⁹ pour les questions en rapport avec des recherches préliminaires en cours de la PJF ou d'opérations en cours du SAP.
- l'interlocuteur permanent des collaborateurs du MPC et de la PJF pour les questions en rapport avec l'intervention d'un agent infiltré, d'une personne de confiance ou d'un informateur. Selon la LFIS, la compétence décisionnelle appartient au procureur en charge de l'enquête.

L'EMO-PG n'est pas une unité organisationnelle en soi. Au contraire, des procureurs choisis pour leur expérience se réunissent périodiquement sous la direction du Procureur général suppléant afin de s'acquitter des tâches de l'EMO-PG, à savoir décider si une procédure satisfait à la stratégie ou non. Tous les membres de l'EMO-PG conduisent leurs propres procédures, cette tâche constituant l'essentiel de leurs activités.

4.3.2 EMO-PG étendu (Direction opérationnelle MPC/PJF)

L'EMO-PG étendu examine les projets que lui présentent les procureurs en charge de procédures. Il est constitué du Procureur général suppléant, d'un autre membre de l'EMO issu du MPC et de l'officier d'enquête dirigeant ainsi que du chef de division coordinateur II de la PJF.

Lorsque l'EMO a constaté que la procédure répond à la stratégie, que les ressources de la PJF sont suffisantes et que le mandat donné à la PJF satisfait aux exigences internes, l'EMO-PG libère les ressources qui devront permettre de la conduire. Un collaborateur principal de la police est attribué durablement au procureur en charge ; il peut s'agir d'un chef de commissariat si la taille de la procédure le justifie. Outre les recherches, son activité principale, le collaborateur en question doit veiller, au sein de la PJF, à ce

⁹ Service d'analyse et de prévention (fedpol)

que suffisamment de personnel soit affecté à la procédure (intervention d'enquêteurs pour des actions déterminées).

S'il appert qu'il n'y pas de ressources de disponibles pour une procédure, le procureur en charge ne pourra pas se contenter de la classer parce que la maxime d'office veut que la procédure soit poursuivie, à moins qu'elle puisse être déléguée, aussi longtemps qu'une suspicion suffisante demeure. Le procureur devra, au contraire, conduire la procédure sans disposer de ressources policières ; il présentera, à une date ultérieure, une nouvelle demande pour obtenir des ressources, les talents d'un procureur n'étant pas employés, à leur vraie valeur, s'il lui faut procéder lui-même à des travaux de police.

Les recherches préliminaires de la Police judiciaire fédérale qui durent depuis un mois à dater de l'enregistrement dans le contrôle des affaires (l'enregistrement intervient au moment de la prise en main) doivent impérativement être annoncées à l'EMO-PG, à l'aide d'un rapport écrit comportant une description exhaustive des délits entrant en ligne de compte, des recherches supplémentaires jugées utiles, de ce qui pourrait servir de base de l'enquête et des ressources vraisemblablement nécessaires.

4.3.3 Coordination du contrôle des affaires

Ces travaux ne sont possibles que si le contrôle des affaires du MPC et celui de la PJF sont coordonnés dans la mesure où la loi le permet ; ceci n'est manifestement pas le cas aujourd'hui. Ce travail de coordination pourra relever de l'EMO-PG ou de l'EMO-PG étendu.

4.4 Appréciation par le chef de projet et mesures

4.4.1 Point de départ : Analyse de situation et annexe

Dans le cadre de l'analyse de situation, l'on a débattu de plusieurs méthodes de conduite de procédures pénales dans le but de parvenir à une collaboration plus étroite et plus fructueuse. Le Comité de projet a rejeté expressément l'attribution fixe d'éléments de la PJF au MPC. Par contre, il faudra autoriser, au sens d'un accord d'engagement (commitment), les projets présentés dans l'esprit de la stratégie au niveau de la direction du MPC et de la PJF ; cette autorisation devra être donnée, au préalable, pour l'objet de la procédure, l'attribution des ressources en personnels et en moyens financiers pour ce qui est des partenaires et des services externes, l'échéancier et les grands moments de la procédure.

Dans le courrier qu'il a adressé, le 27 septembre 2006, au Secrétaire général du DFJP, le soussigné a apporté les précisions suivantes en sa qualité de président du Comité du projet „Analyse de situation“ :

„Force nous a été de conclure, au vu des constatations faites au cours de notre travail dans le cadre du présent projet, qu'il était nécessaire de disposer d'un pilotage et d'une planification des ressources beaucoup plus serrés au niveau de la conduite. Comme nous l'avons indiqué dans divers passages de notre rapport, le procureur concerné ne peut pas toujours planifier l'engagement des personnels comme il devrait pouvoir le faire parce la PJF nécessite, en raison d'autres besoins, des ressources en personnel pour d'autres domaines ou d'autres travaux dans d'autres procédures. Cet état de choses conduit régulièrement à des discussions sur l'engagement des ressources entre le procureur compétent et le responsable de la PJF, ce qui implique de passer par des canaux de décision parfois compliqués et onéreux en temps, en raison de la hiérarchisation de la PJF notamment, ce qui diminue l'efficacité.

C'est pourquoi nous proposons ce qui suit en recommandant d'adopter le modèle *„Les procédures pénales en tant que projets **pilotés**’* en complément – et non en remplacement - du modèle *„La procédure pénale envisagée en tant que projet’* :

Tout d'abord, la direction du Ministère public de la Confédération et celle de fedpol/PJF élaboreront une stratégie commune portant sur leurs buts à moyen terme et l'orientation à donner à la poursuite pénale de la Confédération. C'est sur cette base qu'elles décideront, de cas en cas, quelles affaires complexes relèvent vraiment de la compétence fédérale et doivent effectivement être prises en main. De même, il appartiendra à la direction du Ministère public de la Confédération et à celle de la PJF de décider d'un commun accord, dans chaque cas, quelles ressources (personnel, finances) seront attribuées définitivement. Ceci a également pour conséquence une attribution des enquêteurs de la PJF aux différentes procédures.

Le modèle *„Les procédures pénales en tant que projets **pilotés**”* ne peut fonctionner que si la direction du Ministère public de la Confédération et celle de fedpol/PJF satisfont à leur responsabilité en matière de conduite en prenant des décisions communes, que ce soit au niveau de la stratégie comme à celui des ressources. (...)

Le Comité de projet est convaincu que ces mesures permettraient d'augmenter l'efficacité et l'efficacéité ne serait-ce que parce que les pertes dues à des contacts infructueux et les discussions portant sur les ressources et diverses priorités feraient alors partie du passé. (...)

Le courrier en question a été repris comme annexe à l'analyse de situation.

4.4.2 Conséquences de l'orientation d'origine

Aux chiffres 4.2 et 4.3.1, les participants au projet que sont le MPC et le PJF ne prévoient de vérifier la conformité des cas à la stratégie criminelle que pour ceux dont il n'est pas d'emblée clair qu'ils relèvent de la stratégie. Comme l'indique le ch. 3.3 et comme on l'envisage au vu de l'analyse de situation, l'EMO-PG doit juger toutes les affaires afin d'avoir une idée d'ensemble de tous les cas ; ceci est indispensable pour garantir que la stratégie soit appliquée. Cette façon de faire est nécessaire pour qu'il y ait un controlling régulier et systématique des affaires. Il faut placer l'EMO-PG le plus près possible du Procureur général de la Confédération et confier sa présidence à ce dernier ou, du moins, à son suppléant.

Il faudra examiner de plus près la répartition des tâches entre l'EMO-PG étendu et la PJF; il conviendra notamment de déterminer si l'attribution des ressources doit se faire en deux temps (intervention, dans un premier temps, d'un collaborateur principal de police qui veille, de concert avec son supérieur hiérarchique, dans un second temps, à ce que suffisamment de personnel soit libéré - ch. 4.3.2) ou en un seul. L'analyse de situation et son annexe établissent clairement que le pilotage des ressources doit se faire en commun ; il ne peut donc y avoir ici de procédure à deux niveaux. Ceci implique que l'on remanie et que l'on affine les processus de la Phase II.

4.4.3 Mesures

Les mesures ci-après sont nécessaires pour conduire et réaliser, sans heurt, les procédures pénales comme des projets :

- implémenter définitivement les collèges de pilotage susmentionnés (EMO-PG, EMO-PG étendu) et établir les cahiers des charges, les organisations, les fonctionnements, les compétences et les responsabilités,
- rédiger un descriptif détaillé des processus, affiner le déroulement piloté de la procédure afin que le MPC et la PJF puissent décider, en commun, de l'attribution des ressources et la mettre en œuvre,
- approfondir la communication interne de la nouvelle „philosophie“ et intensifier la formation (par exemple, formation des procureurs en charge de procédures à la gestion de projets et au sein de la PJF),
- coordonner le contrôle des affaires du MPC et celui de la PJF,
- faire accompagner, à l'externe, la mise en œuvre du modèle „Les procédures pénales en tant que projets pilotés“ au cours de la Phase II

5. Rationalisation des organisations

5.1 Situation initiale

D'après le mandat imparti par le SG DFJP, la rationalisation des organisations MPC et fedpol/PJF doit se faire par la création de processus simples, par la radiation d'échelons hiérarchiques et par le regroupement de services (par exemple, la centralisation des experts économiques ou le regroupement des domaines juridiques, d'état-major ou d'intendance).

Dans le cadre des travaux consacrés au projet, plusieurs documents comportant les propositions du MPC et de fedpol ont été examinés. Ils présentaient des mesures déjà appliquées dans les unités organisationnelles et d'autres que l'on pourrait mettre en œuvre. Au cours des débats, l'on a cherché à déterminer la faisabilité et d'efficacité de ces mesures et à les optimiser. Les rapports du MPC et de la PJF figurent aux ch. 5.2 et 5.3. L'appréciation du chef de projet se trouve au ch. 5.4.

5.2 Rationalisation de l'organisation du MPC

5.2.1 L'organisation actuelle

La structure actuelle du Ministère public de la Confédération, qui comporte quatre échelons hiérarchiques, n'est pas uniforme. Alors qu'un ressort technique (Enquête et accusation II) est conduit à l'échelon intermédiaire que constituent les chefs d'antenne, tel n'est pas le cas de l'autre ressort technique (Enquête et accusation I et Exécution de l'entraide judiciaire). La répartition actuelle fonctionne même si, dans la phase initiale, elle s'est avérée parfois lourde (attribution des affaires au niveau administratif interne selon les compétences ou constitution d'équipes communes aux ressorts) en raison de la nature interdisciplinaire des affaires (seules quelques rares affaires exigeantes ne relèvent que d'un seul ressort).

Le traitement des affaires est effectué par des équipes fixes constituées, en règle générale, d'un procureur fédéral qui en assume la direction, d'un procureur fédéral suppléant ou d'un procureur fédéral assistant et d'un greffier. Le procureur fédéral suppléant conduit également, de manière autonome, des enquêtes de police judiciaire ; le procureur fédéral assistant est un collaborateur juridique qui n'est pas habilité à ordonner des mesures de contrôle. Le concept des promotions du Ministère public de la Confédération prévoit que le procureur fédéral assistant ou suppléant a droit à passer à l'échelon supérieur si ses prestations sont bonnes.

C'est dans l'état-major du ressort Services que l'on trouve les juristes et leurs connaissances spécifiques (un procureur fédéral, l'assistante juridique du Procureur général,

l'assistante juridique du Procureur général suppléant, le chef du Service juridique et un juriste) ; ils se chargent de tâches en lien avec celles du ressort opérationnel. Citons parmi celles-ci le reporting, le suivi des jugements (monitoring) au profit des directeurs de procédures ou la tenue de la Conférence des procureurs destinée à favoriser l'échange de connaissances et d'informations (unité de doctrine).

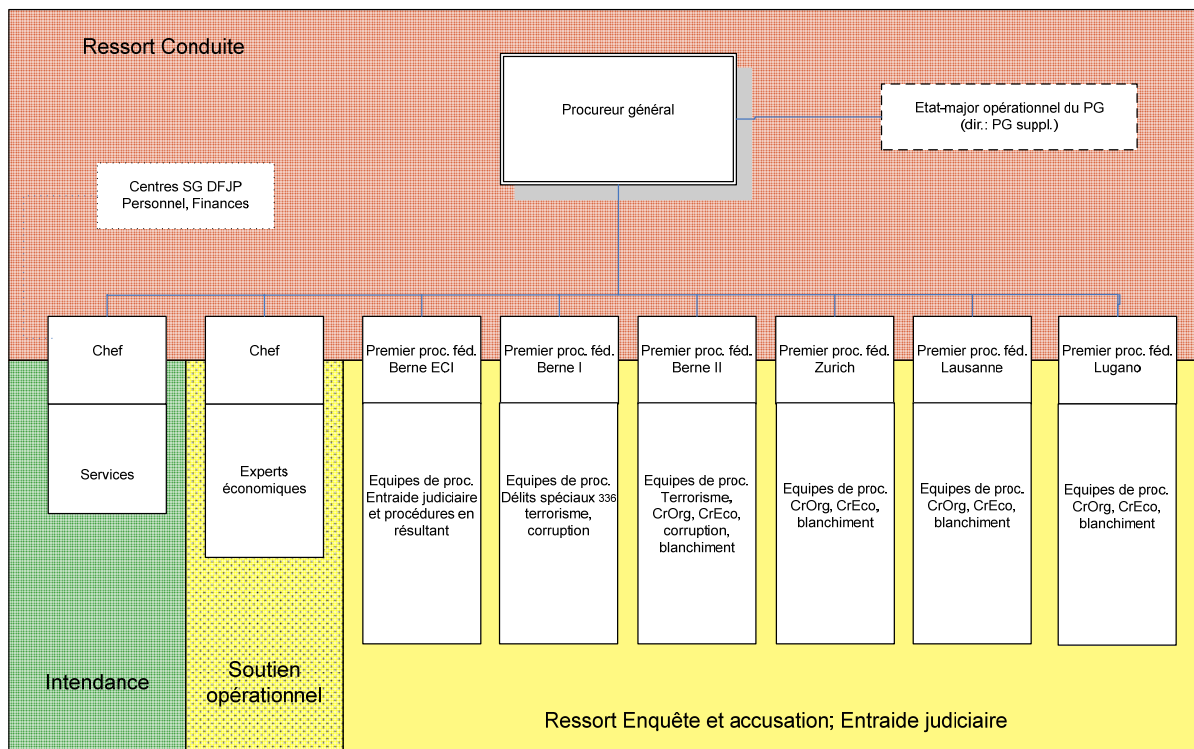
(Organigramm aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes entfernt)

5.2.2 La nouvelle organisation

Deux variantes ont primé lorsqu'il s'est agi de rationaliser l'organisation actuelle : l'une, limitée, qui met l'accent sur une nouvelle répartition des compétences (importance accrue des chefs d'antenne au détriment des chefs de ressort) et l'autre, plus étendue, qui renonce à cet échelon hiérarchique intermédiaire et qui, de plus, amincit l'organisation dans son ensemble (voies et responsabilités directes) et la réoriente.

Les ressorts Conduite, Enquête/Accusation, Soutien opérationnel et Intendance sont clairement délimités. La conduite des procédures individuelles relève du procureur fédéral. Un autre élément marquant du futur organigramme présenté par le Ministère public de la Confédération est l'instrument qui serait chargé du pilotage central des procédures et de la définition de l'ordre de priorité à leur appliquer (état-major opérationnel du Procureur fédéral) ; cet élément répond aux exigences du concept „Conduite des procédures pénales en tant que projets pilotés“. La liaison avec les centres spécialisés que constituent le Personnel et les Finances du SG DFJP sera assurée directement par le

chef du Soutien opérationnel (Services) afin de soulager le Procureur général de cette tâche.



La nouvelle organisation correspond à la **structure classique des ministères publics** des autorités cantonales de poursuite pénale axée, en premier lieu, sur l'aspect opérationnel de leurs fonctions (traitement des cas). Elle doit signifier la fin de la phase de projet et de développement qui perdurait depuis 2001 et tenir compte des besoins spécifiques à l'échelon fédéral : un contrôle constant de la stratégie criminelle, la gestion commune des ressources MPC-PJF et les interfaces avec les cantons. Il existe des collèges de gestion conçus spécifiquement à cette fin.

- Une **conduite et une responsabilité fonctionnelles directes**

La conduite fonctionnelle passera directement du Procureur général aux premiers procureurs fédéraux. Après réduction, la Direction ne comprendra plus que trois personnes (le Procureur général, le Procureur général suppléant et le chef de l'Intendance). S'il faut faire appel à d'autres intervenants, ce qui sera inévitablement le cas, il faudra les associer de cas en cas et de manière ad hoc. Le Procureur général suppléant sera à la tête de l'Etat-major opérationnel du Procureur général, subordonné directement à ce dernier. Le Ministère public de la Confédération sera ainsi conduit par le Procureur général sans partage de responsabilité. Les procureurs fédéraux porteront l'entière responsabilité fonctionnelle des procédures qu'ils conduiront. Ils seront directement responsables du travail médiatique qui en découle (informations techniques).

- **La radiation d'échelons hiérarchiques et de fonctions**

L'on renoncera au second suppléant du Procureur général. Le suppléant, unique, du Procureur général sera un suppléant doté de tâches de conduite qui lui seront attribuées de manière fixe : il sera notamment à la tête de l'EMO-PG, instrument central de la conduite des procédures pénales en tant que projets pilotés, dont il sera membre. Il conduira des procédures pénales en qualité de chef de projet comme le Procureur général et ses collègues des cantons (procureurs généraux, premiers procureurs). L'on renoncera à la fonction du porte-parole du Ministère public de la Confédération (communication externe)¹⁰. Le travail avec les médias sera concentré, de manière centralisée, au Service de presse de fedpol et alimenté par les directeurs de procédures quant à la matière. L'échelon hiérarchique que constitue le chef de ressort sera supprimé sans remplacement (suppression des ressorts EAI/ECI et EAI). La fonction de chef d'antenne sera supprimée pour être remplacée par celle de premier procureur prévue dans le nouveau code de procédure pénale fédéral.

- **L'abandon des mécanismes de promotion actuels**

Les directives actuelles prévoient un passage automatique de procureur fédéral assistant à procureur fédéral en passant par procureur fédéral suppléant en cas de bonnes prestations. Cet avancement régulier au cours d'une carrière conduit à une augmentation constante du nombre de procureurs fédéraux lorsque la fluctuation des effectifs reste basse. L'on renoncera à cet avancement automatique. Il ne sera plus possible de progresser qu'en faisant acte de candidature à un poste devenu vacant. Toutefois, une promotion indépendante de la fonction sera prévue dans le cadre de chacune de celles-ci (d'assistant II à assistant I dans le cadre de la fonction de procureur fédéral assistant ou de procureur fédéral instructeur à procureur fédéral instructeur et accusateur à l'intérieur de la fonction de procureur fédéral) afin de garder les collaborateurs valables et de les motiver.

- **La centralisation du ressort des experts économiques**

cf. ch. 5.5

- **La jonction du pilotage et du soutien des procédures**

Les connaissances spécifiques au droit et à la poursuite pénale (know-how), que l'on trouve aujourd'hui au ressort Services, seront utilisées au profit des procédures, de manière plus directe, et liées à l'état-major opérationnel du Procureur général. La direction du Ressort Services (procureur fédéral membre de l'EMO-PG), le Service juridique (monitoring des jugements) et le reporting des procédures ainsi que la Chancellerie centrale (enregistrement des affaires) en feront partie. Ainsi, les activités qui sont fortement en rapport avec les procédures pourront être consultées d'un seul point et dans la ligne directe de la procédure. Ceci permettra une meilleure information réciproque, une unité de doctrine dans l'emploi des informations ainsi obtenues et le développement et la gestion du controlling.

¹⁰ Il faudra débattre globalement de l'emploi futur de ce poste et prendre une décision.

- **La rationalisation de l'intendance**

Outre ses activités en faveur du pilotage des procédures et de leur soutien, le ressort Services se limitera aux processus accessoires et administratifs, à savoir les affaires du Département, du Conseil fédéral et du Parlement, la Logistique et les Services linguistiques. Le chef du ressort sera désormais responsable de la liaison avec les centres spécialisés Personnel et Finances afin de décharger le Procureur général de cette tâche.

- **La centralisation du support informatique au ressort Services**

Le support informatique actuel n'est pas réglé de manière uniforme (système Juris au MPC, gestion de l'intégration informatique au SG DFJP, help desk à l'OFIT et au CSI DFJP) ; le MPC l'estime sous-doté pour partie (le responsable de l'intégration partage son temps entre le MPC et la Commission fédérale des maisons de jeu à raison de 60:40). Le développement et l'exploitation des applications requises pour traiter les grandes quantités de données que l'on rencontre dans les procédures complexes de grande envergure (criminalité économique) présupposent une offre informatique étroitement liée et rapidement accessible. C'est pourquoi il faut rassembler au sein du ressort Services les tâches dévolues à la gestion de l'intégration informatique¹¹, à l'application Juris et à la gestion de projets.

Le nouvel organigramme du MPC comprend les fonctions que vous trouverez ci-dessous bien que la centralisation des experts économiques et de l'informatique n'y figurent pas encore. Les nombres relatifs aux postes portent sur les effectifs actuels ; ils reflètent les avancements prévus au sein des fonctions considérées. Cette organisation n'implique pas de coûts supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

Nombre	Fonction
Ressort opérationnel (Enquête et accusation; entraide judiciaire)	
1,0	Procureur général
1,0	Procureur général suppléant
6,0	Premiers procureurs fédéraux
19,9	Procureurs fédéraux Enquête et instruction
16,0	Procureurs fédéraux Enquête
7,8	Procureurs fédéraux assistants I
2,0	Procureurs fédéraux assistants II
23,4	Greffiers
Soutien opérationnel (Experts économiques MPC)	
1,0	Chef
4,0	Experts économiques et financiers
4,5	Analystes économiques et financiers
0,5	Secrétaire
Soutien de la Direction	
1,0	Chef (Procureur fédéral)
2,8	Assistance (juridique ou non)
Intendance	
8,6	Services spécialisés (service juridique, communication, services linguistiques, etc.)
11,0	Chancellerie (gestion des dossiers, reproduction et scanning, logistique, etc.)
110,5	au total (compétences classiques et nouvelles compétences)
2,0	Correction des effectifs; postes externes sans incidence financière pour le MPC
112,5	total des effectifs du MPC

¹¹ Interface avec le SG DFJP

5.3 Rationalisation de l'organisation de la Police judiciaire fédérale

5.3.1 L'organisation actuelle

La PJF existe depuis le 1^{er} janvier 2002. En plus d'avoir développé son activité de police judiciaire en vue d'assumer ses nouvelles compétences, elle a dû gérer l'augmentation de son effectif, qui est passé de quelque 120 à près de 450 collaborateurs, et organiser ses processus. Depuis lors, elle a progressivement adapté son organisation, tant pour ce qui est des processus que des structures (organigramme), en fonction des enseignements tirés et des évolutions.

L'organisation actuelle de la PJF correspond à la structure d'une police judiciaire, orientée sur les tâches opérationnelles, telle qu'elle est connue des autorités de poursuite pénale cantonales et internationales. La PJF comprend quatre niveaux hiérarchiques (chef de division principale, chef de division coordinateur, chef de division, chef de commissariat) et deux unités d'état-major (Officiers d'enquêtes, Etat-major). Le chef de la PJF (C PJF) a six subordonnés directs: quatre chefs de division coordinateurs, l'officier d'enquêtes dirigeant¹² et le chef d'état-major. Le C PJF forme avec ses subordonnés directs la direction de la PJF.

Les chefs de division coordinateurs (I et II) du domaine des enquêtes sont tous deux à la tête d'une division et deux autres divisions leur sont subordonnées, qui comprennent chacune de huit à treize commissariats de sept à treize collaborateurs. Les deux chefs de division coordinateurs (III et IV) des domaines de soutien aux enquêtes dirigent chacun leur propre division et deux autres divisions leur sont subordonnées, divisions qui comprennent chacune 13 commissariats de quatre à douze collaborateurs.

La PJF traite de nombreux mandats d'une part en qualité d'organe de police judiciaire de la Confédération et, d'autre part, en tant qu'interlocuteur chargé de l'échange d'informations et des tâches de coordination entre les autorités policières suisses et étrangères et les organisations internationales de police. A ces activités principales s'ajoutent de nombreuses tâches transversales qui incombaient avant 2006 principalement à l'ancienne division Support de fedpol: recrutement, formation et perfectionnement, entretiens personnels, gestion des problèmes rencontrés par le personnel, évaluation des collaborateurs, planification et contrôle du budget, acquisition de matériel, prises de position sur les différentes affaires.

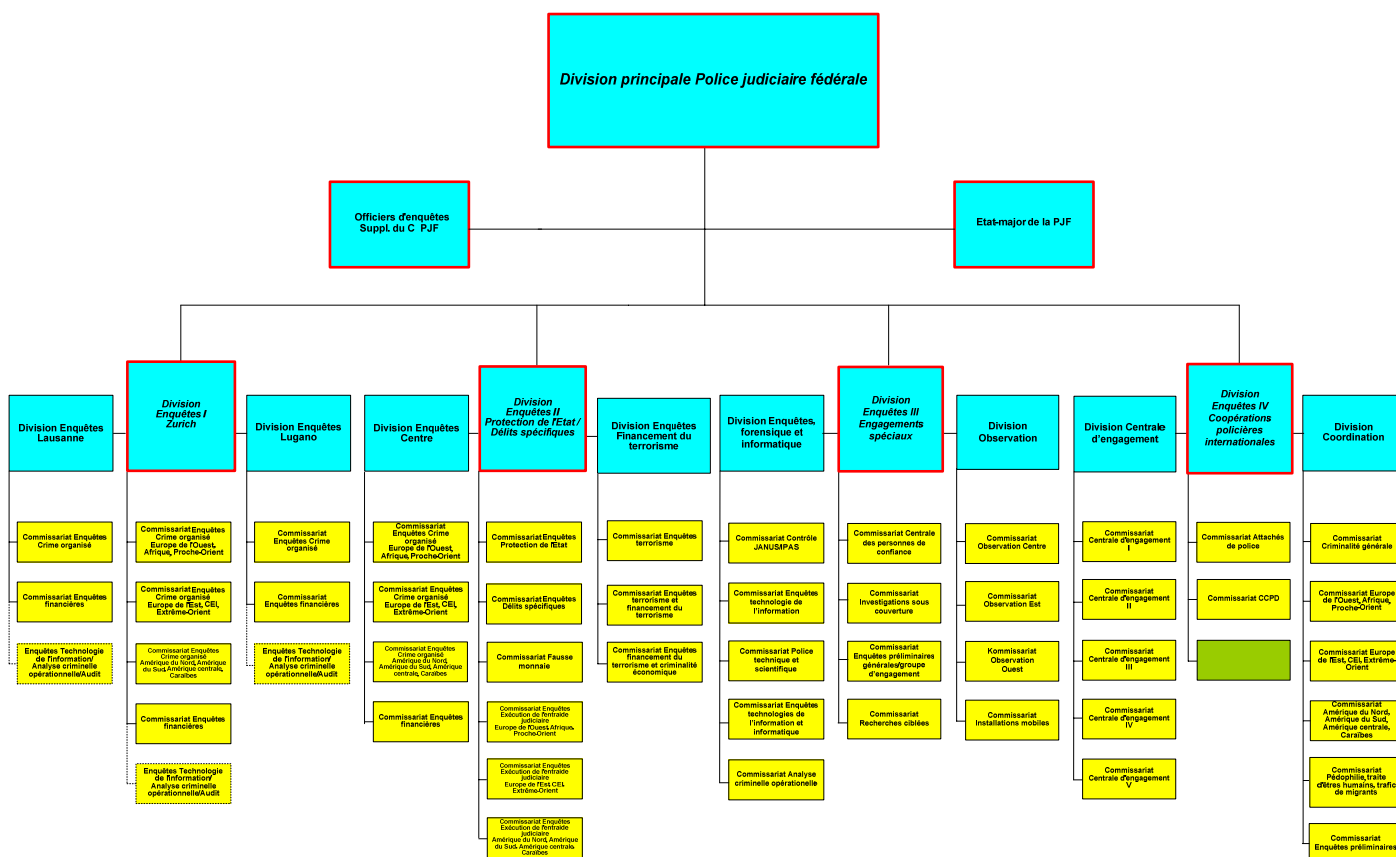
Lors du déroulement d'une procédure, l'officier d'enquêtes dirigeant et le chef de division coordinateur II font partie de l'EMO-PG étendu (mise en œuvre de la stratégie/pilotage des ressources). Une fois les décisions nécessaires prises, l'officier d'enquêtes dirigeant, qui représente le "single point of contact" de la PJF, confie, par la voie hiérarchique, la procédure à un chef de commissariat ou à un collaborateur principal. Ces deux

¹² Egalement le suppléant du chef de la PJF

personnes deviennent à ce moment les interlocuteurs directs du procureur chargé de l'affaire pour tout ce qui relève de la procédure qui leur a été confiée.

Les chefs de division et les chefs de division coordinateurs créent, aux différents échelons, les conditions requises pour que les chefs de commissariat et les collaborateurs principaux, mais aussi les autres collaborateurs, puissent mener leurs enquêtes de manière ciblée et efficace. Ils sont les interlocuteurs et les conseillers en matière de tactique policière, pour le procureur également. Le chef de division décide (en tenant compte des décisions de l'EMO-PG étendu) de la planification et de l'engagement des ressources pour les différents commissariats et le chef de division coordinateur décide de cela pour les différentes divisions.

Ils assurent les contacts avec les corps de police suisses et étrangers et avec les différentes organisations de police (p. ex. Interpol, Europol, FBI, BKA, Task Forces, etc.). L'expérience a montré que les autorités de police préfèrent traiter et collaborer avec des policiers du même échelon qu'avec des représentants du Ministère public (justice). Ils examinent en outre des questions juridiques du domaine policier, sont chargés de faire respecter les prescriptions en matière de protection des données et de contrôler la qualité des données introduites dans le système (entre autres).

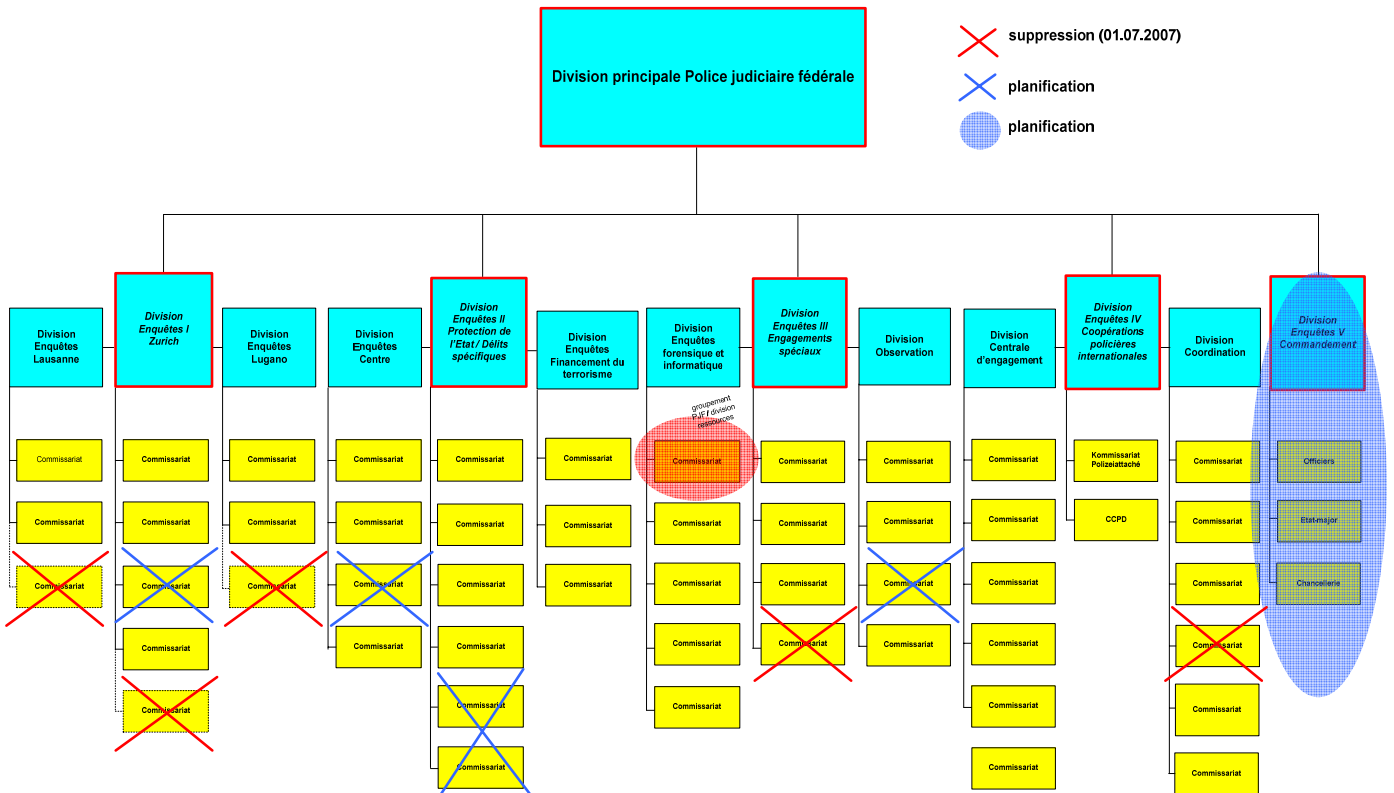


5.3.2 Mesures d'optimisation concernant l'organisation des processus et des structures

La PJF a constamment optimisé son organisation sur les plans des processus et de structures, mais elle est consciente qu'elle n'a pas atteint les limites de son potentiel d'amélioration. La liste des mesures mises en œuvre et de celles qui restent à mettre en œuvre a été dressée (cf. annexe 12.2). Parmi les mesures devant encore être mises en œuvre du point de vue actuel, la PJF en choisit trois:

- la simplification des services de commandement**
 Les unités d'état-major Officiers d'enquêtes dirigeants/Officiers d'enquêtes et Etat-major jusqu'alors séparées seront réunies en une division de commandement. Cela permet de rassembler les fonctions opérationnelles et administratives d'état-major et de condenser les tâches de conduite du C PJF.
- la fusion de commissariats (sections)**
 Les petits commissariats (de moins de cinq collaborateurs) et ceux qui effectuent les mêmes tâches devront fusionner. Des synergies seront ainsi créées et davantage d'enquêteurs seront disponibles.
- la centralisation du domaine des experts économiques et financiers**
 cf. ch. 5.5

Une fois ces mesures appliquées, l'organigramme sera le suivant:



La PJF fait les propositions suivantes:

- *Parallèlement à l'entrée en vigueur" du rapport de mise en œuvre ProjEff2, fedpol et le MPC seront chargés de mener les poursuites pénales sous forme de projets pilotés et de traiter les différents cas sous forme de projets. Dans le cadre de l'évaluation de la Phase II, ils devront rédiger un rapport sur la modification des processus, du conseil et du suivi technique et sur les éventuelles adaptations nécessaires sur le plan organisationnel.*
- *Approbation des mesures de réorganisation concernant la constitution d'une division de commandement et la fusion de commissariats.*

5.4 Evaluation par le chef de projet

5.4.1 Principes

Le chef de projet soutient les mesures de réorganisation proposées par le MPC et fedpol, dont le contenu et le calendrier ont été modifiés dans le cadre du projet. Ces mesures sont le résultat de la première phase du projet et doivent, ainsi que la méthode de travail "Conduite des procédures pénales en tant que projets pilotés", être mises en œuvre après avoir été adaptées (cf. ch. 3.3. et 4.4).

Le chef de projet estime qu'une organisation doit s'adapter aux processus de travail. Les domaines opérationnels doivent être déchargés le plus possible des tâches supplémentaires, administratives et auxiliaires, que ce soit en les regroupant davantage, en les déléguant ou en les abandonnant. Il convient de renoncer aux services intermédiaires qui n'apportent pas de plus-value réelle aux processus de travail.

Ces principes sont également valables pour les poursuites pénales menées au niveau fédéral. Etant donné que deux organisations (MPC, PJF) participent à la procédure, il y a des recouvrements dans leur travail, ce qui génère les problèmes inhérents à cette situation. La méthode de travail de "La procédure pénale envisagée en tant que projet", déjà appliquée, doit être davantage mise en œuvre. Les redondances peuvent être réduites et réglées par la nouvelle organisation de projets pilotés (cf. ch. 4).

La méthode de travail "Conduite des procédures pénales en tant que projets pilotés" attribue (comme le font l'actuelle loi fédérale sur la procédure pénale et le futur Code de procédure pénale, CPP) la conduite technique au procureur responsable de la procédure en question. A cela s'ajoute que l'EMO-PG étendu doit procéder à une gestion des ressources en commun à un seul niveau (attribution des ressources par l'EMO-PG étendu), et non pas à deux niveaux différents (décision de base par l'EMO-PG, dotation par la PJF au cas par cas). Le travail de l'EMO-PG prendrait ainsi une plus grande im-

portance, et les cadres qui y sont associés auraient un poids supplémentaire, mais cela aurait pour conséquence d'enlever des tâches aux autres cadres de la PJF.

5.4.2 MPC

Lors de la Phase II, les descriptifs de poste des premiers procureurs devront être définis au sein du MPC. A Berne, ils seront présents en plus grand nombre qu'à l'heure actuelle. En cas de réorganisation, le nombre des supérieurs hiérarchiques ne devraient pas augmenter en soi. Cet aspect devra être considéré dans la Phase II (mise en œuvre) lorsqu'il s'agira d'élaborer les nouveaux descriptifs de poste.

La mise en œuvre des nouveaux processus (procédures pénales en tant que projets pilotés) et des mesures d'organisation doit être soumise à un monitoring externe ou géré à l'externe et ses répercussions doivent être examinées. Il convient également d'examiner les descriptifs de poste et les fonctions.

5.4.3 PJF

Une partie des tâches et du travail des chefs de division coordinateurs et des chefs de division sont liées aux interfaces existant actuellement. Il est donc nécessaire d'adapter les descriptifs de ces fonctions (celle de chef de commissariat comprise) aux nouveaux processus de travail. Ce n'est pas encore le cas et cela est d'autant plus nécessaire qu'il a été mentionné à plusieurs reprises que les actuels descriptifs de poste ne reflétaient pas le travail effectif. Lors de ces adaptations, il faudra notamment évaluer la nécessité de la fonction de chef de division coordinateur. La fonction équivalente au MPC, celle de chef de ressort, est supprimée dans l'organisation proposée par le MPC; toutefois, un poste supplémentaire de premier procureur sera créé à Berne (cf. ch. 5.4.2).

5.4.4 Mesures

Lors de la Phase II, les descriptifs de poste et les fonctions de chef de division coordinateur, de chef de division et de chef de commissariat au sein de la PJF seront examinés, comme cela a été décrit plus haut. Cet examen portera également sur les descriptifs de poste et les fonctions des enquêteurs, par exemple par rapport au nombre nécessaire (sous-effectif d'enquêteurs) et à la charge de travail résultant des tâches non opérationnelles (tâches administratives). Il n'est pour l'instant pas possible de donner une réponse définitive à ces questions sur la base des documents et des informations disponibles, qui divergent parfois.

La mise en œuvre sera suivie à l'externe durant la Phase II.

Il faudra également considérer les indications figurant aux chapitres 3.3 et 4.4. Ce suivi ne sera pas une évaluation ou un contrôle de l'efficacité, ni une forme de surveillance,

mais simplement une aide apportée pour le travail restant à accomplir dans la Phase II du projet.

Les mesures et les étapes suivantes sont nécessaires:

- approbation des projets d'organigrammes par le SG DFJP, sous réserve de l'examen d'autres adaptations,
- mise en œuvre des nouveaux organigrammes; manuel d'organisation (fonctions et plan des postes, tâches, compétences, responsabilités au sein des organisations, fonctionnements, cahiers des charges, etc.),
- éventuellement évaluation des nouvelles fonctions et des nouveaux postes,
- suivi externe de la mise en œuvre des nouveaux processus et des nouvelles organisations en tenant compte des adaptations à prévoir, suivi externe lors de l'élaboration des descriptifs de postes et vérification des fonctions et des postes existants du point de vue de leur utilité et de leur nombre.

5.5 Centralisation des domaines des experts économiques et financiers

5.5.1 Situation initiale

Les autorités fédérales de poursuite pénale traitent déjà aujourd'hui des cas de criminalité économique au sens large (procédures relatives aux finances dans le domaine des compétences obligatoires), mais aussi, dans une moindre mesure, au sens étroit (dans le domaine des compétences facultatives). Afin d'apporter un soutien technique lors du traitement de ces procédures, un Centre de compétences des experts économiques et financiers (CCEF) a été créé au sein du MPC et doté d'autant de personnel que les moyens financiers le permettaient suite au coup d'arrêt donné au ProjEff. La PJF a également engagé des collaborateurs possédant des connaissances en matière de finances et d'économie. L'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) dispose quant à lui d'experts financiers. Pour régler les processus impliquant plusieurs domaines, le procureur général de la Confédération alors en poste avait rédigé un document intitulé "Principes: intervention du Centre de compétences des experts économiques et financiers (CCEF) du Ministère public de la Confédération dans la procédure pénale", daté du 8 août 2005 (valable dès le 1^{er} septembre 2005).

A propos de la collaboration technique entre le MPC et la PJF, ce document contient le passage suivant¹³: *"La PJF emploie ses propres experts économiques qui contribuent aux enquêtes policières en leur qualité de spécialistes de l'économie d'entreprise et des questions comptables, fiscales et financières. Ce personnel spécialisé employé par la PJF est aujourd'hui subordonné, du point de vue de l'organisation et de l'administration, aux commissariats chargés des enquêtes financières des antennes de Lausanne, de Lugano et de Zurich et aux divisions Enquêtes Centre et Enquêtes Protection de l'Etat / Délits spécifiques (STS/BT). Du point de vue technique, ce personnel est rattaché au Centre de compétences des experts économiques et financiers (CCEF) du Ministère public de la Confédération. Ce "double rattachement" garantit non seulement que les intéressés sont intégrés du point de vue technique, mais aussi qu'ils sont conduits, avec compétence, du même point de vue technique; il garantit également que leur développement et leur perfectionnement professionnels sont assurés, de manière ciblée, par le MPC."*

Bien que ces principes aient été approuvés par les partenaires (MPC, PJF), ils n'ont que partiellement été mis en œuvre, sans doute notamment du fait qu'ils sont récents. Il est aujourd'hui incontestable qu'un CCEF central doit être créé dans le MPC. Etant donné qu'il est prévu de renoncer à l'instruction préparatoire (P-CPP), les spécialistes de l'économie de l'OJI seront vraisemblablement rattachés au CCEF. En revanche, le MPC et la PJF ne s'accordent pas sur la dotation en personnel définitive de ce centre de compétences et sur ses tâches dans le cadre de la procédure d'enquête.

5.5.2 Solutions possibles

Dans le cadre de la recherche d'une solution aussi efficace que possible, il est prioritaire d'éviter les doubles subordinations et d'avoir le moins de redondances possibles. Il serait en principe possible de placer tous les spécialistes de l'économie et des finances au sein du futur CCEF auquel ils seraient également subordonnés. Il serait envisageable aussi que seuls les spécialistes de l'économie se trouvent au CCEF et que les enquêteurs financiers restent à la PJF. Les deux solutions présentent des avantages et des inconvénients.

Cette décision repose sur l'organisation des tâches du CCEF (localisation des processus). Ensuite le CCEF doit occuper une fonction de spécialiste-conseil (soutien opérationnel, mais sans mener d'enquêtes policières). Les collaborateurs du CCEF ne possèdent ni le statut de policiers, ni de procureurs mais celui de spécialistes et de conseillers. C'est la PJF qui se charge des activités de police. Il faut toujours se référer à la méthode de travail "La conduite des procédures pénales en tant que projets pilotés". Il en résulte une délimitation claire entre les différentes fonctions:

¹³ Point 3 "Règles d'intervention", paragraphe D "Coopération technique", p. 7

Le **procureur général** est (en tant que chef de projet et responsable de la procédure) chargé:

- de diriger les investigations préliminaires qu'il a confiées à la police,
- de diriger les procédures d'enquête de police judiciaire,
- de procéder aux mises en accusation et d'assumer les tâches de représentation devant le tribunal.

Les **spécialistes de l'économie au sein du CCEF** sont, en tant que collaborateurs du projet, responsables :

- du soutien et du conseil spécialisé aux procureurs pour les questions économiques et financières,
- de développer des stratégies d'enquête dans les domaines financiers et économiques à l'intention du procureur principal (planification, exécution et contrôle des analyses et des investigations relevant de sa compétence).

Les **enquêteurs et les enquêteurs financiers** de la PJF sont (en tant que collaborateurs du projet) responsables d'effectuer:

- les enquêtes menées dans le cadre des procédures qui ne sont pas liées en priorité à des questions économiques ou financières (dans lesquelles le CCEF n'est pas impliqué),
- les enquêtes relevant des domaines policiers menées dans le cadre des procédures liées en priorité à des questions économiques ou financières (dans lesquelles le CCEF est impliqué).

5.5.3 Organisation du CCEF

La hiérarchie du CCEF est horizontale, c'est-à-dire que tous les collaborateurs sont directement subordonnés à sa direction. Les fonctions d'experts-comptables, d'analystes financiers, d'experts en économie, d'experts financiers, qui sont aujourd'hui distinctes les unes des autres, sont rassemblées sous le terme de "spécialistes économie et finances". Toutes les autres fonctions (enquêteurs financiers, collaborateurs, etc.) sont rassemblées sous le terme de "conseillers économie et finances". Afin de motiver le personnel du CCEF à fournir des prestations et afin d'être juste par rapport aux différentes classes de services, il convient de créer des niveaux au sein des deux nouvelles fonctions (à l'instar de ce qui est prévu pour les procureurs).

5.5.4 Mesures

Pour la mise en œuvre, les mesures suivantes sont nécessaires:

- élaboration d'un concept CCEF (organisation, direction et collaboration, tâches, fonctions, interfaces, responsabilités, etc.) et mise en œuvre durant la phase II,

- décision quant à la dotation en personnel du CCEF, tant au niveau des experts (spécialistes économie/finances) qu'au niveau des collaborateurs (conseillers économie/finances),
- décision et mise en œuvre du transfert du personnel de la PJF et de l'OJI vers le CCEF au sein du MPC (nombre, formation, moment du transfert, etc.), et prise en compte des besoins de l'OJI pour les procédures en cours,
- le cas échéant, évaluation des nouvelles fonctions (cahiers des charges, tâches, responsabilités, etc.),
- réexamen des activités du CCEF en vue d'en améliorer le fonctionnement (gain et mise en œuvre constants de l'expérience).

6. Questions particulières

6.1 Fonction de coordination de la Confédération

6.1.1 Fixation des objectifs et mandat de base

Les autorités de poursuite pénale de la Confédération répondraient à un besoin, mais aussi au vœu émis par les cantons, en exerçant une fonction de coordination dans la répression de délits relevant de deux ou plusieurs concordats de police ou dans celle de délits commis, au plan international, en série ou en bande. Ces délits, qui ne tombent pas sous le coup des nouvelles compétences ProjEff, sont par exemple les effractions perpétrées à coup de bélier (Opération OMEGA), des affaires exhaustives en matière de pornographie infantile ou des affaires de drogue d'importance moyenne qui restent en-deçà du crime organisé. La coordination interdisciplinaire ainsi voulue doit garantir que les informations pertinentes au regard de la police judiciaire provenant de Suisse et de l'étranger soient transmises, promptement et exhaustivement, à tous les services qui en ont besoin (plaque tournante du point de vue de l'information).

La tâche de coordination est l'une des prestations que prévoit l'art. 2 de la loi fédérale sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC; RS 360) à l'intention des cantons et de l'étranger. La mise en œuvre du projet d'efficacité n'a rien changé à ce mandat de base. En revanche, le nombre des interlocuteurs a augmenté, comme celui des fois où une intervention a été revendiquée. Ces tâches, dont se charge la Police judiciaire fédérale, sont entre autres :

- la coordination des investigations menées aux échelons intercantonal et international (coordination temporelle et technique),
- la garantie de l'échange national et international des informations de police criminelle (soutien apporté à l'entraide administrative en matière de police, participation à l'exécution de demandes d'entraide judiciaire, mise sur pied et entretien du réseau requis pour ce faire, détachement d'agents de liaison à l'étranger),
- le traitement d'informations émanant de Suisse ou d'un pays étranger (détermination de la compétence fédérale et exécution de recherches préliminaires),
- la fonction d'office central (collecte et traitement des informations, analyse, élaboration de rapports).

6.1.2 Situation actuelle et variantes d'une suite à donner

Vu les ressources dont elle dispose, la Police judiciaire fédérale peut aujourd'hui assumer la tâche de coordination au sens d'une prestation de base. A cet égard, il faut accepter des restrictions pour ce qui est de la fonction d'office central, de la collaboration internationale (Analytical Workfile d'Europol, recueils d'information informatisés) et de l'analyse et du traitement de l'information (nouvelles procédures). Le président du groupe de travail traitant de la collaboration opérationnelle entre la Confédération et les cantons (Operationelle Zusammenarbeit Bund/Kantone AGOZ), Robert Steiner, Chef de la police de sûreté du canton du Valais, déclare que le soutien apporté aujourd'hui aux cantons dans le domaine de la coordination leur est précieux et qu'il donne satisfaction. Il propose les améliorations suivantes :

- désigner des interlocuteurs permanents dans les cantons qui fassent la liaison avec la Police judiciaire fédérale et qui interviennent efficacement,
- développer la plateforme opérationnelle existante dans laquelle sera déterminé l'ordre dans lequel les investigations doivent être coordonnées,
- maintenir l'AGOZ (déterminer la stratégie de coordination en collaboration avec les cantons, vérifier la mise en œuvre).

Pour la suite, trois variantes sont, en principe, concevables: le maintien de la coordination actuellement opérée (variante 1), le renforcement du traitement de l'information (variante 2) et le renforcement du traitement de l'information et de la coordination des procédures (variante 3).

Le renforcement du traitement de l'information s'inspirerait de la pratique actuelle d'Europol dans le domaine de l'Analytical Workfile. Dans ces fichiers d'analyse, des spécialistes rassemblent des informations provenant de différents pays, les analysent et les préparent à l'utilisation dans un contexte national. Il en résulte des rapports opérationnels ou stratégiques qui servent aux différents Etats pour soutenir les enquêtes ou ouvrir de nouvelles procédures. Si l'on devait retenir cette variante, il s'ensuivrait une réduction de la prestation de coopération.

Le renforcement du traitement de l'information et de la coordination des procédures constitue un développement de la variante 2 ; il correspond lui aussi à la pratique suivie par Europol. Europol s'acquitte aujourd'hui, dans le cadre de l'Analytical Workfile, d'une fonction supplémentaire de coordination en pilotant, de manière centralisée, des procédures dans divers Etats (groupes cibles). Cette variante ne pourrait être adoptée que si des ressources supplémentaires étaient libérées.

6.1.3 Recommandation et mesures

Il convient de garder la coordination telle quelle existe actuellement (variante 1). Elle est, en principe, sans incidence sur les coûts et elle permet de s'acquitter du mandat donné par la loi en fournissant une prestation de base. Conformément aux vœux émis par les cantons et aux attentes de ces derniers, il faut adapter, voire renforcer, la coordination en prenant les mesures ci-dessous :

- il faut désigner, à la PJF et dans les cantons, des interlocuteurs qui soient responsables de l'échange rapide et étroit d'informations de police judiciaire et de la coopération réciproque,
- la PJF fait intervenir la Commission de police judiciaire suisse afin d'établir la stratégie en matière de coopération avec les cantons et en tant qu'organe de contrôle,
- il faut examiner dans quelle mesure il serait judicieux de confier certaines tâches de coordination au MPC dans la Phase II.

6.2 Rattachement du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)

6.2.1 Contexte et discussion

Rattaché à la Division Services de fedpol, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) décide, sur la base d'une analyse de cas, si une communication de soupçons doit être transmise aux autorités de poursuite pénale. Si c'est le cas, il examine, en se fondant sur les bases juridiques en vigueur régissant la compétence, si la communication de soupçons doit être transmise à une autorité cantonale de poursuite pénale ou au MPC. En 2006, sur les 619 communications reçues, le MROS en a transféré près de 82 % (507), dont 29 % (149) au MPC et 71 % (358) aux autorités cantonales de poursuite pénale.

Dans le cadre de l'analyse de situation relative au Projet d'efficacité, la question s'est posée de savoir si, pour les autorités de poursuite pénale de la Confédération, il n'était pas plus judicieux que les communications de soupçons soient transférées d'office au MPC et que le MROS soit rattaché au MPC (ou au Département fédéral des finances). Une telle subordination pourrait éventuellement permettre de gagner en efficacité, d'offrir une meilleure vue d'ensemble et de rassembler plus d'informations utiles relatives aux enquêtes en cours.

Or tant le MPC que la PJF possèdent à ce jour déjà les moyens et les possibilités leur permettant d'obtenir des informations supplémentaires (banques de données VOSTRA¹⁴ et GEWA¹⁵). Le fait de transmettre d'office les communications de soupçons au MPC ne permettrait donc pas un gain d'informations à même de justifier la charge de travail supplémentaire ainsi engendrée. Par ailleurs, un tel concept ne correspondrait guère au règlement légal des compétences. Les cantons ont la primauté de la poursuite pénale; la Confédération n'est compétente que dans certains domaines et seulement lorsque les infractions ont été commises de manière prépondérante à l'étranger ou lorsque les infractions ont été perpétrées dans plusieurs cantons sans qu'elles se soient concentrées dans l'un d'eux.

A l'heure actuelle, le tri des communications est effectué par le MROS sur la base d'une approche pratique, discutée avec le MPC et dont l'exactitude est régulièrement vérifiée. Les conditions énoncées à l'art. 337 CP pour qu'il y ait compétence fédérale ne sont pas seulement appliquées aux activités de blanchiment d'argent, mais également à leurs actes préparatoires. Cette approche pratique se fonde sur le fait que le MROS dispose, au moment de la communication de soupçons, de trop peu d'informations pour pouvoir procéder à un tri qui soit uniquement centré sur l'activité de blanchiment d'argent, tel que l'a décidé le Tribunal fédéral (cf. ATF 8G.5/2004 et Pra 2004 n° 197 pp. 1036 ss et plus particulièrement dans cet arrêt le considérant let. G, et surtout le considérant 2.4.). Par conséquent, pour que l'on puisse parler d'un lien avec l'étranger déterminant la compétence fédérale, les valeurs auraient dû être déjà "préalablement blanchies" à l'étranger. Si l'on parlait de cette approche legaliste, alors seuls quelques rares cas (six à douze cas par année) pourraient être transmis au MPC.

Le transfert de toutes les communications de soupçons au MPC étant jugé inadéquat, un rattachement du MROS au MPC n'a pas non plus beaucoup de sens. Le rattachement organisationnel actuel du MROS résulte du fait que, le MROS étant un intermédiaire entre le monde de la finance et les autorités de poursuite pénale, il se doit d'être indépendant et neutre vis-à-vis de l'extérieur.

Le rattachement du MROS à fedpol et non au Département fédéral des finances (DFF) se justifie par le fait que le bureau de communication nécessite des connaissances spécifiques en matière de police judiciaire et qu'il collabore étroitement avec les autorités de poursuite pénale. Un déplacement au DFF ne serait pas optimal, d'autant plus que les autorités de surveillance de la plupart des intermédiaires financiers¹⁶, qui ont récemment été intégrées à l'autorité de surveillance des marchés financiers "LAUFIN"¹⁷, seront rattachées au DFF. Un tel déplacement remettrait en question l'indépendance requise du

¹⁴ Office fédéral de la justice, casier judiciaire informatisé (ordonnance du 29 septembre 2006 sur le casier judiciaire (ordonnance VOSTRA; RS 331)

¹⁵ Banque de données en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du MROS; art. 23, al. 3 LBA (RS 955.0) en relation avec l'art. 14 ss OBCBA (RS 955.23)

¹⁶ Exception: Commission fédérale des maisons de jeu (autorité de surveillance des casinos)

¹⁷ Autorité de surveillance des marchés financiers (message concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN); FF 2006 2741)

bureau de communication au sein du DFF et pourrait avoir une influence directe et négative sur le comportement des intermédiaires financiers en matière de communication.

Enfin, la transmission exclusive des communications de soupçons au MPC ainsi que le rattachement du MROS au MPC ou au DFF exigeraient de modifier la loi.

6.2.2 Recommandations et mesures

- La transmission exclusive des communications de soupçons du MROS au MPC n'est pas compatible avec le règlement actuel des compétences défini dans le CP. Sur le plan matériel, elle ne s'avère pas non plus absolument indispensable. Il convient donc d'y renoncer.
- L'implantation du MROS hors de fedpol n'augmenterait pas l'efficacité et aurait même une influence négative sur le comportement des intermédiaires financiers en matière de communication. De ce fait, le MROS doit rester rattaché à fedpol.

6.3 Rattachement de l'entraide judiciaire

6.3.1 Contexte et discussion

L'attribution des compétences à l'échelon national en matière d'exécution de l'entraide judiciaire est réglée par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP). L'attribution des demandes d'entraide judiciaire en vue de leur exécution se fonde sur l'art. 16 (compétences cantonales), l'art. 17, al. 4 (compétences fédérales) et sur l'art. 79 EIMP. Conformément à ces dispositions légales, l'Office fédéral de la justice (OFJ) charge le MPC d'exécuter l'entraide judiciaire dans les cas relevant obligatoirement de la juridiction fédérale. Après l'entrée en vigueur du Projet d'efficacité, l'OFJ a précisé sa pratique dans un courrier daté du 3 septembre 2003 adressé à toutes les autorités chargées de l'entraide judiciaire et l'a adaptée aux recommandations émises par la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) le 8 septembre 2003 relatives à la détermination de la juridiction compétente à l'échelon national pour les cas relevant de l'art. 304^{bis} CP (nouvel art. 337 CP).

Etant donné que l'OFJ¹⁸ et le MPC¹⁹ ont des compétences en la matière au niveau fédéral et que les cantons ont été désignés, dans le cadre de certains accords internationaux, comme interlocuteurs directs d'autorités de poursuite pénale étrangères et de tribunaux, la question s'est posée de savoir si, dans le cadre de l'analyse de situation relative au Projet d'efficacité, l'entraide judiciaire menée sur le plan fédéral de devait pas

¹⁸ Garantie de l'échange des demandes internationales d'entraide judiciaire et d'extradition et élaboration des bases légales et des accords internationaux nécessaires

¹⁹ Exécution de demandes et de procédures d'entraide judiciaire

être unifiée et être aux mains d'une seule instance. Il ne s'agit pas ici de modifier en profondeur la situation actuelle (structure et organisation), mais de noter que des améliorations (déroulement) sont possibles.

Une intégration de l'entraide judiciaire au MPC ressemblerait à un changement de cap radical, lequel devrait être précédé d'une discussion approfondie entre toutes les parties concernées (justice pénale, avocats, milieux financiers, DFAE, DFF, DFE) et d'une décision du Conseil fédéral et du Parlement prise sur cette base. Si le MPC devenait un office central national de l'entraide judiciaire, il serait alors également chargé de surveiller et d'attribuer les cas aux cantons et serait compétent pour recevoir les recours contre des décisions d'entraide judiciaire émanant des cantons et contre celles du Tribunal pénal fédéral. Il s'agirait de nouveautés qui ne seraient réalisables qu'en cas de révision totale de l'EIMP.

Il a été discuté de savoir si un changement de procédure de l'OFJ pouvait augmenter l'efficacité (et contribuer à la saisie la plus complète possible des délits relevant de la compétence fédérale) lors de l'attribution des demandes d'entraide judiciaire internationales. A l'heure actuelle, l'OFJ transmet aux cantons les demandes relevant de la compétence fédérale facultative (art. 337, al. 2, CP, criminalité économique) ainsi que les cas limites. Le MPC ne reçoit que les demandes pour lesquelles il a fait savoir au préalable qu'il menait déjà une procédure dans ce domaine.

Dans le cadre de la réorientation de la poursuite pénale au niveau fédéral (accent mis sur la criminalité économique), il pourrait être d'une part s'avérer judicieux que le MPC reçoive toutes les demandes nécessaires à la prise de décision, qu'il sache si la Confédération a une compétence facultative, si la procédure doit être menée par la Confédération et si des indications et des liens parallèles avec d'autres procédures peuvent être mis en évidence. D'autre part, le MPC ne dispose pas des ressources lui permettant de recevoir toutes les demandes dans ce but. Une grande partie des procédures devraient sans doute être retournées à l'OFJ, lequel devrait ensuite quand même les transmettre, comme c'est le cas aujourd'hui, aux cantons. Ce transfert s'avère compliqué et fait perdre du temps.

Une adaptation de la procédure (description plus précise des tâches) permettra de parer au besoin justifié, pour le MPC, de se voir déléguées de manière régulière les demandes d'entraide judiciaire dans le cadre des compétences obligatoires, et de tenir compte de manière plus efficace de la compétence facultative de la Confédération.

6.3.2 Recommandations et mesures

- L'OFJ délègue l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire qui comportent des états de faits relevant de la compétence obligatoire du MPC à ce dernier. Dans certains cas (états de faits relevant de la compétence obligatoire de la Confédération et

d'autres relevant de la compétence des cantons) et en cas de doute, l'OFJ consulte le MPC avant de prendre une décision.

- Le MPC définit et précise les critères indiquant que les conditions nécessaires à la reprise de cas de criminalité économique (compétence facultative de la Confédération) sont remplies.
- L'actuelle directive CAPS doit être adaptée en conséquence et recommandée en vue de sa mise en œuvre, pour les cantons et pour l'OFJ.
- Le MPC informe l'OFJ à l'avance des voyages internationaux effectués dans le cadre de l'entraide judiciaire et indépendamment de toute procédure (conférences).

7. Recours à des personnes de confiance

7.1 Loi fédérale sur l'investigation secrète (LFIS)

D'une manière générale, la pratique policière distingue en Suisse trois types de personnes pouvant apporter leur aide: le simple informateur, la personne de confiance et l'agent infiltré. Ces trois catégories, qui sont aussi utilisées par le Tribunal pénal fédéral dans son rapport intermédiaire de surveillance²⁰, peuvent être brièvement décrites de la façon suivante:

- *Informateur*: personne qui fournit occasionnellement et de son plein gré des informations à la police.
- *Personne de confiance*: personne qui, sous contrôle policier, est chargée de collecter et de transmettre des informations.
- *Agent infiltré*: personne qui, dans le cadre d'une procédure pénale et sous une fausse identité, est chargée de collecter du matériel de preuve relatif à des activités criminelles.

La notion d'agent infiltré a été réglée dans la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (LFIS; RS 312.8). Une définition plus précise, qui permettrait de faire une distinction claire avec les autres personnes pouvant apporter leur aide, n'a pas été effectuée. Selon le message et les procès-verbaux établis par les commissions, le recours à des agents infiltrés ne tombe pas sous le coup de la LFIS, même lorsque ces derniers sont indemnisés²¹. Contrairement au message, qui n'évoque pas les personnes de confiance, les procès-verbaux établis par les commissions indiquent que le législateur souhaitait utiliser la LFIS seulement en relation avec les agents infiltrés²². Les procès-verbaux relatifs à la LFIS mentionnent que le législateur ne voulait pas, avec la LFIS, interdire toutes les autres méthodes d'enquête²³. On peut donc s'attendre à ce que le recours à une personne de confiance en tant que méthode n'a pas été exclu par la LFIS.

²⁰ Rapport intermédiaire de surveillance "Ramos" de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral du 18.9.2006 concernant les méthodes d'enquête du Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale.

²¹ FF 1998 3672, 3731; procès-verbal de la CAJ CN sous-commission du 18.12.2000, pp. 18 s. et procès-verbal de la CAJ CN du 9.5.2000, pp. 5 s.

²² Cf. le procès-verbal de la CAJ CN du 9.5.2000, p. 5, qui définit les agents infiltrés ainsi: "nur die echten verdeckten Ermittler im Sinne von Polizeibeamten oder von Personen, die zwar nicht Polizisten sind, aber in einem Arbeitsverhältnis zur Polizei stehen".

²³ Cf. le procès-verbal de la CAJ CN du 9.5.2000, p. 5: "Das andere regeln wir nicht, können aber nicht [...] sagen, was nicht geregelt ist, ist verboten".

7.2 Nécessité d'une norme légale formelle spécifique

La LFIS ne contenant pas de réglementation exhaustive des méthodes d'investigation secrète, l'admissibilité du recours à des personnes de confiance dépend de la nécessité de disposer ici, comme pour l'investigation secrète, d'une base légale spéciale. Les autorités de poursuite pénale de la Confédération peuvent procéder à des enquêtes en se fondant sur l'art. 3 de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (LOC; RS 360) et sur l'art. 101 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0). A l'heure actuelle, le recours à de personnes de confiance par la police judiciaire est également inclus dans la réglementation générale appliquée à la recherche d'informations de police judiciaire.

En 2005, la Police judiciaire fédérale a procédé à l'examen et à la modification de sa directive du 1^{er} juillet 2002 concernant le recours à des informateurs et l'engagement de personnes de confiance. A la suite de cela, le Commissariat "Centrale des personnes de confiance", rattaché à la Police judiciaire fédérale, a été créé au 1^{er} janvier 2006. Le 27 novembre 2006, un document de base et un ordre de service interne à la PJF ont été approuvés. Ce document entrera en vigueur dès que les discussions menées actuellement avec le MPC au sujet du contenu seront closes.

Contrairement à l'agent infiltré, la personne de confiance ne doit ni dissimuler sa véritable identité, ni s'infiltrer dans les milieux criminels. Son accès aux informations se base sur les relations personnelles qu'il entretient déjà avec les personnes cibles ou sur un séjour dans les milieux criminels.

D'une manière générale, le recours à des personnes de confiance dans le contexte décrit ci-dessus constitue une atteinte aux droits de la personne qui n'est cependant pas comparable à celle engendrée par l'investigation secrète. Une norme légale formelle spécifique n'est donc pas nécessaire. Les normes de compétences générales de la police applicables aux activités d'enquête sont aussi valables pour les activités menées par les personnes de confiance.

Cependant, la notion de personne de confiance reste peu claire, notamment en ce qui concerne sa délimitation avec les personnes qui, sans appartenir à la police, sont engagées en vertu de l'art. 5 LFIS. En raison de la similitude qui existe avec la notion d'agent infiltré, il convient de voir si la personne concernée est visée ou non par les dispositions de la LFIS. La formation des autorités compétentes permettrait de garantir avant tout que les conditions nécessaires à l'engagement de personnes de confiance sont strictement respectées.

Le recours à des personnes de confiance ayant été récemment au centre des discussions non seulement au sein des milieux spécialisés mais aussi dans le grand public, la question de la nécessité d'agir s'impose. Dans le cadre de l'enquête administrative du MPC du 15 septembre 2006, Rolf Lüthi, qui a été chargé de l'affaire, est arrivé à la

conclusion suivante: même si le recours à des personnes de confiance était accepté pour des raisons relevant de l'Etat de droit, il faudrait alors fixer de manière définitive aussi vite que possible pour quels mandats et sous quelles conditions des personnes de confiance peuvent être engagées. Par ailleurs, l'actuelle directive de la PJF ne contiendrait aucune garantie formelle. Il s'agirait donc soit de procéder à des travaux législatifs, soit au moins de préciser l'actuelle directive de la PJF.

7.3 Variantes

Considérée comme une variante qu'il est possible de mettre en œuvre rapidement, l'actuelle directive de la PJF a déjà commencé à être modifiée. Les conditions-cadres ont été discutées, en se basant notamment sur les recommandations sur l'intervention d'agents infiltrés au sens de la LFIS émises par la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS) et sur l'art. 10 LFIS. Lors de la séance du 15 novembre 2006, le MPC et la PJF ont décidé que la PJF préparerait l'ordre de service. Le 15 décembre 2006, il a été décidé d'engager un groupe de travail composé de collaborateurs du MPC et de la PJF, chargé du mandat suivant:

- élaboration de directives du MPC pour la PJF, qui règlent les points juridiques importants lors du recours à des personnes de confiance;
- élaboration d'un ordre de service interne à fedpol (sur la base de celui qui existe déjà), qui définit la mise en œuvre pratique du recours à des personnes de confiance.

En cas de réglementation de l'engagement de personnes de confiance au niveau de la loi, il faudrait veiller à ce que le recours à des personnes de confiance ne soit pas institutionnalisé mais soit une source d'informations dans le cadre de la recherche d'informations de police. Il ne serait donc pas judicieux de régler de façon isolée le domaine lié aux personnes de confiance. Du point de vue de la systématique du droit, des solutions ponctuelles permettant de combler des lacunes au cas par cas ne sont pas non plus satisfaisantes et s'avèrent difficiles à mettre en œuvre.

Une réglementation pourrait en revanche être intégrée dans la révision générale du droit fédéral en matière de police qui a déjà commencé. Comme il l'avait présenté dans sa réponse à l'interpellation Banga du 21 juin 2006²⁴, le Conseil fédéral a entrepris de rénover par étapes le droit fédéral régissant la police. Il a présenté dans un premier temps aux Chambres fédérales les messages concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)²⁵ et la loi sur l'usage de la contrainte

²⁴ 06.3285 Ip. Banga: Sécurité intérieure. Réglementation constitutionnelle et répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. L'interpellation fait référence à l'atomisation historique du droit régissant l'activité de la police au niveau fédéral et à la concrétisation des pouvoirs d'intervention des organes de police fédéraux.

²⁵ FF 2006 4819

dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (LUc)²⁶. Dans un deuxième temps, le chef du DFJP a chargé fedpol d'élaborer des propositions en vue de la création d'une loi sur la police de la Confédération.

Il convient de noter que, dans tous les cas, la nécessité d'agir par la voie législative s'impose dès lors qu'un recours à des personnes de confiance dans les limites susmentionnées se révèle de plus en plus souvent inapproprié (p. ex. parce que les personnes de confiance, par peur de représailles, ne sont désormais prêtes à effectuer un mandat que sous une fausse identité). En raison de cette similitude avec les agents infiltrés au sens de la LFIS, les personnes de confiance devraient alors être engagées sur la base de la LFIS ou alors le domaine de l'engagement de particuliers prêts à offrir leur aide dans un but de recherche d'informations devrait être complètement révisé et une norme légale formelle uniforme devrait être introduite.

7.4 Recommandations et mesures

- Les projets déjà introduits par le MPC et la PJF visant à préciser les directives relatives au recours à des personnes de confiance et à élaborer un ordre de service doivent être poursuivis et achevés.
- Au vu de la délimitation difficile à établir, tant dans la théorie que dans la pratique, entre les personnes de confiance et les agents infiltrés, il convient de veiller, grâce à la formation, à ce que les conditions nécessaires au recours aux agents infiltrés et aux personnes de confiance soient respectées par les collaborateurs du MPC et de la PJF.
- Pour des raisons liées à la sécurité du droit, une base légale formelle doit être créée pour le recours aux personnes de confiance. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une révision totale du droit fédéral en matière de police. Il conviendra de tenir compte des éventuelles modifications du droit de la procédure pénale.

²⁶ FF 2006 2429

8. Instruction préparatoire et Office des juges d'instruction fédéraux

8.1 Optimisation des interfaces OJI-MPC/PJF

Le modèle actuel (avec enquête et instruction préparatoire) a été examiné et amélioré constamment par les partenaires concernés, notamment en vue de gérer et de traiter les cas actuellement en suspens. Ainsi, à la demande du Tribunal pénal fédéral, le MPC et l'OJI ont élaboré des directives relatives à une délégation de procédures réglementée et planifiable. Ces directives, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2005, visaient deux buts: améliorer la planification de la charge de travail de l'OJI et optimiser l'engagement de l'ensemble des ressources, de telle sorte que les problèmes de capacités de l'OJI puissent être réduits et, à terme, évités. Il s'agissait surtout d'augmenter à 80 % le degré d'instruction (part du traitement effectué par le MPC) et d'introduire un modèle selon lequel l'OJI indique au MPC qu'il peut reprendre des procédures à un certain moment et en fonction de ses capacités.

La pratique a montré que les directives sont difficilement applicables au niveau de la direction. En effet, en raison de dépendances procédurales, il est difficile pour les procureurs de la Confédération de faire des pronostics. Il en va de même pour les juges d'instruction lorsqu'il s'agit de retourner les procédures accompagnées du rapport de clôture; la raison n'en est ici pas tant les dépendances mentionnées que l'attitude adoptée par les parties dans le cadre du délai fixé à l'art. 119 PPF. Afin d'améliorer la mise en œuvre des directives, il a été décidé dans le cadre des discussions trilatérales que le MPC réactiverait la liste des délégations de procédures prévues et la transmettrait à l'Office des juges d'instruction chaque trimestre.

S'agissant du changement de modèle qui sera bientôt effectué (abandon de l'instruction préparatoire), la question se pose de savoir si la suppression complète des plus de 60 instructions préparatoires en suspens doit avoir lieu à ce moment ou s'il faut partir du fait que les procédures doivent à ce moment être retournées au MPC, et ce indépendamment de l'état de leur traitement, afin d'y être traitées et liquidées.

8.2. Conséquences prévues de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale fédérale

8.2.1 Projet "Transformation OJI"

A l'automne 2006 déjà, le TPF, en tant qu'organe de surveillance de l'OJI, a lancé un projet intitulé "Transformation" qui vise à accompagner les collaborateurs de l'OJI lors du passage au nouveau modèle de poursuite pénale. Il examine et met en œuvre toutes

les mesures à même de garantir une exploitation efficace de l'OJI d'ici à l'entrée en vigueur du nouveau CPP.

Le projet s'est concentré sur l'élaboration de la variante "Transfert de l'OJI au MPC – pas de changement d'ici à l'entrée en vigueur du nouveau CPP". Des sous-variantes ont par ailleurs également été examinées ("Postes vacants au MPC", "Postes vacants à l'OJI"). La variante "Transfert partiel au tribunal des mesures de contrainte (TMC)" a quant à elle été ajournée car il n'est actuellement pas possible de savoir si un tel tribunal sera mis en place à l'échelon fédéral. La variante "Postes vacants au TPF" a également été ajournée. Les variantes "Instruction préparatoire facultative" et "Suppression anticipée de l'instruction préparatoire" n'entrent plus non plus en ligne de compte pour le projet "Transformation".

Dans le cadre du groupe de projet "Transformation", la variante "Transfert au MPC" se présente comme suit:

- L'OJI reste actif dans le domaine opérationnel, sans changement, comme il l'a été jusqu'à présent.
- Vu le temps nécessaire à la connaissance du dossier dans une procédure spécifique, aucune procédure ne sera plus transmise à l'OJI à partir d'un délai de carence de trois à quatre mois avant l'entrée en vigueur du nouveau CPP.
- La procédure suit le juge d'instruction dans sa nouvelle fonction. Lorsqu'une instruction préparatoire a déjà été ouverte par un juge d'instruction, la procédure est alors menée à terme par ce juge d'instruction au sein du MPC.

A noter que l'instruction préparatoire ne constitue pas une répétition de la procédure d'enquête mais un complément. Les prestations fournies par l'OJI ne disparaissent pas après sa dissolution, mais sont parachevées ailleurs, à savoir au MPC. Une économie de tâches est réalisée et résulte du fait que les dossiers ne sont plus transférés pour être étudiés et qu'il n'y a plus de rédaction du rapport de clôture. Si les prestations ne doivent pas être réduites, alors la solution de l'intégration s'impose.

Pour l'OJI, le but n'est pas d'éliminer les cas en suspens d'ici à la dissolution de l'office. Les procédures pendantes doivent plutôt suivre l'OJI au MPC, où elles seront ensuite traitées par le juge d'instruction compétent et, le cas échéant, portées devant l'accusation. Cette solution permet d'éviter que le dossier ne soit transféré une nouvelle fois. Elle ne nécessite pas de pilotage compliqué des ressources dû à la diminution des cas en suspens. Du point de vue du groupe de projet "Transformation" et également du Tribunal pénal fédéral, elle constitue la solution transitoire la plus efficace.

Afin d'éviter un exode des collaborateurs de l'OJI, le groupe de projet "Transformation" considère qu'il est indispensable que le DFJP rédige une déclaration de garantie de transformation contraignante au plus tard au milieu de l'année, dans laquelle il serait

stipulé que l'OJI sera transféré au MPC dès l'entrée en vigueur du nouveau CPP. Comme c'est le cas pour les procédures, les postes suivraient ensuite également les collaborateurs qui rejoindraient le MPC.

8.2.2 Conséquences du projet ProjEff2 sur la nouvelle loi sur l'organisation des autorités

Le DJPF élabore actuellement une nouvelle loi sur l'organisation des autorités, qui doit intégrer les résultats du présent rapport, notamment en ce qui concerne la structure organisationnelle du MPC. Il s'agira de régler, soit dans la loi soit dans l'ordonnance, les compétences du procureur fédéral, des premiers procureurs et des procureurs. Le lien entre ces différents travaux doit être garanti.

8.3 Recommandations et mesures

- Le transfert de l'OJI et de l'instruction préparatoire au MPC est approuvé. Les données et les calculs relatifs à la nécessité de réinvestir les moyens de l'OJI dans la procédure pénale au niveau fédéral figurent au ch. 9.2 (variante 3).
- Une déclaration rapide et contraignante du DFJP concernant le transfert de l'OJI au MPC peut encourager de façon décisive le transfert, dans l'intérêt d'une poursuite pénale efficace, et peut contrer une insécurité au sein de l'OJI. D'entente avec le Tribunal pénal fédéral, les collaborateurs de l'OJI doivent être informés des décisions prises à ce sujet. L'accompagnement des collaborateurs par le projet "Transformation" doit également être poursuivi.
- Les détails des travaux relatifs au transfert doivent être élaborés dans le projet "Transformation", en collaboration avec le MPC.
- Les résultats du présent rapport seront intégrés dans la suite des travaux d'élaboration de la loi sur l'organisation des autorités, notamment en ce qui concerne l'organisation du MPC.

9. Budget

9.1 Base de calcul

Comme l'a montré le rapport Uster²⁷, il est possible de diriger les procédures pénales en tant que projets pilotés avec toutes les variantes budgétaires (sauf si la dotation est inférieure à un niveau critique). Cela dit, le nombre, la qualité et la durée des procédures pouvant être menées dépend des ressources attribuées. Disposer de plus de personnel spécialisé et de ressources financières permet de mieux traiter les procédures et de les traiter plus rapidement. Si la réorientation préconisée de la procédure pénale fédérale était mise en œuvre, la tendance serait plutôt à moins de procédures. Il ne faut pas pour autant en déduire que les besoins en ressources seront moins élevés. La concentration des forces sur un nombre certes moins élevé de procédures qui sont, en contrepartie, plus longues et plus complexes – et par conséquent coûteuses – ne permet pas de réaliser des économies. C'est pourquoi le rapport Uster recommande que la transformation proposée de la procédure pénale à l'échelon fédéral se fasse dans le cadre budgétaire actuel (sans coupes supplémentaires)²⁸.

Dans le mandat qu'il a attribué au chef de projet, le DFJP a prévu un montant de 111,78 millions de CHF pour servir de base de calcul au budget du ProjEff. Ce montant est celui qui est inscrit dans la planification financière 2006. Ce chiffre étant, dans l'intervalle, devenu obsolète, on aura recours à l'avenir à une autre base de calcul. 2006 demeure l'année de référence, mais le montant pris en compte correspond aux ressources financières qui seraient nécessaires pour le total des effectifs 2006 sans réductions (postes occupés et vacants). Ainsi, le montant à considérer pour les calculs est de 105,51 millions de CHF (fedpol 76,02, MPC 21,69, OJI 5,60, CSI DFJP 2,20 millions de CHF).

La présentation des variantes qui suit n'inclut pas de projection sur les années suivantes; elle ne prend donc pas en compte les frais éventuels des années à venir liés à de nouveaux développements, à des tâches supplémentaires ou encore à des projets (domaine informatique). Elle ne comprend pas non plus les ressources nécessaires chaque année pour financer les augmentations de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération. Dans la mesure où les domaines ProjEff (récemment mis sur pied) emploient en majorité des collaborateurs jeunes dont le salaire est encore en pleine augmentation, il convient de ne pas négliger les besoins financiers que cela représente. S'agissant des augmentations de salaire des postes ProjEff, il faut compter 1,3 millions de CHF par an pour fedpol et 0,3 millions de CHF par an pour le MPC.

Si la disponibilité de ces moyens n'était pas garantie pour quelques années, des problèmes de recrutement pourraient se faire jour et la motivation risquerait de baisser considérablement (pas de perspectives d'avenir). Si les augmentations de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération doivent être financées sans augmen-

²⁷ Analyse de situation 2006 (rapport Uster), chap. 5.7, p. 51 (Finances et personnel)

²⁸ Analyse de situation 2006 (rapport Uster), chap. 1.4, p. 7 (Définition de ce qui devrait être)

tation des ressources, ces coûts supplémentaires devront être compensés par une réduction des effectifs. L'ampleur d'une telle réduction est détaillée dans les tableaux de l'annexe 12.1.

Les chiffres avancés sont de nature théorique. Rien ne permet de dire qu'aucune ressource financière supplémentaire ne sera accordée dans les années à venir. Par ailleurs, les augmentations de salaire minimales en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération ne seront effectives que si l'ensemble des promotions qu'il est possible d'accorder le sont réellement et que le travail est évalué en conséquence (échelon d'évaluation A).

9.2 Les variantes et leur évaluation chiffrée

Variante 1 (105,51 millions de CHF, total des effectifs 2006 sans réductions)

Cette variante part du principe que le ProjEff n'a pas été concerné par les réductions d'effectifs (et les déplacements de postes) qui ont eu lieu dans le cadre du programme d'abandon des tâches (PAT) et du projet de centres spécialisés DUE (FAZ DUE). Le coût total de cette variante est de **105,51 millions de CHF** (fedpol 76,02, MPC 21,69, OJI 5,60, CSI DFJP 2,20 millions de CHF). Abstraction faite des économies réalisées avec le PAT et FAZ DUE, soit 2,51 millions de CHF, on parviendrait avec cette variante à une augmentation de 10 postes. Cette variante n'est pas considérée comme réaliste.

Variante 1

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol	441,5	66,423	9,600	76,023
MPC	90,7	17,017	4,679	21,696
OJI				5,600
CSI DFJP ²⁹				2,200
Total	532,2			105,519

Variante 2 (103,00 millions de CHF, total des effectifs 2006 moins PAT et FAZ DUE)

Cette variante prend en compte les économies réalisées grâce au PAT et FAZ DUE. Elle correspond à la somme totale qui aurait été nécessaire en 2006 pour le total des effectifs (postes autorisés, occupés et vacants). Celle-ci s'élève à **103,00 millions de CHF** (fedpol 74,39, MPC 20,81, OJI 5,60, CSI DFJP 2,20 millions de CHF). Cette solu-

²⁹ On estime que les moyens du ProjEff pour le CSI DFJP (2,2 millions de CHF) qui seront supprimés dans le cadre de l'externalisation de la bureautique du DFJP seront réinvestis dans le domaine opérationnel du ProjEff.

tion consisterait à poursuivre sur l'état 2006 (moins PAT et FAZ DUE). Elle est recommandée pour la suite des travaux.

Variante 2

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol Variante 1		66,423	9,600	
PAT, FAZ DUE		-1,135	- 0,500	
fedpol	441,5	65,288	9,100	74,388
MPC Variante 1		17,017	4,679	
PAT, FAZ DUE		0,389	- 0,495	
MPC	90,7	16,628	4,184	20,812
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
Total	532,2			103,000

Variante 3 (97,40 millions de CHF, total des effectifs 2006 moins PAT, FAZ DUE et OJI)

Cette variante part du principe que l'on supprime l'OJI sans compensation et sans réinvestissement des ressources financières correspondantes (5,60 millions de CHF). Le montant total de cette variante s'élève à **97,40 millions de CHF** (fedpol 74,39, MPC 20,81, CSI 2,20). Cette solution ne pourrait être mise en œuvre qu'après l'entrée en vigueur du nouveau CPP et la suppression de l'OJI qui en découle (2010, éventuellement 2009).

Variante 3

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol Variante 2	441,5	65,288	9,100	74,388
MPC Variante 2	90,7	16,628	4,184	20,812
CSI DFJP				2,200
Total	532,2			97,400

Renoncer à réinvestir les ressources financières actuellement attribuées à l'OJI revient à réduire les structures. L'instruction préparatoire telle qu'elle existe aujourd'hui ne constitue pas une redondance par rapport à l'enquête du procureur général, mais la complète. Cela signifie, si l'on renonce à l'instruction préparatoire, que certaines tâches disparaissent du fait de la suppression des redondances, mais que d'autres tâches demeurent (en particulier d'autres tâches ou des tâches à venir de sauvegarde des preuves). La charge de travail diminue du fait que les juges d'instruction n'ont plus besoin de lire le dossier, ce qui prend beaucoup de temps, ni de rédiger un rapport final.

En partant du degré d'instruction de 80 %³⁰ établi pour la collaboration future (80 % de la procédure traitée par le MPC et 20 % par l'OJI), un modèle peut être établi. Il en résulte, pour le domaine des enquêtes du MPC, une charge de travail supplémentaire de 20 % en tout. La charge de travail (qui disparaît) pour la lecture du dossier et la rédaction du rapport final varie (en fonction de la procédure ou de l'instruction préparatoire) entre 5 et 15 %. Si l'on part du principe que le gain d'efficacité serait en moyenne de 10 %, il en résulte une charge de travail supplémentaire de 10 % pour l'ensemble du système (indépendamment du nombre de procédures et du nombre de collaborateurs).

Ramené aux conditions qui prévalent actuellement, cela signifie qu'il faut engager cinq procureurs supplémentaires au sein du MPC: 10 % des 25 procureurs x 2, car les procureurs travaillent en équipe (un procureur et un procureur fédéral suppléant ou un procureur fédéral assistant). Le réinvestissement des ressources financières de l'OJI (postes) en fonction des besoins restants et de la réorientation de la poursuite pénale à l'échelon fédéral (centralisation des domaines des experts économiques et financiers et fixation de nouvelles priorités) se ferait par conséquent comme suit:

Nombre	Fonction	Motif
5	juge d'instruction	compensation de la charge supplémentaire au sein du MPC
5	greffier	compensation de la charge supplémentaire au sein du MPC
2	employé de chancellerie	compensation de la charge supplémentaire au sein du MPC
4	expert financier	centralisation des domaines des experts économiques et financiers (CCEF)
1	greffier	centralisation des domaines des experts économiques et financiers (CCEF)
1	employé de chancellerie	centralisation des domaines des experts économiques et financiers (CCEF)
5	juge d'instruction	nouvelle priorité: procédures longues et complexes
5	greffier	nouvelle priorité: procédures longues et complexes
28	fonctions/postes en tout au sein de l'OJI	

La nécessité de réinvestir les ressources financières de l'OJI (5,60 millions de CHF) dans la future poursuite pénale à l'échelon fédéral s'explique dans la mesure où il s'agit de maintenir la productivité actuelle tout en fixant de nouvelles priorités. S'il s'agit uniquement de maintenir la productivité, les moyens à réinvestir se réduisent d'environ la moitié. Dans ce cas, le gain d'efficacité atteint du fait qu'on renonce à l'instruction préparatoire est réduit à néant et la réorientation ne peut avoir lieu qu'en partie.

Variante 4 (86,85 millions de CHF, total des effectifs 2006 moins PAT, FAZ DUE et OJI, plus 10% de gain de synergies par rapport à la somme initiale de 105,51 millions de CHF)

Dans cette variante, 10 % supplémentaires (10,55 millions) sont retirés de la somme totale prévue de 105,51 millions de CHF. Ainsi, la réduction se chiffre dans les faits (en comptant la suppression des ressources de l'OJI) pour les autres partenaires à quelque

³⁰ Richtlinien für eine geregelte und planbare Verfahrensübergabe MPC-OJI vom 1.6.2005 (uniquement en allemand)

11 %. Le montant total pour cette variante (**86,85 millions de CHF**) se décompose comme suit: fedpol 66,33, MPC 18,56, CSI 1,96 millions de CHF.

Variante 4

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol Variante 3	441,5	65,288	9,100	74,388
10,8 % ³¹	- 47,8			- 8,058
fedpol	393,7			66,330
MPC Variante 3	90,7	16,628	4,184	20,812
10,8 %	- 9,8			- 2,254
MPC	80,9			18,558
CSI Variante 3				2,200
10,8 %				- 0,238
CSI DFJP				1,962
Total	474,6			86,850

Cette variante représente une réduction plus importante, de l'ordre de 18,66 millions de CHF, par rapport au montant total 2006 sans réductions de 105,51 millions de CHF. Etant donné que les frais de biens et services découlent pour l'essentiel des procédures pénales en tant que projets pilotés et des montants correspondants, il y a peu de marge de manœuvre dans cette rubrique. L'essentiel des économies provient par conséquent des frais de personnel.

En partant d'un nombre total de 565 postes ProjEff, cela revient à supprimer 56,5 postes. Pour le MPC, cela revient à perdre au moins 9 postes (3 équipes chargées du traitement de procédures et/ou éventuellement du personnel de la Division Services) et pour fedpol à supprimer au moins 47 postes. Il existe chez fedpol différentes possibilités de mise en œuvre de cette réduction de postes. En fonction de la possibilité adoptée, les répercussions sont différentes sur le nombre, la durée et la qualité de chaque procédure, ainsi que sur le MPC et sur la mise en œuvre de la stratégie de poursuite pénale. Les possibilités de mise en œuvre de la variante 4 au sein de fedpol sont détaillées ci-dessous:

Possibilité A:

Réduction uniquement dans le domaine des enquêtes de la PJF

Il y aurait vraisemblablement 5 à 10 procédures de plus à traiter sans ressources policières dans les domaines principaux d'infraction (terrorisme, crime organisé, criminalité économique). La deuxième des trois unités d'observation existant à l'origine devrait être supprimée (la première a déjà dû l'être en 2006). La réduction du soutien aux enquêtes aura de manière générale des répercussions négatives sur la durée des procédures et la qualité du travail d'enquête. Il en résulterait la suppression de trois équipes de procureurs ou alors ceux-ci seraient engagés pour le travail policier (pour lequel ils coûtent trop cher).

³¹ Avec la suppression de l'OJI, cette réduction représente quelque 11 % pour les autres partenaires.

Possibilité B:Réduction partielle dans le domaine des enquêtes de la PJF et parmi les postes ProjEff de fedpol en-dehors de la PJF

Les conséquences liées à la procédure d'enquête sont en principe les mêmes que dans la possibilité A, en moins drastiques. Cinq procédures supplémentaires devront vraisemblablement être traitées sans ressources policières dans les domaines principaux d'infractions (terrorisme, crime organisé, criminalité économique). La suppression de postes ProjEff de fedpol en-dehors de la PJF entraîne un afflux de tâches administratives et de tâches de soutien vers la PJF et un surplus de travail pour le domaine des enquêtes. Là aussi, il y a des répercussions sur la durée de la procédure et la qualité des enquêtes. Pour cette possibilité également, deux équipes de procureurs devraient être supprimées ou utilisées pour d'autres activités.

Possibilité C:Suppression uniquement parmi les postes ProjEff de fedpol en-dehors de la PJF

De prime abord, cette possibilité n'affaiblirait pas davantage le domaine des enquêtes. Néanmoins, la PJF devrait faire face à un afflux supplémentaire de tâches administratives et d'autres tâches de soutien. Il en résulterait de nouvelles conséquences négatives sur le nombre et la durée des procédures ainsi que sur la qualité du travail d'enquête. Au lieu de transférer ces tâches, il s'avérerait par conséquent indispensable de renoncer à certaines tâches administratives et tâches de soutien: p. ex. gestion du Centre d'audition ou des loges par le Service fédéral de sécurité, prestations de la Division Ressources en matière de logistique dans les antennes ou analyses du Service d'analyse et de prévention. Dans cette possibilité, il y aurait moins de suppressions d'équipes de procureurs.

En résumé, les conséquences générales de la variante 4 sont les suivantes:

- La stratégie (réorientation des autorités de poursuite pénale de la Confédération) ne peut pas être mise en œuvre. Il y a un déficit dans le domaine des compétences obligatoires et il faut en grande partie renoncer aux compétences facultatives. La collaboration avec les cantons est menacée ("conflits de compétences négatifs").
- La durée des procédures se prolonge et le principe d'accélération fixé dans la loi est remis en question. Il existe un risque accru de devoir libérer des suspects de la détention préventive car le délai légal est écoulé ou, en cas de condamnation, de devoir accorder de manière quasi-régulière une réduction de peine, ou encore qu'il y ait prescription. Le mandat légal obligatoire ne peut donc plus être rempli, les personnes concernées sont soumises plus longtemps que nécessaire à la procédure pénale et demeurent ainsi plus longtemps que nécessaire dans l'incertitude.
- La qualité de la conduite de la procédure se réduit. Des procédures risquent d'être suspendues du fait, par exemple, qu'il n'est pas possible d'apporter la preuve nécessaire (seule une enquête approfondie en vue de produire les preuves permettrait de faire juger l'affaire).

- La nécessaire suppression des contacts avec les autorités étrangères et les organisations internationales (entraide judiciaire, etc.) fait que la Suisse n'est plus considérée comme un partenaire valable dans la lutte internationale contre le crime.
- La situation que l'on constate déjà aujourd'hui, où les candidatures intéressantes se font rares lors de mises au concours, devient encore plus problématique. La charge de travail et la pression qui pèsent sur les collaborateurs restants augmentent, au risque de les démotiver. Le manque de motivation et la surcharge permanente entraînent une dégradation de la qualité du travail.

9.3 Appréciation et recommandation du chef de projet

Etant donné que les contrôles des affaires du MPC et de la PJF n'ont pas (encore) été suffisamment harmonisés, et que les chiffres du reporting MPC et du contrôle des affaires PJF ne sont comparables que sur certains points, il est difficile, sur la base de ces documents, d'estimer à quel point la nouvelle stratégie changera la situation de départ (notamment en ce qui concerne la charge de travail des enquêteurs et des procureurs).

Les chiffres actuels se fondent sur les affaires lancées avant la mise en œuvre de la stratégie. Ainsi, les procédures pour lesquelles il existe un soupçon initial de crime organisé (notamment pour les grandes affaires liées aux stupéfiants) qu'il n'est pas possible de corroborer devraient être supprimées. Par ailleurs, en vertu de la nouvelle stratégie, les procédures deviendront plus longues et complexes. L'expérience montre que les procédures sont très coûteuses dans les domaines de la criminalité économique, du crime organisé et du terrorisme. Ainsi, les chiffres actuels ne constituent pas une base très sûre pour planifier les ressources nécessaires à l'avenir.

On estime que les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie seront à peu près du même ordre qu'aujourd'hui. S'il en était autrement, il faudrait alors procéder aux adaptations correspondantes.

La **variante budgétaire 1** (105,51 millions de CHF) n'est pas réaliste et doit par conséquent être rejetée.

La **variante budgétaire 2** (103,00 millions CHF) revient à conserver la taille actuelle et correspond aux réflexions évoquées au début. La réorientation de la poursuite pénale à l'échelon fédéral est possible en fixant des priorités (criminalité économique). C'est cette variante qui est recommandée.

La **variante budgétaire 3** (97,40 millions de CHF) constitue une réduction des structures. Il s'avère nécessaire de réinvestir les ressources financières aujourd'hui allouées à

l'OJI si l'on souhaite conserver la productivité actuelle et, dans le même temps, fixer une nouvelle priorité. Cette variante ne permet qu'une réorientation partielle de la poursuite pénale à l'échelon fédéral. Elle n'est pas recommandée.

La **variante budgétaire 4** (86,85 millions de CHF) entraîne une réduction plus importante des effectifs (50 postes). Il s'avère impossible ainsi de réorienter la poursuite pénale à l'échelon fédéral. Les possibilités de réduction A et B mises en évidence dans le chapitre précédent affaiblissent le domaine des enquêtes et la conduite des procédures. Seule la possibilité C, qui prévoit la suppression des postes ProjEff en-dehors de la PJF, entrerait en ligne de compte dans la mesure où une grande partie de ces postes (40) ont été créés en vue d'un déploiement total du ProjEff (supplément 2002), ce qui, on le sait, n'a pas été le cas. En supprimant ces postes, on perd cependant le potentiel qui pourrait être utilisé pour compenser le sous-effectif d'enquêteurs, bien réel. L'analyse de la situation prévoyait justement, pour les postes ProjEff de fedpol en-dehors de la PJF, un certain potentiel de renforcement du domaine directement consacré aux enquêtes (rapport Uster, p. 52). Pour les raisons susmentionnées, il n'est pas possible non plus de recommander cette variante.

Le chef de projet recommande de réorienter la poursuite pénale à l'échelon fédéral à partir de 2008 en s'appuyant sur la variante 2; **103,00 millions de CHF** (fedpol 74,39, MPC 20,81, OJI 5,60, CSI DFJP 2,20 millions de CHF). Il convient de faire une estimation pour les années 2008 à 2011 à partir de ce montant initial dans le cadre des processus budgétaires habituels du DFJP (p. ex. mesures salariales, projets, en particulier dans le domaine informatique).

10. Mise en œuvre des mesures

Chapitre / mesure		Délaï (d'ici au)
3	Mise en œuvre du modèle "Concentration des forces"	
	Audition des cantons par le DFJP sur les points du présent rapport les concernant	01.07.2007
	Décision sur la stratégie MPC/fedpol, DFJP, Conseil fédéral	01.07.2007
	Réexamen et éventuelle réorientation de la stratégie	régulièrement
	Conduite des procédures en tant que projets pilotés	01.05.2007
	Mise sur pied des structures nécessaires (EMO-PG, EMO-PG étendu)	01.05.2007
	Engagement ciblé des instruments existants (refus de donner suite, ouverture, classement)	01.05.2007
	Procédure pénale menée en tant que projet avec des processus administratifs efficaces	01.07.2007
	Réexamen des procédures au moins tous les six mois	31.10.2007
	Collaboration avec les cantons (recommandation CAPS, accords)	31.12.2007
	Recrutement de personnel formé et capable de dispenser une formation continue	en permanence
	Concept de formation et de perfectionnement MPC/PJF	31.12.2007
4	Conduite des procédures en tant que projets pilotés	
	Mise en œuvre définitive des nouveaux collèges de pilotage (EMO-PG, EMO-PG étendu)	01.07.2007
	Description détaillée des processus, réexamen du déroulement d'une procédure dans la pratique	31.10.2007
	Coordination du contrôle des affaires MPC/PJF	31.10.2007
	Communication interne à propos de la nouvelle "philosophie" et formation	31.12.2007
	Suivi externe de la mise en œuvre du modèle "Poursuites pénales en tant que projets pilotés"	31.10.2007
5	Rationalisation des organisations (MPC et PJF)	
	Approbation provisoire des projets d'organigrammes par le DFJP	31.05.2007
	Concrétisation des nouveaux organigrammes	01.07.2007
	Evaluation éventuelle des nouvelles fonctions et des nouveaux postes	31.10.2007
	Suivi externe du réexamen des processus et organisations et des postes et fonctions	31.10.2007
5	Rationalisation des organisations (centralisation des domaines des experts économiques et financiers auprès du MPC)	
	Elaboration du concept CCEF	30.06.2007
	Décision / mise en œuvre de la dotation en personnel (passages de la PJF et de l'OJI au CCEF)	31.10.2007
	Evaluation éventuelle des nouvelles fonctions et des nouveaux postes	31.10.2007
	Réexamen de la conception et de l'activité du CCEF en vue d'améliorations éventuelles	en permanence
6	Questions particulières (fonction de coordination de la Confédération)	
	Poursuite de la coordination par la PJF, comme actuellement	en permanence
	Création d'une plate-forme Internet opérationnelle fermée (échange d'informations)	31.12.2007
	Définition d'interlocuteurs au sein de la PJF et dans les cantons (collaboration)	31.12.2007
	Intervention de la Commission de police judiciaire suisse dans l'établissement d'une stratégie de collaboration entre la PJF et les cantons	31.12.2007
	Examen de l'opportunité de rattacher certaines tâches de coordination au MPC	31.12.1007
6	Questions particulières (rattachement du Bureau de coordination en matière de blanchiment d'argent, MROS)	
	Renonciation à l'envoi exclusif des communications de soupçons du MROS au MPC	01.05.2007
	Maintien du MROS au sein de fedpol	01.05.2007
6	Questions particulières (rattachement de l'entraide judiciaire)	
	Délégation des compétences obligatoires au MPC	01.05.2007
	Critères (MPC) "Conditions de reprise des affaires de criminalité économique"	31.08.2007
	Adaptation de la directive CAPS et de la recommandation concernant la mise en œuvre	31.12.2007
	Informations relatives aux voyages internationaux dans le domaine de l'entraide judiciaire (MPC-OFJ)	en permanence
7	Engagement de personnes de confiance	
	Précision de l'engagement de personnes de confiance par le biais de directives et d'un ordre de service	30.06.2007
	Garantie du maintien des conditions générales de cet engagement	en permanence
	Elaboration d'une base légale formelle (réexamen total du droit policier)	31.12.2008
8	Instruction préparatoire et Office des juges d'instruction fédéraux	
	Transfert de l'OJI au MPC conformément au projet "Transformation"	31.12.2009
	Informations aux collaborateurs concernant la prise de décision	30.06.2007
	Intégration des constats du présent rapport dans la suite des travaux relatifs à la loi sur l'organisation des autorités	31.12.2007
9	Budget	
	Réorientation de la poursuite pénale à compter de 2008 sur la base d'un budget de 103 millions de CHF	31.12.2007

11. Conclusion et remerciements du chef de projet

Conformément au mandat du DFJP, le présent rapport devait montrer de quelle manière le modèle "Concentration des forces" et la conduite des procédures pénales en tant que projets pilotés peuvent être mis en œuvre et comment il est possible d'harmoniser les organisations du MPC et de fedpol/PJF. Il s'agissait en outre de répondre à des questions concernant l'engagement de personnes de confiance et les répercussions du nouveau CPP. Ces aspects ont désormais été étudiés. La mise en œuvre concrète revêt un aspect décisif; elle aura lieu dans la Phase II, au plus tard d'ici à la fin de cette année.

La proposition concernant le suivi externe de ces travaux de mise en œuvre doit garantir que le présent rapport sera traduit en actes et que les questions et les points en suspens seront traités rapidement et de manière ciblée. Car, en définitive, c'est le développement de la poursuite pénale à l'échelon fédéral qui en dépend, ainsi que son engagement au service d'un traitement efficace des affaires longues et complexes, voulu par tous les partenaires impliqués et conforme à la nouvelle stratégie définie et aux priorités fixées.

Je tiens à remercier le responsable du projet pour la confiance qu'il m'a témoignée et pour la liberté qu'il m'a accordée dans l'exécution de mon mandat. Je remercie également les membres et les hôtes de la commission de projet pour leur collaboration et les différentes parties de rapport qu'ils ont rédigées, ainsi que tous ceux qui m'ont soutenu d'une manière ou d'une autre dans ce travail. Je remercie tout particulièrement M. Hans-Peter Wetter du Bureau du projet ProjEff2 pour son large soutien, l'élaboration continue du présent rapport en fonction du développement du projet et sa participation décisive à la rédaction.

Baar/Berne, le 16 avril 2007

Hanspeter Uster, chef de projet

12. Annexes

12.1 Variantes budgétaires (tableaux)

Variante 1

Budget ProjEff 2006 avec total des effectifs (sans réductions); 105,519 millions de CHF

Vue d'ensemble des variantes en chiffres (total des effectifs 2006)

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol	441,5	66,423	9,600	76,023
MPC	90,7	17,017	4,679	21,696
OJI				5,600
CSI DFJP ³²				2,200
Total	532,2			105,519

Augmentation de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération³³ (2007 - 2011)

Domaines	Ressources nécessaires Millions de CHF ³⁴	ou réduction de postes	Nouveaux effectifs	ou nouveau budget
fedpol	1,300	- 8,5	433,0	77,323
MPC	0,300	- 1,7	89,0	21,996
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2007 Total			522,0	107,119
fedpol	1,040	- 6,9	426,1	78,363
MPC	0,240	- 1,6	87,4	22,236
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2008 Total			513,5	108,399
fedpol	0,832	- 5,5	420,6	79,195
MPC	0,192	- 1,3	86,1	22,428
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2009 Total			506,7	109,423
fedpol	0,666	- 4,4	416,2	79,861
MPC	0,154	- 1,0	85,1	22,582
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2010 Total			501,3	110,243
fedpol	0,532	- 3,5	412,7	80,393
MPC	0,123	- 0,8	84,3	22,705
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2011 Total			497,0	110,898

³² On estime que les ressources ProjEff du CSI DFJP (2,2 millions de CHF) qui ont été supprimées lors de l'externalisation de la bureautique du DFJP seront réinvesties dans le domaine ProjEff opérationnel.

³³ Une augmentation de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération signifie l'attribution de ressources supplémentaires pour le personnel. Une autre solution consiste à supprimer des postes pour compenser ces frais supplémentaires. Les montants de 2007 se réduiront de 20 % au cours des années suivantes, étant donné qu'un nombre croissant de collaborateurs atteignent le maximum de leur classe et qu'ainsi, il ne reste plus qu'à couvrir d'éventuelles primes de reconnaissance.

³⁴ Grâce à l'attribution de ces ressources, les effectifs peuvent être maintenus. Les augmentations générales de salaire ne peuvent pas être prises en compte (allocations de renchérissement, etc.).

Variante 2

Budget ProjEff 2006 avec total des effectifs (moins PAT, FAZ DUE); 103,000 millions de CHF

Vue d'ensemble des variantes en chiffres (total des effectifs 2006)

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol Variante 1		66,423	9,600	
AVP, FAZ DUE		-1,135	- 0,500	
fedpol	441,5	65,288	9,100	74,388
MPC Variante 1		17,017	4,679	
AVP, FAZ DUE		0,389	- 0,495	
MPC	90,7	16,628	4,184	20,812
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
Total	532,2			103,000

Augmentation de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération (2007 - 2011)

Domaines	Ressources nécessaires Millions de CHF	ou réduction de postes	Nouveaux effectifs	ou nouveau budget
Augmentation de salaire	1,300	- 8,5	433,0	75,688
AVP, FAZ DUE			- 5,0	- 0,790
fedpol			428,0	74,898
Augmentation de salaire	0,300	- 1,7	89,0	21,112
AVP, FAZ DUE			- 4,0	- 1,153
MPC			85,0	19,959
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2007 Total			513,0	102,657
Augmentation de salaire	1,040	- 6,9	421,1	75,938
AVP, FAZ DUE			- 3,0	- 0,490
fedpol			418,1	75,448
Augmentation de salaire	0,240	- 1,6	83,4	20,199
AVP, FAZ DUE			- 2,0	- 0,675
MPC			81,4	19,524
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2008 Total			499,5	102,772
fedpol	0,832	- 5,5	412,6	76'280
MPC	0,192	- 1,3	80,1	19'716
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2009 Total			492,7	103'796
fedpol	0,666	- 4,4	408,2	76,946
MPC	0,154	- 1,0	79,1	19'870
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2010 Total			487,3	104,616
fedpol	0,532	- 3,5	404,7	77,478
MPC	0,123	- 0,8	78,3	19,993
OJI				5,600
CSI DFJP				2,200
2011 Total			483,0	105,271

Variante 3

Budget ProjEff 2006 avec total des effectifs (moins PAT, FAZ DUE, OJI); 97,400 millions de CHF

Vue d'ensemble des variantes en chiffres (total des effectifs 2006)

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol Variante 2	441,5	65,288	9,100	74,388
MPC Variante 2	90,7	16,628	4,184	20,812
CSI DFJP				2,200
Total	532,2			97,400

Augmentation de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération (2007 - 2011)

Domaines	Ressources nécessaires Millions de CHF	ou réduction de postes	Nouveaux effectifs	ou nouveau budget
Augmentation de salaire	1,300	- 8,5	433,0	75,688
AVP, FAZ DUE			- 5,0	- 0,790
fedpol			428,0	74,898
Augmentation de salaire	0,300	- 1,7	89,0	21,112
AVP, FAZ DUE			- 4,0	- 1,153
MPC			85,0	19,959
CSI DFJP				2,200
2007 Total			513,0	97,057
Augmentation de salaire	1,040	- 6,9	421,1	75,938
AVP, FAZ DUE			- 3,0	- 0,490
fedpol			418,1	75,448
Augmentation de salaire	0,240	- 1,6	83,4	20,199
AVP, FAZ DUE			- 2,0	- 0,675
MPC			81,4	19,524
CSI DFJP				2,200
2008 Total			499,5	97,172
fedpol	0,832	- 5,5	412,6	76'280
MPC	0,192	- 1,3	80,1	19'716
CSI DFJP				2,200
2009 Total			492,7	98'196
fedpol	0,666	- 4,4	408,2	76,946
MPC	0,154	- 1,0	79,1	19,870
CSI DFJP				2,200
2010 Total			487,3	99,016
fedpol	0,532	- 3,5	404,7	77,478
MPC	0,123	- 0,8	78,3	19,993
CSI DFJP				2,200
2011 Total			483,0	99,671

Variante 4

Budget ProjEff 2006 avec total des effectifs (moins PAT, FAZ DUE, OJI et 10 % de 105,51 millions de CHF); 86,850 millions de CHF

Vue d'ensemble des variantes en chiffres (total des effectifs 2006)

Domaines	Personnel		Frais de biens et services Millions de CHF	Total Millions de CHF
	Postes	Millions de CHF		
fedpol Variante 3	441,5	65,288	9,100	74,388
10,8 % ³⁵	- 47,8			- 8,058
fedpol	393,7			66,330
MPC Variante 3	90,7	16,628	4,184	20,812
10,8 %	- 9,8			- 2,254
MPC	80,9			18,558
ISC Variante 3				2,200
10,8 %				- 0,238
CSI DFJP				1,962
Total	474,6			86,850

Augmentation de salaire en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération (2007 - 2011)

Domaines	Ressources nécessaires Millions de CHF	ou réduction de postes	Nouveaux effectifs	ou nouveau budget
Augmentation de salaire ³⁶	1,170	- 7,6	386,1	67,500
AVP, FAZ DUE			- 5,0	- 0,790
fedpol			381,1	66,710
Augmentation de salaire	0,270	- 1,5	79,4	18,828
AVP, FAZ DUE			- 4,0	- 1,153
MPC			75,4	17,675
CSI DFJP				1,962
2007 Total			456,5	86,347
Augmentation de salaire	0,936	- 6,2	374,9	67'646
AVP, FAZ DUE			- 3,0	- 0,490
fedpol			371,9	67,156
Augmentation de salaire	0,216	- 1,4	74,0	17,891
AVP, FAZ DUE			- 2,0	- 0,675
MPC			72,0	17,216
CSI DFJP				1,962
2008 Total			443,9	86,334
fedpol	0,748	- 4,9	367,0	67,904
MPC	0,192	- 1,1	70,9	17,408
CSI DFJP				1,962
2009 Total			437,9	87,247
fedpol	0,599	- 3,9	363,1	68,503
MPC	0,138	- 0,9	70,0	17,546
CSI DFJP				1,962
2010 Total			433,1	88,011
fedpol	0,578	- 3,1	360,0	69,081
MPC	0,110	- 0,7	69,3	17,656
CSI DFJP				1,962
2011 Total			429,3	88,699

³⁵ Avec la suppression de l'OJI, cette réduction ne représente que 11 % pour les partenaires restants.

³⁶ En fonction des variantes, l'"augmentation de salaire" est également réduite de 10 %.

12.2 Précisions PJF: stratégie d'optimisation de la PJF déjà mise en œuvre ou à mettre en œuvre

Depuis la mise en œuvre du Projet ProjEff, la PJF a revu et optimisé ses structures et ses processus. Ci-dessous un résumé donnant une vue d'ensemble des différentes mesures déjà prises ou à prendre.

1. Optimisation de l'organisation structurelle

Mesures déjà mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre:

- **Regroupement des éléments Soutien aux enquêtes (1.1.06)**
Les unités de la PJF qui assument des tâches interdisciplinaires de soutien aux enquêtes telles que Observation, Installations mobiles, Systèmes de police, Conduite d'enquêteurs infiltrés, etc. ont été rassemblées dans la section Enquêtes III et placées sous une direction unique.
- **Regroupement des éléments agissant au niveau international (1.1.06)**
La création de la section Enquêtes IV a permis de rassembler tous les éléments œuvrant au niveau international comme les attachés de police, les CCPD, etc. qui ne sont pas directement intégrés dans la procédure dirigée par le MPC.
- **Centralisation de la gestion de l'instruction au sein de l'Etat-major (1.1.05)**
La planification de la formation est du ressort des divisions, mais est centralisée à l'Etat-major. Il est ainsi possible de la consulter en tout temps, que ce soit à propos d'une personne en particulier ou pour l'ensemble de la PJF. De plus, elle est en permanence mise à jour.
- **Mise en œuvre d'Europol et de Schengen (3.06)**
La constitution du bureau SIRENE est en bonne voie. Le bureau a été intégré dans la structure de la Centrale d'engagement.
- **Mise en place d'une division chargée de la lutte contre le financement du terrorisme (1.1.04)**
Consciente de la nécessité de mettre l'accent sur la lutte contre le terrorisme, la PJF a créé à cet effet une division spéciale.
- **Enquêtes préliminaires rattachées à la Division Coordination (1.1.05)**
Les enquêtes préliminaires ont été rattachées à la plaque tournante de l'information qu'est la Division Coordination dans le but de détecter le crime organisé et de déterminer les procédures pénales relevant de la compétence de la Confédération.
- **Fixation des priorités à propos des compétences des officiers d'enquête (1.7.04)**
L'activité des officiers d'enquêtes a été concentrée sur des tâches interdisciplinaires (formation, ordres de service, etc.) et parallèlement la structure matricielle a été supprimée dans le but de rationaliser les procédures. En outre, les domaines ont été affectés aux officiers d'enquêtes selon les fonctions d'offices centraux (crime organisé, traites d'êtres humains, trafic de migrants, etc.).
- **Création du Secrétariat de la Police judiciaire fédérale (1.7.4)**
Le Secrétariat de la Police est la plaque tournante des documents entrants et sortants, pertinents pour les procédures. Ils y sont triés, enregistrés, puis transmis.
- **Commissariats mixtes Enquêtes (1.10.04)**
Les effectifs des commissariats Crime organisé ont été renforcés par des enquêteurs financiers et les commissariats financiers par des enquêteurs Crime organisé. Cette "mixité" permet de tenir compte de manière pertinente de ces deux domaines qui sont ainsi traités par des spécialistes. De plus, dans les antennes régionales, des spécialistes (p. ex. Enquêteurs Technologie de l'information et Analystes opérationnels) ont été intégrés aux Commissariats Spécialistes.
- **Organisation du service de permanence (1.1.05)**
Les services de piquet ont été réorganisés et adaptés en fonction des différents sites afin d'assurer une permanence adéquate dans toutes les régions.

Mesures à mettre en œuvre:

- **Regroupement des sites de la PJF sur la place de Berne**
La dispersion des sites à Berne entrave considérablement la conduite de la PJF et le déroulement des procédures. La solution optimale serait de regrouper toutes les unités la PJF ou même fedpol dans son ensemble et le Ministère public de la Confédération. Compétent en la matière, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a proposé à fedpol un emplacement unique pour 2012.
- **Rationalisation de l'organisation "Services de commandement et rassemblement des commissariats" (1.1.08)**
Une réorganisation des domaines Officier d'enquêtes dirigeant/Officiers d'enquêtes et Etat-major est actuellement en examen au sein de la PJF. Ces deux domaines étaient jusqu'ici séparés et directement placés sous la direction du chef de la PJF. Il s'agit en premier lieu de les réunir en un seul domaine (Services de commandement), ce qui permettra de rassembler les fonctions d'état-major opérationnelles et administratives et de réadapter l'étendue des responsabilités en matière de personnel.

De même, la taille (nombre de collaborateurs) et les processus au sein des commissariats font l'objet d'un ré-examen. Il s'agit ici en premier lieu de réunir les petits commissariats (moins de cinq collaborateurs) avec ceux remplissant la même tâche. Cette mesure se traduit positivement au niveau des synergies et au niveau des ressources. Il convient néanmoins pour certains commissariats (p. ex. Enquêtes préliminaires, pédophilie, etc.) de tenir compte de leurs spécialités et spécificités.

2. Optimisation du mode d'organisation

Mesures déjà mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre:

- **Création d'un "single point of contact" auprès du MPC, similaire à celui existant déjà au sein de la PJF** (en place au MPC depuis le 1.2.07)
Parallèlement à l'introduction du nouveau déroulement de la procédure, la PJF a mis en place un "single point of contact" auprès du MPC; celui de la PJF existe depuis le 1.1.2001, date de la mise en œuvre du projet ProjEff.
- **Réduction des processus opérationnels / le collaborateur responsable d'un dossier et le chef du commissariat sont les interlocuteurs directs du procureur fédéral qui dirige la procédure** (19.1.05)
La PJF a réduit les processus opérationnels et transmet désormais les rapports de police directement au MPC, via le chef de commissariat.
- **Création d'un organe de conduite MPC-PJF pour la planification des ressources** (1.2.07)
Conjointement avec le MPC, la PJF a créé un organe ("direction opérationnelle conjointe MPC-PJF") qui gère les ressources de police sur le plan stratégique afin de fixer des priorités entre les procédures.
- **Entente avec les corps de police cantonaux et le Groupe de travail "Collaboration opérationnelle" (AGOZ)** (régulièrement depuis octobre 2001)
La PJF se penche régulièrement avec l'AGOZ sur les questions de collaboration opérationnelle et se réunit régulièrement avec les chefs des polices judiciaires des cantons (p. ex. dans le cadre des concordats, de l'ACP-JS). Elle organise également des rencontres bilatérales pour répondre aux préoccupations des cantons.
- **Mesures et projets dans les domaines spécialisés** (1.1.06)
Pour optimiser la collaboration, les officiers d'enquêtes ont lancé ou élaboré différents projets dans les domaines spécialisés. Par exemple, le groupe de travail de police opérationnelle Suisse-Russie a été créé; ses membres se rencontrent annuellement pour discuter des questions et des problèmes d'ordre opérationnel qui surviennent dans le cadre de la coopération et élaborent des solutions. Des démarches similaires sont prévues avec d'autres pays.
- **Projets communs à plusieurs offices et départements sur des thèmes spécifiques** (en permanence)
La PJF entend renforcer sa collaboration avec d'autres offices fédéraux et des services cantonaux. Actuellement, un projet est en réalisation dans le domaine de la traite d'êtres humains, auquel participent l'Office fédéral des migrations et le DFAE. Les possibilités de collaboration avec le Corps des gardes-frontières et l'administration douanière sont également à l'étude.
- **Collaboration avec le Service d'analyse et de prévention (SAP)** (1.1.06)
La PJF et la SAP ont créé une plate-forme opérationnelle commune leur permettant de s'entraider au mieux dans le cadre des possibilités légales. En collaboration avec la PJF, le SAP élabore des projets stratégiques et opérationnels visant à ouvrir des procédures (p. ex. dans le domaine du financement du terrorisme).
- **Développement des compétences dans le domaine des investigations secrètes et de la conduite de personnes de confiance** (1.1.06)
Ces moyens doivent rapidement faire face aux changements, tant au niveau technique que juridique. La PJF élabore des projets visant à professionnaliser l'engagement de ces moyens techniques dans un cadre policier. Ces tâches spéciales sont accomplies au sein des unités créées à cet effet.
- **Développement des compétences dans le domaine du terrorisme et du financement du terrorisme** (en permanence depuis le 1.1.04)
La PJF a dû acquérir de larges compétences afin de pouvoir lutter contre le terrorisme et le financement du terrorisme. Des spécialistes de ce domaine ont été engagés. La PJF participe également à divers organes internationaux spécialisés (p. ex. Fusion Task Force).
- **Etablissement d'une stratégie en matière de criminalité** (1.1.05)
La PJF a établi des priorités en matière de lutte contre la criminalité (p. ex. le crime organisé et la traite d'êtres humains), qui ont ensuite été intégrées à une stratégie commune du MPC et de la PJF.
- **Concept de reconnaissance du crime organisé (CCO)** (1.1.08)
Dans le domaine des enquêtes préliminaires, un concept visant à détecter des actes relevant du crime organisé a été élaboré. Son but est d'analyser et de rassembler de manière structurée et ciblée les informations pertinentes pour la police, sur la base desquelles la Confédération pourra ouvrir de nouvelles procédures dans son domaine de compétence.
- **Création d'un instrument fiable de contrôle des affaires opérationnelles** (adapté régulièrement depuis le 1.1.04)
La PJF a mis en œuvre un contrôle des affaires opérationnelles pourvu d'un grand nombre d'informations diverses, grâce auquel les officiers d'enquêtes peuvent effectuer dans une large mesure leurs tâches de contrôle et éventuellement intervenir dans le cadre du controlling. Ce contrôle des affaires sert de base pour le rapport annuel des affaires.

- **Concentration des tâches des officiers d'enquêtes sur les fonctions dites transversales (1.8.04)**
En 2004, lors de l'adaptation des structures de la PJF, les tâches prioritaires des officiers d'enquêtes ont été fixées et leur fonction matricielle dissoute. Ils accomplissent essentiellement des tâches transversales entre les différentes divisions, aussi bien dans les domaines spécialisés que centralisés.
- **Création d'un système de rapports de la PJF (adapté régulièrement depuis le dernier trimestre 2004)**
Faute de moyens financiers, le personnel de la PJF a en grande partie lui-même mis au point et introduit un système de rapports de la PJF.
- **Introduction d'un rapport unique (1.1.04)**
Les officiers d'enquêtes ont mis en place un rapport unique au sein de la PJF, accompagné des ordres de service et des instructions correspondantes, qu'ils ont ensuite généralisé en collaboration avec les supérieurs hiérarchiques. Depuis lors, la qualité des rapports s'est améliorée.
- **Création d'un fichier des ordres de service de la PJF (1.1.05)**
Les officiers d'enquêtes ont élaboré et mis en œuvre un fichier complet des ordres de service de la PJF dans le but de bien ancrer et de définir les processus de travail. Les processus opérationnels et internes constituent l'élément central de ces ordres de service, notamment le respect d'une unité de doctrine.
- **Formation dans les domaines spécifiques de la police judiciaire (en permanence depuis 2004)**
La formation de base en matière de police judiciaire pour les collaborateurs qui viennent d'autres horizons a été menée sous la conduite des officiers d'enquêtes. Les enquêteurs sont également formés aux questions de police de sécurité par des collaborateurs de la PJF. L'ensemble des cadres ont par ailleurs suivi une formation à la conduite, dont l'accent a été mis sur le rythme de conduite en matière de police. La plupart des cours ont été organisés par des cadres internes (chefs de divisions coordinateurs, chefs de division, officier d'enquêtes dirigeant), de concert avec une société de consulting. La possibilité d'offrir une formation spéciale relative à la criminalité économique en collaboration avec les hautes écoles spécialisées de Lucerne et de Neuchâtel est actuellement à l'étude.
- **Règlementation de la transmission des informations internes (en permanence depuis le 1.1.04)**
La transmission des informations internes a été réglée de manière contraignante au sein de la PJF. Le recours au Service de presse de fedpol est notamment clairement réglementé.
- **Règlementation du service de piquet (1.1.05)**
La PJF a réglementé le service de piquet et informé les collaborateurs concernés; des formations continues sont régulièrement organisées.

Mesures à mettre en œuvre:

- **Priorité du domaine de la criminalité économique (1.1.08)**
La PJF et le MPC doivent inclure la criminalité économique parmi leurs priorités. Selon le rapport Uster, ils doivent traiter les "dix procédures les plus importantes" sur le plan international et national en matière de criminalité économique.
- **Poursuite du développement de la lutte contre le terrorisme (1.1.08)**
Les expériences acquises dans le cadre de la procédure Bazzar Tre ont montré que les ressources internes d'une division ne suffisaient pas pour mener à bien des procédures de grande envergure. La lutte contre le terrorisme comptera aussi à l'avenir parmi les priorités. Il est donc nécessaire de développer ce domaine.
- **Formation des collaborateurs dans les domaines financier et juridique (1.9.07)**
L'ensemble des enquêteurs doit profiter des formations déjà mises en œuvre dans ces domaines. En effet, les procédures menées au niveau fédéral exigent des connaissances pointues de la part de tous les enquêteurs dans ces domaines.
- **Elaboration d'un concept "Centre de compétence pour la recherche, l'administration et réalisation des valeurs séquestrées et confisquées" (1.8.07)**
Un concept a été élaboré au sein de la Division Enquêtes Centre; il doit encore être testé et appliqué.
- **Mise en œuvre du concept du CCEF (1.1.08)**
Bien que le concept existant du CCEF du 8.8.2005 soit déjà entré en vigueur, il n'a été appliqué qu'en partie. La commission de projet a émis l'avis suivant:
 - le concept du 8.8.2005 instaurant un Centre de compétences des experts économiques et financiers (CCEF) auprès du MPC doit être mis en œuvre;
 - il doit être précisé et adapté sur certains points;
 - l'effectif doit également être doublé (de 950 à 1800 %).