



Le 28 avril 2006

***Modification de la loi fédérale sur la procédure pénale :
Surveillance du Ministère public de la Confédération***

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

1. Remarques générales sur la procédure de consultation

Le 23 juin 2005, le Conseil fédéral a décidé de mettre en consultation un projet de modification de la loi fédérale sur la procédure pénale. La modification avait pour objet la surveillance du Ministère public de la Confédération. La consultation a duré jusqu'à fin octobre 2005.

64 destinataires de la consultation (en particulier les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées) ont été invités à prendre position sur le projet.

Le Département fédéral de justice et police a reçu 45 réponses dans le cadre de la consultation. Parmi ces réponses, deux émanaient d'organisations non consultées officiellement. Tous les cantons (à l'exception du canton de Bâle-Ville), le Tribunal fédéral et le Tribunal pénal fédéral, 6 partis politiques ainsi que 12 organisations ont répondu. 3 cantons, 1 parti et 2 organisations ont renoncé dans leur réponse à se prononcer sur le contenu du projet.

2. Objet du projet soumis à consultation

Le projet attribue au Département fédéral de justice et police la surveillance indivise sur le Ministère public de la Confédération. Une telle solution devrait notamment permettre au Département de tenir compte de la charge de travail des diverses unités d'enquête et des particularités des cas traités lors de l'examen des dépenses, y compris en matière de personnel. Pour garantir l'indépendance de la poursuite pénale, il est prévu d'une part qu'aucune instruction ne pourra être donnée à propos d'une procédure particulière en cours et d'autre part que les compétences du Département en matière de surveillance seront clairement circonscrites. Dans l'intérêt de la sécurité du droit, la position du procureur général de la Confédération et des procureurs fédéraux ainsi que les pouvoirs d'instruction du Ministère public au niveau interne seront déterminés par la loi. En outre, la disposition de la loi sur la responsabilité selon laquelle une autorisation du Département fédéral de justice et police est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des employés de la Confédération en raison d'infractions en rapport avec leur activité est abrogée. Désormais, aussi bien les organes cantonaux de poursuite pénale que le procureur général de la Confédération décideront en toute indépendance d'ouvrir de telles procédures dans le cadre de leurs tâches légales.

3. Appréciation générale

3.1. Evaluation globale

Le projet de loi a été accueilli de diverses manières, les voix critiques l'emportant dans l'ensemble.

10 cantons (AG, AI, BL, FR, GL, NW, SO, UR VS, ZH) et 5 organisations (JDS, ES, ESC, ASB, FSA) accueillent favorablement le projet dans son principe. 12 cantons (BE, GE, JU, LU, NE, OW, SH, SZ, TG, TI, VD, ZG), 2 tribunaux (TF, TPF), 5 partis (PCS, PDC, PEV, PRD, PS) et 5 organisations (CAPP, CAPS, SSDP, CSdP, ASM) le rejettent.

3.2. Récapitulation des principaux points critiqués

On a principalement avancé deux motifs pour justifier le rejet du projet. On a d'une part fait valoir que le projet menacerait l'indépendance de la justice en raison du fait qu'il donne à l'autorité politique une trop grande influence sur la poursuite pénale (TF, TPF, BE, GE, JU, LU, NE, OW, TI, VD, ZG, PCS, PDC, PRD, PS, CAPS, CSdP, SSDP, ASM). Le moment choisi pour la révision est d'autre part considéré comme non indiqué, que ce soit du fait que la modification considère déjà comme obsolète une réglementation qui n'est en vigueur que depuis 2002, ou du fait qu'il y a lieu d'attendre l'unification du droit régissant la procédure pénale actuellement en préparation. Le grief de l'inopportunité de la date est en partie invoqué comme premier motif (TF, LU, SH, SZ, TI, VD, PDC, PS, CAPP, CAPS, CSdP, SSDP, ASM) mais, en partie également, comme motif décisif du rejet (PEV) ou évoqué à titre de sérieuse réserve (FSA), en dépit du fait que le projet a été considéré comme étant digne d'être discuté.

Les autres motifs de rejet invoqués sont les suivants :

- la délégation de questions d'organisation et de diverses prescriptions en matière procédurale à l'échelon de l'ordonnance ; ce en partie à titre de motif supplémentaire dans le cadre d'un rejet de principe (TF, PDC, PRD, ASM), en partie à titre de motif essentiel de rejet, en dépit d'un soutien de principe à l'unification de la surveillance (TPF, TG) ;
- l'absence de l'Office fédéral des juges d'instruction qui aurait dû être intégré dans la révision (en particulier LU, TG, TI, VD, ZG, PEV, PRD).

En dépit d'un soutien de principe du projet, on a également contesté son urgence par rapport à d'autres carences graves de la loi sur la procédure pénale en vigueur (FSA).

La suppression de l'autorisation obligatoire pour poursuivre pénalement des employés de la Confédération n'a pas fait l'objet d'une forte opposition. Le PRD s'exprime en principe contre cette suppression. Le TF, le TPF et le PDC demandent le maintien de l'autorisation obligatoire, dans la mesure où elle concerne les employés des tribunaux.

3.3. Solutions proposées

Divers destinataires de la consultation souhaiteraient – à tout le moins provisoirement – que l'on renonce à des modifications et qu'on en reste au statu quo (TF, BE, JU, LU, SH, TI, VD, ZG, PCS, PDC, PEV, PRD, CSdP, CAPP, CAPS, SSDP, ASM). En revanche, d'autres admettent implicitement le besoin de procéder à une

révision mais donnent la préférence à un autre modèle de réglementation. On propose ainsi d'unifier la surveillance auprès d'un tribunal (SZ, PS) ou d'une nouvelle autorité de surveillance paritaire ou indépendante à constituer (TPF, GE, NE, VD) ou une réglementation plus détaillée, au niveau d'une loi formelle, des compétences techniques et administratives en matière de surveillance (OW, TG, TPF, JDS). Pour résoudre les problèmes causés par une surveillance partagée dans le domaine de la police judiciaire – la police judiciaire fédérale est entièrement subordonnée au DFJP mais ses activités d'enquête de police judiciaire sont dirigées par le procureur général de la Confédération, lequel est professionnellement subordonné au Tribunal pénal fédéral – le Tribunal fédéral propose de séparer nettement le domaine des enquêtes policières de l'activité que mène le Ministère public en sa qualité d'autorité d'accusation. Pour désamorcer les problèmes de la surveillance partagée dans le domaine des ressources, le PRD propose d'introduire une obligation réciproque des deux autorités de surveillance de se consulter et de s'informer.

4. Commentaire des différents articles de la loi

Ad art. 14 (Nomination et période de fonction du procureur général de la Confédération et des procureurs)

Cette réglementation n'a donné lieu qu'à de rares remarques en procédure de consultation. Elle a en partie bien été accueillie (BE, SH, CAPS) ; la prolongation de la période de fonction a été certes soutenue (GE) mais certains cantons ont demandé que le procureur général et ses suppléants soient nommés par l'Assemblée fédérale (GE, VD). On a également souligné que le texte ne reflétait pas correctement le statut juridique du procureur général (FSA).

Ad art. 14a (Principes d'organisation du Ministère public de la Confédération)

Le mandat donné par la loi modifiée au Conseil fédéral de régler par ordonnance l'organisation du Ministère public de la Confédération (position, tâches et compétences du procureur général, des suppléants du procureur général et des procureurs, nombre et emplacement des services régionaux, principes de répartition des affaires, éventuellement principes selon lesquels la langue de la procédure est déterminée, information du public, compétences pour conclure des conventions administratives avec des unités administratives étrangères) fait l'objet d'une critique étendue tout en donnant lieu parfois à une approbation de principe (FSA, USP). Il a été allégué que des ordonnances fixant l'organisation restreignent trop fortement la marge de manœuvre du Ministère public de la Confédération, que des ordonnances sur le droit de la procédure pénale n'ont guère été édictées jusqu'ici (BE, SH, PRD, ASM) et que les questions d'organisation essentielles doivent être réglées au niveau de la loi au sens formel (GE, SH, VD, TF, CAPP, PRD, CAPS, CSdP, USP) ou que les principes d'organisation sont déjà prescrits par la loi en vigueur (TPF).

Il a été demandé en particulier que le cahier des charges du procureur général (art. 14a al. 1 let. a) soit réglé au niveau de la loi au sens formel (GE, SH, TPF, CAPS, CSdP, USP), que le nombre des procureurs de la Confédération et leurs cahiers des charges (art. 14a al. 1 let. b) soient réglés au niveau de la loi au sens formel (GE, CAPS, CSdP,) et que les principes de répartition des affaires (art. 14a

al. 1 let. d) soient laissés à l'appréciation du procureur général (GE, SO, VD, ZH, CSdP, CAPS) ou soient réglés par une loi au sens formel (SH). L'article 14a, alinéa 1, lettre c (réglementation des services régionaux du Ministère public de la Confédération) est en partie accueilli favorablement (GE), mais on demande également un ancrage dans une loi au sens formel (CSdP, CAPS).

Il a également été demandé que les principes selon lesquels la langue de la procédure est déterminée (art. 14a al. 2 let. a) soient réglés dans une loi formelle (GE), soient fixés dans cette loi (TPF, CAPS) ou que la décision soit laissée à l'appréciation du procureur général (CSdP). La disposition réglementant l'information du public sur les procédures (art. 14a al. 2 let. b) trouve quelques échos positifs (USP) mais il a été fortement requis que cette information soit laissée à l'appréciation du procureur général (GE, VD, ZG, CAPS, CSdP) ; on propose également que cette réglementation soit assurée par une loi au sens formel (SO). L'article 14a, alinéa 2, lettre c (compétences pour conclure des conventions administratives avec des unités administratives étrangères) est apprécié de diverses manières. La compétence du Conseil fédéral a été en partie confirmée (GE, CSdP, USP) mais il a été également demandé que la coopération avec les unités administratives étrangères soit laissée à l'appréciation du procureur général (ZG) ou qu'une réglementation adéquate soit établie au niveau d'une loi formelle qui prenne en compte les conséquences (transfert de données hautement personnelles à l'étranger) et que cette loi soit complétée par un mécanisme de contrôle (SO).

Il a été en outre demandé que le Conseil fédéral, avant d'édicter des ordonnances régissant l'organisation, consulte le Tribunal pénal fédéral et le Ministère public de la Confédération (JU) et qu'il approuve les instructions générales édictées par le procureur général à l'endroit de ses suppléants et des procureurs fédéraux (ESC).

Ad art. 15 (Tâches légales et compétences du procureur général de la Confédération)

La réglementation dans son ensemble fait l'objet de quelques approbations de principe (SH, VS, JDS, ESC).

L'alinéa 1 (soumission au droit du procureur général) est bien accueilli (SO).

L'alinéa 4 (impossibilité de donner des instructions au procureur général pour les décisions dirigeant les procédures) est en partie expressément soutenu (AG, BL, SH, SO, VS, FSA, USP) mais on fait également valoir qu'il ne va pas assez loin en se limitant au cas particulier et qu'il ne garantit pas dans une mesure suffisante l'indépendance de la poursuite pénale, en particulier du fait que des réglementations d'ordre général pourraient surgir (FR, GE, NE, TI, VD, ZG, PS, CSdP). Il a toutefois également été demandé que la prohibition de donner des instructions soit limitée dans des cas où des intérêts relevant de la politique extérieure sont en jeu ou dans des cas où le procureur général ne respecterait pas ses obligations (ESC).

Ad art. 15a (Compétences du procureur général pour donner des instructions)

Cette réglementation est accueillie de diverses manières. La réglementation sur les pouvoirs de donner des instructions est partiellement approuvée dans son principe (SO, ESC, USP). En revanche, il a été demandé qu'elle soit générale-

ment restreinte dans son contenu (BE). En particulier, les alinéas 2 à 4 ont été considérés comme superflus (CSdP, CAPS, ASM) ; en outre, les suppléants du procureur général (BE, ZH) ainsi que d'autres représentants du procureur général spécialement mandatés (CAPS) devraient également bénéficier du pouvoir de donner des instructions aux procureurs fédéraux. Mais certains destinataires de la consultation estiment également que le droit du procureur général de donner des instructions aux procureurs dans un cas particulier (al. 2 à 4) est en principe inopportun (SH, VD, CAPP, CSdP, ASM). Il a été requis que les instructions données dans un cas particulier soient versées au dossier pour des raisons relevant de la responsabilité (FSA). La nécessité et l'opportunité de la réglementation de l'alinéa 4 sur la possibilité des procureurs de se récuser ont été mises en doute, en au motif que cette réglementation marque une méfiance de la loi à l'endroit du procureur général (GE, CAPP, CSdP, CAPS, FSA) ; on suggère également de reprendre une réglementation du droit français selon laquelle seules sont contraignantes les instructions motivées données par écrit et non par oral (FSA).

Ad art. 16 (Soumission du Ministère public de la Confédération à la surveillance d'une autorité ; rapport d'activité et accès aux documents)

Certains destinataires estiment que cette réglementation est indiquée (FR, SO) alors que d'autres la considèrent comme trop limitative pour le Ministère public de la Confédération (BE, GE, JU, TI, ASM). L'autorité exécutive ne devrait pas disposer de droits d'accès aux dossiers des procédures (BE, GE, JU, TI, VD, ZG, CSdP, CAPP, CAPS, ASM), notamment du fait que le DFJP, en sa qualité d'autorité exécutive, aurait ainsi accès à tous les dossiers des procédures pénales, au mépris de la séparation des pouvoirs ou au mépris de la protection des données (GE, JU, TI, VD, ZG, CSdP). On propose à cet égard que l'autorité de surveillance, lorsqu'elle procède au contrôle requis et qu'il n'y a pas d'indices concrets susceptibles de faire soupçonner des manquements, ne consulte que par sondage des données personnelles figurant dans les dossiers de procédures pénales (SO). On craint également que le DFJP ne dispose pas des connaissances techniques requises pour exercer cette surveillance (LU, CAPS) et que l'autorité de surveillance diffuse plus loin les détails de procédures pénales (GE, VD, ZG). On demande en outre que la périodicité du rapport soit fixée à l'alinéa 2 (VD).

Ad art. 16a (Compétences du Département en tant qu'autorité de surveillance)

Quelques destinataires accueillent favorablement cette réglementation dans son principe (FR, FSA). D'autres la rejettent totalement ou se déclarent sceptiques (BE, GE, JU, SH, ZH, PRD, CAPP, CAPS, CSdP, ASM). Cette disposition limiterait par trop la marge de manœuvre du procureur général de la Confédération (BE, JU, TI, VD, ZH, PRD, CAPP, JDS, CSdP, ASM), que ce soit par les règles de procédure définies à l'alinéa 1, lettre a (GE, TI, VD, PDC, ZH, CAPP, JDS, CAPS, CSdP) ou que ce soit par des prescriptions sur l'utilisation des ressources au sens de l'alinéa 1, lettre b (GE, SH, VD, ZG, PS; CSdP). Le cas échéant, des règles ayant des effets sur les procédures devraient être édictées au niveau d'une loi formelle (TF, TPF, PRD, JDS). Mais la réglementation de l'alinéa 1, lettre a, selon laquelle des instructions générales ayant des effets sur les procédures doivent être édictées sous forme d'ordonnances, est en partie également accueillie favorablement (BL). Elle est toutefois aussi rejetée dans son principe du fait que le

pouvoir d'examen des instances de recours pourrait être restreint si de telles règles sont édictées sous forme d'ordonnances au lieu de l'être sous forme de simples directives ; la transparence devrait être assurée par la publication des directives (FSA). Enfin, il est également constaté que le droit des autorités de surveillance de donner des instructions ne devrait pas être restreint à la correction de manquements, une telle approche étant trop limitative (SO, FSA). On remet également en cause le fait de devoir consulter le Tribunal pénal fédéral avant d'édicter des ordonnances ou des instructions. En effet, le libre examen ultérieur des questions de droit serait compromis de ce fait (FSA) ; il serait en revanche superflu de régler l'audition du Ministère public de la Confédération au niveau de la loi car il s'agit d'une chose allant de soi (FSA).

On conteste en outre qu'il puisse exister un besoin de coordination au sens de l'alinéa 2, lettre b, lorsque la police criminelle fédérale est engagée en qualité de police judiciaire (GE, CAPS, CSdP). En effet, la police judiciaire est de toute manière dirigée par le procureur général (GE) ou par une autorité dirigeante (CAPS, CSdP). On a également émis l'avis que l'alinéa 2, lettre c serait inopportun (VD) ou qu'il ne devrait se référer qu'au domaine administratif (GE, JU). Enfin, l'alinéa 2, lettre c devrait également mentionner le dépôt de moyens de droit (SO).

Ad art. 17 al. 1 (Abolition de la haute surveillance de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral sur la police judiciaire)

Cette disposition n'est pas contestée. Quelques destinataires la saluent explicitement (BE, SH) du fait que la haute surveillance de la cour des plaintes n'a pas de portée pratique (BE). Le fait que le rapport explicatif mentionne seulement la police judiciaire fédérale en tant que police judiciaire a toutefois été critiqué. En effet, les polices des cantons agissent également au titre de police judiciaire de la Confédération (BE, SH). Le Tribunal fédéral propose que l'on examine la possibilité de séparer nettement l'enquête de police judiciaire des tâches de l'autorité d'accusation, à savoir le Ministère public de la Confédération.

A propos de l'abrogation de l'art. 15 de la loi sur la responsabilité (Autorisation obligatoire pour ouvrir des enquêtes pénales contre des employés de la Confédération)

La proposition d'abolir l'autorisation obligatoire a fait aussi bien l'objet d'une approbation expresse (BL, GE, JU, CAPS) que d'un rejet intégral (PRD). Le maintien de l'autorisation obligatoire pour des poursuites pénales contre le personnel des tribunaux a été demandé (TF, TPF, PDC).

A propos de la modification de l'art. 28 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (adaptation au transfert de la surveillance au DFJP)

La FSA voudrait compléter la modification en ce sens que la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral ne devrait pas uniquement fonctionner comme instance de recours mais également pouvoir vérifier d'office la légalité de procédures.