



Strasbourg, 7 février 2012

CCPE(2011)7

**CONSEIL CONSULTATIF DES PROCUREURS EUROPEENS
(CCPE)**

**Questionnaire en vue de l'élaboration de l'Avis n° 7
sur la gestion des moyens des ministères publics**

Réponses de la Suisse

Questionnaire en vue de l'élaboration de l'Avis n° 7 sur la gestion des moyens des ministères publics

SECTION I: Statut du ministère public dans l'administration publique

1. Veuillez préciser quel est le statut du procureur et du ministère public dans votre pays. S'agit-il d'une institution autonome ? Si oui, comment cette autonomie est-elle garantie ?

Selon l'art. 16 al. 1 LOAP (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP, RS 173.71), le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même. Il n'est soumis qu'au contrôle d'une autorité de surveillance élue par l'Assemblée fédérale (art. 23 al. 1 LOAP). Cette autorité de surveillance peut édicter des directives de portée générale sur la manière dont le Ministère public de la Confédération doit s'acquitter de ses tâches. En revanche, sont exclues toutes instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure, relatives à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours (cf. art. 29 al. 2 LOAP). Cela permet d'assurer que le Ministère public de la Confédération ne soit pas instrumentalisé à des fins politiques ou autres et que son indépendance soit garantie dans chaque cas d'espèce.

2. L'activité du ministère public est-elle dirigée par le ministère de la justice ou par une autre autorité ? Si oui, comment ?

Le Ministère public de la Confédération ne répond qu'à l'égard de l'autorité de surveillance élue par l'Assemblée fédérale (art. 23 al. 1 LOAP). Elle comprend sept membres et est composée de la manière suivante:

- d'un(e) juge du Tribunal fédéral et d'un(e) juge du Tribunal pénal fédéral (art. 23 al. 1 lettre a LOAP);
- deux avocat(e)s inscrits dans un registre cantonal des avocats (art. 23 al. 2 lettre b LOAP);
- trois spécialistes qui n'appartiennent pas à un tribunal fédéral et qui ne sont pas inscrits dans un registre cantonal des avocats (art. 23 al. 2 lettre c LOAP).

L'autorité de surveillance fait rapport à l'Assemblée fédérale sur son activité (art. 29 al. 1 LOAP). Elle peut édicter des directives de portée générale à l'égard du Ministère public de la Confédération sur la manière dont ce dernier doit s'acquitter ses tâches. En revanche, sont exclues toutes instructions dans un cas d'espèce relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure, relatives à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours (cf. art. 29 al. 2 LOAP). Elle vérifie que les instructions sont respectées et, en tant que de besoin, prend des mesures à l'égard du Ministère public de la Confédération (art. 29 al. 3 LOAP).

L'autorité de surveillance peut exiger du Ministère public de la Confédération qu'il lui fournisse des renseignements et des rapports supplémentaires sur son activité et procéder à des inspections (art. 30 al. 1 LOAP). Les personnes que l'autorité de surveillance a chargées de demander des renseignements ou de procéder aux inspections ont accès aux dossiers de procédure dans la mesure où l'exécution de leur mandat l'exige (art. 30 al. 2 LOAP).

L'autorité de surveillance soumet à l'Assemblée fédérale, chambres réunies, la requête visant la destitution du procureur général et des procureurs généraux suppléants (art. 31 al. 1 LOAP). En cas de violation des devoirs de fonction, l'autorité de surveillance peut infliger

un avertissement ou ordonner une réduction du salaire des membres du Ministère public de la Confédération élus par l'Assemblée fédérale (art. 31 al. 2 LOAP). L'autorité de surveillance soumet au Conseil fédéral son projet de budget et ses comptes ainsi que le projet de budget et les comptes du Ministère public de la Confédération. Le Conseil fédéral les transmet sans changements à l'Assemblée fédérale (art. 31 al. 4 LOAP). L'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération défend les projets des budgets et les comptes du Ministère public de la Confédération devant l'Assemblée fédérale (art. 142 al. 3 de la Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale [LParl; RS 171.10]). L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la gestion du Ministère public de la Confédération (art. 26 al. 1 LParl).

3. Quelle autorité est compétente pour créer des postes de procureur ?

Le Procureur général de la Confédération dirige le Ministère public de la Confédération (art. 9 al. 1 LOAP). Il est responsable, en particulier, de l'affectation efficace des ressources humaines ainsi que des moyens financiers et de l'infrastructure (art. 9 al. 2 lettre c LOAP). Les procureurs fédéraux de la Confédération et les procureurs fédéraux suppléants de la Confédération sont nommés par le procureur général pour une période de fonction de 4 ans (art. 20 al. 2 et 3 LOAP).

4. Veuillez indiquer s'il y a des relations entre le ministère public et le ministère de la Justice en ce qui concerne les ressources financières, les ressources humaines, les systèmes informatiques, etc. Si oui, veuillez en décrire le fonctionnement.

Le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même (art. 16 al. 1 LOAP). Il constitue ses services et engage le personnel nécessaire (art. 16 al. 2 LOAP). Il tient sa propre comptabilité (art. 16 al. 3 LOAP). Le Ministère public de la Confédération couvre de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique (art. 18 al. 2 LOAP).

En tant que destinataire de prestations, le Ministère public de la Confédération reçoit les prestations informatiques tant de l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications (OFIT) ainsi que du Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP). Dans le domaine des finances et de l'organisation du personnel, le Ministère public de la Confédération est assisté par le personnel spécialisé du Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP).

5. Le ministère public est-il indépendant des autres institutions en ce qui concerne l'exécution et la gestion de son propre budget ?

Le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même (art. 16 al. 1 LOAP). Il constitue ses services et engage le personnel nécessaire (art. 16 al. 2 LOAP). Il tient sa propre comptabilité (art. 16 al. 3 LOAP). Chaque année, le procureur général soumet à l'Autorité de surveillance un projet de budget et les comptes à l'intention de l'Assemblée fédérale et fournit son rapport sur l'activité du Ministère public de la Confédération (art. 17 al. 1 LOAP). Le rapport contient notamment les informations sur l'utilisation des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure (art. 17 al. 2 lettre d LOAP).

SECTION II: Règlements financiers du ministère public

6. La loi régissant le ministère public comporte-t-elle des dispositions relatives à sa gestion financière et à l'obligation du pouvoir exécutif de mettre les infrastructures nécessaires à sa disposition ?

Le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même (art. 16 al. 1 LOAP). Il constitue ses services et engage le personnel nécessaire (art. 16 al. 2 LOAP). Il tient sa propre comptabilité (art. 16 al. 3 LOAP). Le Ministère public de la Confédération couvre de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique (art. 18 al. 2 LOAP). Le procureur général de la Confédération est responsable, notamment, de l'affectation efficace des ressources humaines ainsi que des moyens financiers et de l'infrastructure (art. 9 al. 2 lettre c LOAP).

7. Veuillez décrire la procédure et le calendrier budgétaire du ministère public (préparation du budget, affectation des crédits).

Procédure de planification financière et budgétisation (budget 2013 et planification financière 2014-2016):

- Octobre 2011: Planification décompte interne des prestations Confédération à mars 2012 Services pour hébergement, informatique, services, etc.)
- Mars 2012 : Elaboration du budget et du plan financier en tenant compte des instructions de la direction
- Mars 2012: Présentation du projet à la direction du Ministère public de la Confédération
- Mars 2012: Discussion du projet révisé avec l'AS MPC (autorité de surveillance du MPC)
- Avril 2012: Elaboration des rapports sur le budget et le plan financier
- Avril 2012 Révision du budget et présentation à l'AFF (Administration fédérale des finances)
- Octobre 2012: Présentation du budget (Commission des finances du Conseil national et du Conseil des Etats)
- Débat parlementaire et décision (éventuellement adaptations)
- Décembre 2012: Approbation du budget par l'AFF (Administration fédérale des finances)

8. Existe-t-il au sein du ministère public un service chargé spécialement de la gestion des ressources ?

L'Etat-major de gestion des ressources (EM-GR) est subordonné au procureur général de la Confédération en tant qu'Etat-major permanent (art. 2 du Règlement sur l'organisation et l'administration du Ministère public de la Confédération [RS 173.712.22]). Cet Etat-major dirige, au niveau de la direction et de manière centralisée, les ressources de la Police judiciaire fédérale (PJF) nécessaires à la conduite des procédures (art. 9 al. 5 du règlement).

9. Existe-t-il un système informatique national et/ou centralisé pour gérer, superviser et évaluer le budget du ministère public ? *Ce système comprend-il un mécanisme destiné à accroître l'efficacité de la gestion des ressources ?*

La Loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) du 7 octobre 2005 dispose explicitement qu'un système de contrôle interne (SCI) doit être créé, utilisé et surveillé au

sein de l'administration fédérale. Les dispositions relatives au SCI s'appliquent – par analogie au champ d'application de la LFC – à l'Assemblée fédérale, y compris à ses services parlementaires, aux tribunaux fédéraux, au contrôle fédéral des finances, à l'intégralité des unités administratives de l'administration centrale de la Confédération ainsi qu'aux unités administratives de l'administration décentralisée de la Confédération qui ne tiennent pas leurs propres comptes.

Le SCI comprend tous les niveaux du traitement des données financières. En particulier, tous systèmes préalables et intersections avec des systèmes de traitement de données financières font partie intégrante du SCI de l'unité d'administration concernée. La tenue de la comptabilité a lieu selon les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

Bien que le Ministère public de la Confédération ne fasse plus partie de l'administration fédérale proprement dite, le SCI est assuré au sein du Ministère public de la Confédération par le chef des finances désigné par le SG-DFJP.

SECTION III: Ressources du ministère public

10. Veuillez indiquer le montant du budget du ministère public pour 2008, 2009, 2010 et 2011 (valeur en euros), en précisant la part des dépenses de personnel et des autres types de dépenses.

Budget du Ministère public de la Confédération 2008-2011:

	EUR Credit_2008	EUR Credit_2009	EUR Credit_2010	EUR Credit_2011 (Intégration OJIF)
Traitements et contributions employeur	17'020'000	19'448'000	19'331'000	26'374'000
Autres frais de personnel	232'000	290'000	305'000	407'000
Frais de détention, d'instruction et d'exécution de Peines	4'917'000	4'837'000	4'832'000	7'255'000
Frais de location	3'031'000	3'027'000	2'718'000	3'215'000
Frais d'informatique	2'063'000	2'047'000	1'233'000	3'061'000
Frais de conseils	174'000	192'000	192'000	233'000
Autres charges d'exploitation	864'000	948'000	1'654'000	2'006'000
Amortissements, fortune administrative	61'000	68'000	72'000	89'000
Dépôt provisions à terme échues	0	0	115'000	142'000
Placements mobiliers et immatériels, réserves	58'000	0	1'134'000	1'358'000
Total frais et investissements	28'420'000	30'857'000	31'586'000	44'140'000
Emoluments				-125'000
Rétributions	-50'000	-50'000	-50'000	-93'000
Valeurs patrimoniales confisquées	-833'000	-417'000	-417'000	-833'000
Autres recettes	-25'000	-25'000	-25'000	-28'000
Total recettes	-908'000	-492'000	-492'000	-1'079'000
Total général	27'512'000	30'365'000	31'094'000	43'061'000

11. Dans votre pays, quelles sont les ressources auxquelles vous amélioreriez l'accès et de quelle manière le feriez-vous (accords de partenariat, enquêtes communes, réaffectation des ressources, etc.) ?

Un renforcement de la coordination avec les cantons est actuellement à l'étude.

12. Les budgets en cours et à venir du ministère public sont-ils touchés par la crise économique de 2009-2011 ?

Non, Comme cela résulte des chiffres du budget (cf. ci-dessus, ch. 10), il n'y a pas eu de réduction des crédits pour les années 2009 – 2011.

13. Quels sont les instruments utilisés pour affecter les ressources nécessaires au bon fonctionnement du ministère public ?

Cf. ci-dessus, ch. 8

14. Y a-t-il des liens entre le budget du ministère public et celui de la justice ou de la police ?

Non. Le Ministère public de la Confédération s'administre lui-même (art. 16 al. 1 LOAP). Il constitue ses services et engage le personnel nécessaire (art. 16 al. 2 LOAP). Chaque année, le procureur général soumet à l'Autorité de surveillance un projet de budget et les comptes à l'intention de l'Assemblée fédérale (art. 17 al. 1 LOAP).

15. Les ressources humaines du ministère public dépendent-elles d'autres institutions judiciaires (Conseil judiciaire, Ecole nationale d'administration, par exemple) ?

Cf. ci-dessus, ch. 14.

16. Le Procureur général ou l'institution correspondante disposent-ils d'un budget particulier pour prendre des mesures temporaires lorsque les ressources humaines sont insuffisantes dans un service donné du ministère public ?

Le Ministère public de la Confédération ne dispose pas d'un budget particulier, supplémentaire pour des pénuries temporaires de personnel qui ne seraient pas déjà incorporées dans le processus du budget. Il existe néanmoins une possibilité limitée de transfert de crédit entre les postes 'traitements' et 'autres frais de personnel'. Si, contre toute attente, de plus amples moyens devaient être mise à disposition, il existe la possibilité des 'suppléments de crédits' et de 'dépassements de crédits', qui devront cependant être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.

17. Existe-t-il, dans votre pays, un mécanisme de réaction rapide permettant une réaffectation rapide des ressources (financières, humaines et logistiques) entre les services du ministère public en fonction des besoins du système ?

Lorsque des frais ou des dépenses d'investissement pour lesquelles aucun crédit ou aucun crédit suffisant n'a été autorisé dans le budget ne peuvent être ajournés, le Conseil fédéral peut les arrêter avant l'ouverture d'un crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale. Il requerra au préalable l'assentiment de la Délégation des finances (art. 34 al. 1 LFC). Le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale les charges et dépenses d'investissement urgentes qu'il a décidées, avec l'assentiment de la Délégation des finances, avec le prochain supplément du budget ou, lorsque cela n'est plus possible, il les lui soumet à titre de dépassement de crédit avec le compte d'Etat pour approbation subséquente (art. 34 al. 2 LFC). En vertu de l'art. 34 al. 3 LFC, il peut soumettre à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale les charges ou dépenses d'investissement urgentes arrêtées sans

l'assentiment préalable de la Délégation des finances lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- a. un dépassement de crédit est nécessaire; et
- b. le montant n'excède pas 5 millions de francs dans le cas particulier.

Si la charge ou la dépense d'investissement dépasse 500 millions de francs et que, en vue de son approbation ultérieure, la convocation de l'Assemblée fédérale en session extraordinaire est demandée dans le délai d'une semaine après l'assentiment de la Délégation des finances, cette session aura lieu dans la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation (art. 34 al. 4 LFC).

SECTION IV: Budget des enquêtes

18. Quelles sont les mesures nécessaires pour avoir directement accès aux ressources requises pour les enquêtes ? Veuillez évaluer le temps écoulé entre le dépôt d'une demande de ressources et le moment où celles-ci sont effectivement reçues.

Avant d'ouvrir une nouvelle procédure, l'État-major opérationnel du Procureur général (EMO PG) s'assure que l'affaire relève de la compétence des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Si la compétence facultative est retenue, il s'assure que la procédure concernée s'inscrit dans la stratégie du MPC et que les ressources nécessaires sont disponibles (art. 8 al. 6 du règlement).

Les demandes d'attribution de ressources doivent être transmises en original (avec annexes) à l'Officier d'enquête (Ofe) en chef. De plus, une copie de la demande (sans annexes) doit être transmise au secrétariat de l'EM GR. De même, toutes communications ultérieures à l'Ofe en chef doivent être communiquées au secrétariat de l'EM GR. La direction de la procédure informera l'EM GR lorsque le mandat concerné aura été accompli afin que l'EM GR sache que les ressources attribuées seront libérées entièrement ou du moins pendant un certain temps. L'EM GR se réunit une fois par semaine (les mardis après-midi). A la suite de la réunion de l'EM GR, les directeurs de procédure concernés seront informés de la décision par courrier électronique. Dans les cas urgents, l'Ofe en chef pourra être contacté directement par téléphonie ou par courrier électronique; par la suite, il faudra toujours également informer le secrétariat de l'EM GR (cf. manuel d'organisation, chiffre 3.2).

19. Avez-vous déjà couru le risque de ne pas pouvoir utiliser des techniques d'enquête spéciales (par exemple interception des communications, expertise génétique, perquisition informatique) en temps voulu faute de ressources suffisantes? Le manque de ressources a-t-il affecté l'efficacité des enquêtes pénales dans des affaires normales ?

Non

20. La manière dont les services du ministère public gèrent leurs ressources pendant les enquêtes fait-elle l'objet d'un contrôle ? Veuillez en préciser la nature.

Le directeur de la procédure compétent décide d'entente avec l'EM GR de l'attribution de ressources spécifiques aux procédures concernées.

21. Quelle est la procédure de gestion des ressources appliquée lorsque diverses instances sont impliquées dans la procédure d'enquête (la police, par exemple) ?

L'EM GR est la plate-forme commune du Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale pour discuter des problèmes concrets opérationnels dépassant les

procédures individuelles. Au sein de l' EM GR, l'utilisation des moyens de police est déterminée d'entente avec les représentants de la PJF. Ainsi, l'EM GR dirige, au niveau de la direction et de manière centralisée, les ressources policières du Ministère public de la Confédération et de la Police judiciaire fédérale nécessaires à la conduite des procédures.

22. Est-il possible pour les procureurs de se spécialiser dans un certain type de crimes ? Si oui, quels ont été les effets d'une telle spécialisation au niveau du ministère public **[texte alternatif : sur les résultats achevés par le ministère public]** ?

Le domaine opérationnel du Ministère public de la Confédération est réparti dans les sections protection de l'état et états de fait particuliers, terrorisme et criminalité organisée, et criminalité économique. Chacune de ces sections est matériellement compétente pour la poursuite d'infractions spécifiques. En conséquence, les procureurs attribués aux sections correspondantes sont spécialisés dans la poursuite d'infractions déterminées et disposent des connaissances spécialisées correspondantes.

23. Certains domaines d'enquête ont-ils un accès prioritaires aux ressources financières ou matérielles ? Si oui, qui détermine ces priorités et de quelle manière ?

Dans le cadre de la détermination de sa stratégie criminelle, le Ministère public de la Confédération a procédé à une fixation de priorités et d'accents parmi les champs d'infractions qui entrent dans sa compétence. Cette concentration sur certaines tâches clés et leur limitation à la lutte contre la grande criminalité transfrontalière se reflète également dans l'attribution des ressources financières, personnelles et matérielles disponibles.

SECTION IV: Descriptif du système de gestion par résultats

24. Disposez-vous d'un système de gestion par résultats ? (Veuillez le décrire.) Si oui, y a-t-il des problèmes avec ce système ?

Non. Le Ministère public de la Confédération ne connaît pas de système d'administration/gestion orienté sur le résultat. Ce n'est que dans le cadre de la détermination de la stratégie criminelle qu'il y a une pondération, respectivement une priorisation des divers champs de délits.

Le Procureur général en coordination avec les Procureurs fédéraux en chef répartit les dossiers en fonction de la charge de travail afin d'optimiser l'efficacité de leur traitement.

25. Dans la mesure où un tel système existe, quels objectifs sont fixés pour le ministère public ? Votre système utilise-t-il des benchmarks pour les résultats achevés ?

Cf. ci-dessus, ch. 24

26. Quelle autorité est compétente pour fixer ces objectifs ?

Cf. ci-dessus, ch. 24

27. Quel est le rôle du ministère public dans le processus de fixation de ses objectifs ?

Cf. ci-dessus, ch. 24

28. Ces objectifs sont-ils coordonnés entre toutes les autorités compétentes de la procédure pénale ? Si une telle coordination existe, comment influence-t-elle les activités du ministère public ?

Cf. ci-dessus, ch. 24

29. Existe-t-il dans votre pays une réglementation régissant la charge de travail optimale des services du ministère public ? Si oui, l'affectation des ressources est-elle liée à la charge de travail ? Veuillez donner des exemples.

Non, il n'existe pas de réglementation concernant une répartition optimale du travail au sein des services du Ministère public de la Confédération.

30. La fixation des objectifs est-elle basée sur un mécanisme de négociation ?

Cf. ci-dessus, ch. 24

31. Qui participe à une telle négociation ?

Cf. ci-dessus, ch. 24

SECTION VI: Suivi des résultats et établissement des rapports

32. Veuillez indiquer si des stratégies nationales ont été suivies dans votre pays en ce qui concerne les ressources du système judiciaire. Si oui, dans quels domaines ces stratégies ont-elles été développées ? Veuillez en commenter les résultats.

En décembre 1999, le parlement fédéral a adopté le projet d'efficacité (mesures tendant à renforcer l'efficacité et la légalité de la poursuite pénale, ProjEff). Dans le contexte de cette mise en œuvre, entrée en vigueur en 2002, et des programmes d'allègement budgétaires 2003 de la Confédération qui ont conduit à un arrêt de l'engagement de personnel jusqu'à la fin 2006, le chef de l'époque du DFJP a ordonné une analyse de la situation. En 2006, il a mandaté un groupe de projet, avec la collaboration de l'ancien conseiller d'Etat Uster, de procéder à cette analyse (ProjEff 2). Les mesures en résultant ont été mises en œuvre jusqu'à la fin 2007; il en est également résulté la recommandation qu'il ne devait pas y avoir une augmentation des postes, mais qu'il fallait procéder à des mesures d'optimisation. Au mois de mai 2008, l'Office fédéral de la police (FEDPOL) a sollicité des postes supplémentaires. Cette requête a été rejetée par la Cheffe du DFJP. Elle a mandaté M. Uster de vérifier la mise en œuvre des mesures selon ProjEff 2 ainsi que la situation des ressources. Selon le mandat de la Cheffe du DFJP, le MPC et FEDPOL devaient mettre en œuvre cinq des recommandations du "rapport sur l'analyse de la mise en œuvre et des ressources dans le cadre du ProjEff2" Ces travaux ont pu être achevés largement en 2009 et la plupart des recommandations ont pu être mises en œuvre.

33. Y a-t-il un suivi annuel de l'atteinte des objectifs ? Comment se déroule-t-il ?

L'Autorité de surveillance, composée des membres élus par le Parlement fédéral, s'assure que le MPC travaille avec professionnalisme et efficacité.

Cf. Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1^{er} octobre 2010 concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (RS 173.712.24)

et Règlement de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération du 4 novembre 2010 (RS 173.712.243).

34. Au cours des cinq dernières années, des réformes visant à augmenter le budget de la justice ont-elles été adoptées ?

Pas de commentaires

35. Le ministère public est-il inclus dans les stratégies gouvernementales visant à améliorer l'efficacité des institutions publiques (par exemple e-gouvernance, audit financier extérieur) ?

Pas de commentaires

36. Comment évalueriez-vous les recommandations d'audit interne du ministère public ?

Pas de commentaires

37. L'effet social des activités du ministère public est-il évalué ? Si oui, par qui ?

Pas de commentaires