

# **Résumé des résultats de la consultation**

relative  
au rapport et à l'avant-projet du 21 septembre 2007  
de loi fédérale sur l'organisation  
des autorités pénales de la Confédération  
(loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)

---

*Berne, septembre 2008*

## Sommaire

<b>1. Liste des participants à la procédure de consultation.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Appréciation globale de l'avant-projet.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Remarques portant sur les dispositions de l'avant-projet.....</b>	<b>6</b>
<b>Titre « LOAP » .....</b>	<b>6</b>
<b>Art. 3 (Langue de la procédure).....</b>	<b>6</b>
<b>Art. 5 (Etendue du pouvoir de donner des instructions et indemnisation en cas d'engagement des forces de police cantonales pour des tâches relevant de la juridiction fédérale).....</b>	<b>7</b>
<b>Art. 8 (Autorisation donnée au MPC de créer des antennes).....</b>	<b>8</b>
<b>Art. 9 (Compétence du procureur général de la Confédération).....</b>	<b>8</b>
<b>Art. 12 (Instructions).....</b>	<b>8</b>
<b>Art. 13 (Approbation d'ordonnances et désignation d'un procureur général extraordinaire).....</b>	<b>9</b>
<b>Art. 14 (Faculté d'interjeter recours) .....</b>	<b>9</b>
<b>Art. 15 (Publication du règlement d'organisation et approbation du Conseil fédéral) .</b>	<b>10</b>
<b>Art. 17 (Organe d'élection du MPC) .....</b>	<b>10</b>
<b>Art. 18 (Période de fonction et réélection du MPC) .....</b>	<b>11</b>
<b>Art. 19 (Soumission du MPC à la législation sur le personnel de la Confédération) .....</b>	<b>11</b>
<b>Art. 20 (Principes concernant la surveillance du MPC) .....</b>	<b>11</b>
<b>Approbation expresse de l'avant-projet .....</b>	<b>11</b>
<b>Approbation de la surveillance par le Conseil fédéral, avec quelques réserves .....</b>	<b>12</b>
<b>Rejet de la surveillance par le Conseil fédéral.....</b>	<b>13</b>
<b>a) Motifs.....</b>	<b>13</b>
<b>b) Avis exprimés à propos des modèles prévoyant une surveillance non partagée....</b>	<b>14</b>
<b>aa) Surveillance exercée par le Conseil de la Magistrature.....</b>	<b>14</b>
<b>bb) Surveillance exercée par le Tribunal fédéral .....</b>	<b>15</b>
<b>cc) Surveillance exercée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) .....</b>	<b>16</b>
<b>c) Avis exprimés à propos des modèles prévoyant une surveillance partagée entre plusieurs autorités (ou maintien du statu quo) .....</b>	<b>16</b>
<b>Art. 21 (Devoir de rapport) .....</b>	<b>16</b>
<b>Art. 22 (Demande de renseignements et inspections).....</b>	<b>17</b>
<b>A propos du titre précédant l'art. 23: « Chapitre 1: Tribunal pénal fédéral » .....</b>	<b>18</b>
<b>Art. 23 (Droit de siéger en un autre endroit et convention sur la participation financière aux frais d'instauration du TPF) .....</b>	<b>18</b>
<b>Art. 25 (Surveillance du Tribunal pénal fédéral) .....</b>	<b>18</b>
<b>Art. 27 (Compétence du juge unique au Tribunal pénal fédéral).....</b>	<b>19</b>
<b>Art. 28 (Compétence des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral pour les litiges relatifs aux rapports de travail au sein du Tribunal administratif fédéral) .....</b>	<b>19</b>
<b>Art. 31 (Composition du Tribunal pénal fédéral) .....</b>	<b>20</b>
<b>Art. 32 (Éligibilité des juges du Tribunal pénal fédéral) .....</b>	<b>20</b>
<b>Art. 34 (Incompatibilité avec l'activité de juge auprès du Tribunal pénal fédéral).....</b>	<b>20</b>
<b>Art. 38 (Age ordinaire de la retraite et période de fonction des juges suppléants) .....</b>	<b>21</b>
<b>Art. 40 (Immunité en cas de procédure pénale déjà ouverte ou de jugement entré en force).....</b>	<b>21</b>
<b>Art. 42 (Remplacement du vice-président du Tribunal pénal fédéral) .....</b>	<b>22</b>

Art. 43 (Compétence de la cour plénière du Tribunal pénal fédéral) .....	22
Art. 44 (Compétence de la Commission administrative du Tribunal pénal fédéral) .....	23
Art. 49 (Participation des greffiers aux décisions) .....	24
Art. 55 (Recours aux tribunaux cantonaux des mesures de contrainte) .....	24
Art. 56 (Définition des infractions politiques).....	25
Art. 57 (Compétence en cas d'infractions commises par des membres du MPC).....	26
Art. 58 (Droits des parties en matière d'information sur les procédures pénales).....	26
Art. 60 (Garanties de procédure en cas d'auditions de témoins par la police) .....	27
Art. 61 (Compétence d'accorder les récompenses) .....	27
Art. 63 (Compétence de régler les frais et les indemnités).....	27
Art. 64 (Indemnités et responsabilités lors de l'exécution par les cantons des prononcés des autorités pénales de la Confédération) .....	28
Art. 65 (Exécution par le Ministère public de la Confédération) .....	30
A propos de l'annexe .....	31
Chiffre I (Abrogation de la loi sur le Tribunal pénal fédéral) .....	31
Art. 79 de la loi sur le Tribunal fédéral (recours contre les décisions portant sur des mesures de contrainte) .....	31
Art. 119a de la loi sur le Tribunal fédéral (Tribunal fédéral en tant que juridiction d'appel avec plein pouvoir de cognition).....	32
Autres modifications de la loi sur le Tribunal fédéral qui n'étaient pas réglées dans l'avant-projet (recours de la personne lésée) .....	34
Art. 4, al. 3, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (convention relative à la participation financière) .....	34
Modifications du CPP qui n'étaient pas réglées dans l'avant-projet .....	34
Modification de l'art. 28 CPP .....	34
Modification de l'art. 222, al. 1, CPP.....	34

## 1. Liste des participants à la procédure de consultation

Le 21 septembre 2007, le Conseil fédéral a mis en consultation l'avant-projet de loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP). La procédure de consultation s'est achevée le 31 décembre 2007. Ont été invités à se prononcer les cantons, les partis politiques, le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral, le Tribunal administratif fédéral, ainsi que divers organismes et associations concernés. Les autorités, organisations et personnes suivantes se sont prononcées:

<b>GERICHTE</b>	
<b>TRIBUNAUX</b>	
Schweizerisches Bundesgericht <b>Tribunal fédéral</b>	BGer <b>TF</b>
Schweizerisches Bundesstrafgericht <b>Tribunal pénal fédéral</b>	BStGer <b>TPF</b>
Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht <b>Tribunal administratif fédéral</b>	BVwGer <b>TAF</b>

KANTONE CANTONS	
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Regierungsrat des Kantons Luzern	LU
Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Regierungsrat des Kantons Obwalden	OW
Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerroden	AI
Regierungsrat des Kantons St. Gallen	SG
Regierungsrat des Kantons Graubünden	GR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du canton de Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH

POLITISCHE PARTEIEN PARTIS POLITIQUES	
Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz <b>Parti radical-démocratique suisse</b>	FDP PRD
Sozialdemokratische Partei der Schweiz <b>Parti socialiste suisse</b>	SP PS
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz <b>Parti démocrate-chrétien</b>	CVP PDC
Schweizerische Volkspartei <b>Union démocratique du centre</b>	SVP UDC
Grüne Partei der Schweiz <b>Parti écologiste suisse</b>	GPS PES
Christlich-soziale Partei <b>Parti chrétien-social</b>	CSP PCS
Liberale Partei der Schweiz <b>Parti libéral suisse</b>	LPS PLS

GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES	
Schweizerischer Städteverband <b>Union des villes suisses</b>	SSV UVS

<b>GESAMTSCHWEIZERISCHE DACHVERBÄNDE DER WIRTSCHAFT</b> <b>ASSOCIATIONS FAÏTIEÈRES DE L'ÉCONOMIE</b>	
Verband der Schweizer Unternehmen <b>Fédération des entreprises suisses</b>	economiesuisse
Schweizerischer Gewerbeverband - Dachorganisation der kleineren und mittleren Unternehmen KMU <b>Union suisse des arts et métiers - Organisation faïtière des petites et moyennes entreprises PME</b>	SGV <b>USAM</b>
Centre Patronal <b>Centre patronal</b>	Centre Patronal <b>Centre patronal</b>
Schweizerischer Arbeitgeberverband <b>Union patronale suisse</b>	SAG <b>UPS</b>
Schweizerischer Gewerkschaftsbund <b>Union syndicale suisse</b>	SGB <b>USS</b>
Kaufmännischer Verband Schweiz <b>Société suisse des employés de commerce</b>	kv schweiz / <b>sec suisse</b>

<b>INTERESSIERTE ORGANISATIONEN</b> <b>ORGANISATIONS INTERESSEES</b>	
Schweizerischer Anwaltsverband <b>Fédération suisse des avocats</b>	SAV <b>FSA</b>
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz <b>Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse</b>	KSBS <b>CAPS</b>
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz <b>Juristes démocrates de Suisse</b>	DJS <b>JDS</b>
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren <b>Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police</b>	KKJPD <b>CCDJP</b>

<b>INTERESSIERTE PRIVATPERSONEN</b> <b>PARTICULIERS</b>	
Gerold Steinmann, Wernerstrasse 12, 3006 Berne	Steinmann
Prof. honoraire Pierre-Robert Gilliéron	Gilliéron

## 2. Appréciation globale de l'avant-projet

Aucun des participants à la procédure de consultation ne remet en cause la nécessité d'une loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales au niveau fédéral dans le but de mettre en œuvre le code suisse de procédure pénale adopté par le Parlement. Personne ne s'oppose donc à l'avant-projet dans son ensemble.

Quelques participants souscrivent à l'avant-projet d'une manière générale (AG, AI, AR, BS, GL, GR, SO, SZ, UR, VS, UDC, USAM, Centre patronal) ou ne désirent pas se prononcer (UPS, sec suisse).

Pour la plupart, les participants émettent néanmoins des propositions de modification sur des points de détail, souhaitent plus de précisions dans les commentaires explicatifs ou émettent une critique fondamentale sur certains aspects du contenu normatif. Chaque point est examiné en détail au chiffre 3 ci-dessous.

## 3. Remarques portant sur les dispositions de l'avant-projet

### Titre « LOAP »

Le TF trouve que le titre de la LOAP, « loi sur l'organisation des autorités pénales », est lourd et suggère de nommer la loi « loi fédérale sur les autorités pénales de la Confédération (LAP) ».

### Art. 3 (Langue de la procédure)

#### *Art. 3 Langue de la procédure*

<sup>1</sup> La langue de la procédure est l'allemand, le français ou l'italien.

<sup>2</sup> Le Ministère public de la Confédération détermine la langue de la procédure à l'ouverture de l'instruction. Il prend notamment en compte:

- a. la langue en usage au lieu où les premiers actes d'instruction ont été accomplis;
- b. les connaissances linguistiques des participants à la procédure;
- c. la langue dans laquelle les pièces importantes du dossier sont établies.

<sup>3</sup> Une fois déterminée, la langue de la procédure est valable jusqu'à la clôture de la procédure par une décision exécutoire.

<sup>4</sup> A titre exceptionnel, il est possible de changer de langue de la procédure pour de justes motifs, notamment en cas de jonction ou de disjonction de procédures.

VD fait remarquer que l'on est en droit d'attendre du Ministère public de la Confédération (MPC) qu'il puisse assurer ses fonctions dans les trois langues nationales et que les éventuels problèmes de langues ainsi que les frais qui en découlent ne devraient pas être à la charge des parties.

Pour le TPF et la FSA, le critère décisif est ici la langue du prévenu (s'il s'agit d'une langue nationale). La FSA estime que la réglementation actuelle ne tient pas suffisamment compte de ce point.

VD et TPF proposent de modifier comme suit l'ordre des critères énumérés à l'art. 3, al. 2: b, c et a.

Afin de garantir la flexibilité nécessaire, le TPF suggère de rajouter à l'al. 2 « en règle générale ». La FSA elle aussi souligne qu'il faut procéder à une pondération globale de ces critères. VD demande que l'on précise de manière explicite dans la loi quels sont les critères prioritaires et quels sont les critères subsidiaires. VD demande en outre qu'un autre critère subsidiaire soit mentionné, à savoir la langue dans laquelle les premières pièces rédigées par les autorités de poursuite ont été établies.

Selon VD, l'al. 3 n'est pas formulé avec suffisamment de clarté à propos des possibilités de recours.

Le TPF estime que les al. 3 et 4 devraient être réunis.

Afin de garantir que l'on puisse aussi n'effectuer que certains actes de procédure, le TPF estime qu'il faudrait compléter l'al. 4 de la manière suivante: « Afin de prendre en considération de manière adéquate les droits des parties au procès, certains actes de procédure peuvent être accomplis dans une autre langue de la procédure. »

VD souhaite que l'on précise à l'al. 4 si, en cas de changement de langue, les actes déjà au dossier seront traduits ou non dans la nouvelle langue.

## **Art. 5 (Etendue du pouvoir de donner des instructions et indemnisation en cas d'engagement des forces de police cantonales pour des tâches relevant de la juridiction fédérale)**

### *Art. 5 Statut des forces de police cantonales*

<sup>1</sup> Lorsque des forces de police cantonales accomplissent des tâches en matière de poursuite pénale ressortissant à la Confédération, elles sont soumises à la surveillance et aux instructions du Ministère public de la Confédération.

<sup>2</sup> Leurs décisions et leurs actes de procédure sont sujets à recours devant le Tribunal pénal fédéral.

Le canton de SH approuve expressément la réglementation soumettant les forces de police cantonales, lorsqu'elles sont chargées de tâches en matière de poursuite pénale relevant de la juridiction fédérale, à la surveillance et aux instructions du MPC. Par contre, le canton de ZH et la CCDJP expriment des doutes à ce propos pour des motifs d'ordre constitutionnel et politique; en effet, si les forces cantonales de police accomplissent des tâches fédérales aux termes de l'art. 4, let. d, elles se verront ôter leurs compétences ordinaires par la réglementation de l'al. 1. Ces deux participants estiment donc qu'il faudrait préciser, éventuellement par la réserve d'une convention entre la Confédération et les cantons, que les cantons ne peuvent être tenus de mettre leurs forces de police à la disposition de la Confédération.

Dans ce même contexte, une autre critique a porté sur le fait que le texte n'indique pas clairement jusqu'où va la surveillance du MPC sur les forces de police cantonales (LU). LU s'opposerait fermement à ce que la réglementation en question permette de déduire une influence générale et non ponctuelle de la Confédération sur la police cantonale.

En outre, il a été souligné de diverses parts que rien n'était dit sur les conséquences qui en découleraient pour les cantons (BL) et qu'en particulier la question de savoir qui assumerait

les coûts découlant pour les cantons de l'engagement de leurs forces de police pour la Confédération n'était pas réglée (NE, VD, ZH, CCDJP). Ces participants demandent que l'on complète le projet sur ce point, une majorité d'entre eux proposant que la Confédération assume la totalité des coûts (NE, ZH, CCDJP).

Le canton de SH approuve explicitement que les décisions et les actes de procédure des forces de police puissent être attaqués par voie de recours non devant un tribunal cantonal, mais devant le Tribunal pénal fédéral.

## **Art. 8 (Autorisation donnée au MPC de créer des antennes)**

### ***Art. 8 Siège et antennes***

<sup>1</sup> Le Ministère public de la Confédération a son siège à Berne.

<sup>2</sup> Avec l'accord du Département fédéral de justice et police (DFJP), il peut créer des antennes et en supprimer.

La réglementation figurant à l'al. 2 est critiquée à deux égards: d'une part, il est relevé que l'autorisation de supprimer et de créer des antennes doit relever du Conseil fédéral et non du DFJP en raison de ses répercussions pour les cantons (VD, CAPS); d'autre part, il est proposé de parler en français d'« offices » ou d'« offices régionaux » et non d'« antennes » (FSA).

## **Art. 9 (Compétence du procureur général de la Confédération)**

### ***Art. 9 Procureur général***

<sup>1</sup> Le procureur général dirige le Ministère public de la Confédération.

<sup>2</sup> Il a notamment la responsabilité:

- a. d'assurer le professionnalisme et l'efficacité de la poursuite pénale dans les affaires relevant de la juridiction fédérale;
- b. de mettre en place et d'administrer une organisation rationnelle;
- c. de veiller à l'efficacité de l'affectation des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure.

Le TPF est favorable au modèle de l'unicité du ministère public sans partage des responsabilités en matière de direction pour le procureur général. Il demande toutefois que la loi établisse clairement que le procureur général, son suppléant ainsi que les procureurs en chef puissent eux-mêmes conduire la procédure et accomplir les actes de procédure.

## **Art. 12 (Instructions)**

### ***Art. 12 Instructions***

<sup>1</sup> Peuvent édicter des instructions:

- a. le procureur général, à l'adresse de tous les membres du Ministère public de la Confédération;
- b. les procureurs en chef, à l'adresse des membres du Ministère public de la Confédération qui leurs sont subordonnés.

<sup>2</sup> Ils peuvent aussi, dans un cas d'espèce, donner des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou au dépôt de recours.

SH considère que le droit de donner des instructions générales prévu par l'al. 1 est indispensable à une exécution des tâches efficace et uniforme.

Le droit de donner des instructions sur un cas spécifique tel que le prévoit l'al. 2 est par contre critiqué de diverses parts (SH, VD, CAPS, FSA):

- SH craint que l'indépendance des autorités d'instruction puisse être menacée et le CAPS estime même inacceptable le risque d'une intervention des instances politiques dans certains dossiers. En effet, dans le cas d'espèce, les instructions générales du Conseil fédéral conformément à l'art. 20, al. 2 pourraient simplement être transformées en instructions concrètes par le procureur général.
- VD souligne que des instructions spécifiques n'ont de sens que si elles poursuivent un but d'efficacité de la procédure et demande que l'al. 2 soit reformulé en conséquence. Pour le reste, les devoirs d'approbation (art. 13) et les possibilités de recours (art. 14) prévues sont suffisantes.
- Enfin, la FSA demande que les procureurs ne soient pas ramenés au rang de simples exécutants et puissent en particulier mener les procédures selon leurs convictions. Les instructions qui leur sont données doivent demeurer exceptionnelles et obéir au principe de transparence. La FSA recommande de se référer aux art. 36 et 33 du code de procédure pénale français.

Le TPF souligne que dans les textes français et italien, il faudrait parler respectivement de « directives » et de « direttive ».

## Art. 13 (Approbation d'ordonnances et désignation d'un procureur général extraordinaire)

### *Art. 13 Approbation d'ordonnances*

<sup>1</sup> Les ordonnances de classement, de non-entrée en matière ou de suspension de la procédure qui sont rendues par les procureurs sont soumises à l'approbation des procureurs en chef.

<sup>2</sup> Celles rendues par les procureurs en chef sont soumises à l'approbation du procureur général.

SH approuve la règle selon laquelle certaines ordonnances doivent être soumises à l'approbation des procureurs en chef. Le même canton estime par contre que l'approbation obligatoire en cas de *devoir* d'examen préliminaire instauré par voie d'instruction fait double emploi et est inapplicable. Par ailleurs, un examen préliminaire ne devrait pas pouvoir être instauré par voie d'instruction.

GE relève que les art. 13 et 14 omettent de régler le cas particulier de la désignation d'un procureur général extraordinaire.

## Art. 14 (Faculté d'interjeter recours)

### *Art. 14 Recours du Ministère public de la Confédération*

<sup>1</sup> Peuvent interjeter recours:

- a. le procureur qui a mis le prévenu en accusation et soutenu l'accusation;
- b. le procureur en chef responsable de l'unité qui a mis le prévenu en accusation et soutenu l'accusation;
- c. le procureur général.

<sup>2</sup> Ils peuvent restreindre les recours à certains aspects, les retirer ou transformer les appels en appels joints.

Le TPF demande que l'al. 1, let. a, soit supprimé car la possibilité d'interjeter recours devrait être réservée à la direction pour des raisons stratégiques.

La FSA demande que l'al. 1 laisse plus clairement apparaître que les let. a à c sont des options alternatives et que l'option choisie devrait être une décision irréversible (FSA).

JU demande ce qu'il en est de la qualité pour recourir avant la mise en accusation.

## **Art. 15 (Publication du règlement d'organisation et approbation du Conseil fédéral)**

### ***Art. 15 Organisation et information du public***

<sup>1</sup> Le procureur général édicte un règlement sur l'organisation du Ministère public de la Confédération. Ce règlement est publié.

<sup>2</sup> Il édicte des instructions concernant l'information du public sur les procédures pendantes.

SH estime que la publication du règlement va de soi.

Selon la FSA, le pouvoir de surveillance du Conseil fédéral implique que le règlement lui soit soumis pour approbation.

## **Art. 17 (Organe d'élection du MPC)**

### ***Art. 17 Nomination et engagement***

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral nomme:

- a. le procureur général;
- b. le procureur général suppléant;
- c. les procureurs en chef, sur proposition du procureur général.

<sup>2</sup> Le procureur général engage les autres procureurs.

Dans l'optique de garantir une indépendance maximale du MPC (al. 1), plusieurs participants (FR, GE, JU, TPF, PLS, PS) rejettent le Conseil fédéral (al. 1) et le procureur général (al. 2) en tant qu'organe d'élection.

- Certains proposent que l'ensemble du MPC soit élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (FR, GE, JU, PLS).
- Une autre possibilité serait que l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) élise le procureur général, sur proposition du conseil de surveillance (cf. commentaires relatif à l'art. 20), mais que les autres procureurs soient élus par le conseil de surveillance, sur proposition du procureur général (TPF, PS).

TG critique uniquement la réglementation figurant à l'al. 2 qui donne trop de poids au procureur général: les autres procureurs devraient aussi être élus par le Conseil fédéral.

Du fait que la durée de fonction de quatre ans prévue à l'art. 18 devrait valoir tant pour le procureur général que pour les autres procureurs, il faudrait de l'avis de SH parler à l'al. 2 non pas d'engagement, mais également de nomination (avec durée de fonction).

## **Art. 18 (Période de fonction et réélection du MPC)**

### ***Art. 18 Période de fonction***

La période de fonction est de quatre ans.

Le TPF propose une durée de fonction de six ans en se référant à l'égalité de traitement avec les tribunaux et à la longueur de la procédure. VD fait remarquer que la réélection pourrait faire l'objet d'une règle spéciale.

## **Art. 19 (Soumission du MPC à la législation sur le personnel de la Confédération)**

### ***Art. 19 Statut***

La législation sur le personnel de la Confédération s'applique au Ministère public de la Confédération.

VD et la CAPS rejettent la réglementation de l'art. 19 en invoquant le statut spécial du MPC. Les membres du MPC ne devraient pas être soumis aux règles applicables au personnel de la Confédération.

## **Art. 20 (Principes concernant la surveillance du MPC)**

### ***Art. 20 Principe***

<sup>1</sup> Le Ministère public de la Confédération est soumis à la surveillance du Conseil fédéral. La surveillance est exercée par le DFJP.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut donner au Ministère public de la Confédération des instructions de portée générale sur la manière de s'acquitter de ses tâches. Le DFJP vérifie que les instructions sont respectées et prend si nécessaire des mesures à l'égard du Ministère public de la Confédération.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral ne peut pas, dans un cas d'espèce, donner d'instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ni au dépôt de recours.

### **Approbation expresse de l'avant-projet**

Plusieurs organes consultés approuvent expressément la réglementation proposée (AG, AI, BL, SZ, SO, TG, TI, UR, ZH, UDC, USAM, Centre patronal, TF).

- Pour les cantons d'AG, UR et ZH, le Conseil fédéral étant l'organe d'élection et l'autorité disciplinaire, il est juste de lui confier les compétences en matière de surveillance.

- L'UDC estime que la réglementation proposée doit contribuer à l'efficacité de la lutte contre la criminalité.
- A des fins de cohérence et d'efficacité, BL (de même que ZH et TG) approuve particulièrement la concentration de la surveillance auprès d'une seule autorité et souligne l'importance donnée à la limitation de la compétence de donner des instructions.
- SO est d'avis qu'il faut toujours que l'indépendance sur le plan technique dans les différentes procédures pénales soit garantie.
- TG estime juste qu'afin de garantir l'indépendance politique, la surveillance administrative ne soit pas confiée au seul DFJP. Pour des raisons pratiques, il est certes judicieux que cette surveillance soit effectuée par le DFJP, mais la responsabilité principale doit en revenir au Conseil fédéral *in corpore*.

### **Approbation de la surveillance par le Conseil fédéral, avec quelques réserves**

GE, GL, SH, VD, CAPS, PCS, PLS, FSA et economiesuisse ne rejettent pas fondamentalement le modèle de surveillance proposé aux art. 20 ss. Ils émettent néanmoins des réserves, surtout en ce qui concerne la fonction du DFJP dans le cadre de l'activité de surveillance:

- Selon le PCS, SH et economiesuisse, il faut examiner si *l'exercice* de la surveillance ne devrait pas être confié à un comité spécialisé (externe à l'administration) soumis au Conseil fédéral, et non à un département, afin de garantir la compétence technique nécessaire. FR estime pour sa part que cette proposition pourrait être au moins un bon compromis.
- economiesuisse demande par ailleurs que le message précise les conditions pour que cette surveillance soit exercée concrètement et la signification exacte des « instructions générales et abstraites ».
- Le PLS souhaite que l'al. 2 soit remplacé par une formulation permettant des instructions touchant uniquement l'administration et la gestion. GE, VD et la CAPS approuvent également une limitation allant dans ce sens du droit de donner des instructions établi à l'al. 2, à propos du DFJP.
- Le canton de VD et la CAPS soulignent que la responsabilité principale doit absolument être réservée au Conseil fédéral et que le DFJP ne devrait se voir attribuer que des tâches de transmission et de proposition: ces deux organes rejettent donc toute possibilité d'intervention directe par le DFJP. Selon la CAPS, les art. 8, al. 2, 20, al. 1 et 2, 21, al. 1 et 3, ainsi que l'art. 22 lui accordent trop de compétences, ce qui ne permet pas de garantir l'indépendance du MPC. La CAPS et le canton de VD demandent donc que l'on précise à l'al. 1 que les modalités de l'exercice par le DFJP de la surveillance du MPC sont fixées par le Conseil fédéral. La CAPS, TG et VD demandent en outre que l'al. 1 établisse que seul le Conseil fédéral a le droit de prendre des mesures et que l'al. 2 ne confère au DFJP qu'un droit de faire des propositions. Selon la CAPS et le canton de VD, il faudrait en outre préciser que la réserve imposée à l'al. 3 vaut à la fois pour le Conseil fédéral et pour le DFJP.

Au cas où le modèle de surveillance proposé serait maintenu, l'USS, les JDS et le PES sont aussi d'avis que l'entière responsabilité soit attribuée au Conseil fédéral, et non au DFJP, et que le droit de donner des instructions soit limité, précisé ou même entièrement attribué au Conseil fédéral dans son ensemble. Selon l'USS, le MPC doit pouvoir s'organiser lui-même et définir ses priorités de son propre chef. Les JDS estiment qu'il faudrait accorder au législatif une compétence de surveillance plus large ainsi qu'un droit de consultation ou un droit d'élection.

- Le canton de GE estime que donner au Conseil fédéral la possibilité de déterminer la politique criminelle du MPC constitue une ingérence inadmissible dans les prérogatives de ce dernier.
- GL voit dans l'art. 20 un certain affaiblissement du principe prévoyant à l'origine de concentrer la surveillance sur le MPC auprès d'une autorité (DFJP), mais n'exprime pas d'autre critique sur ce point.
- La FSA se rallie à l'attribution de la surveillance au Conseil fédéral car en définitive, selon elle, la fixation des priorités est aussi une question politique étant donné les limites financières posées. Elle demande néanmoins que l'art. 20, al. 2, soit formulé de manière plus neutre. Ainsi, il ne faudrait pas parler d'« instructions générales » mais uniquement d'« instructions »; et au lieu de préciser « Conseil fédéral » et « DFJP », il faudrait utiliser la notion d'« autorité de surveillance ». La FSA ajoute que la version française de l'al. 3 devrait être rapprochée du texte allemand et propose la formulation suivante : « Sont exclues toutes instructions, dans un cas d'espèce, sur l'ouverture, le déroulement, ... ».

La FSA ajoute que la LOAP règle uniquement la surveillance générale du MPC, et non la surveillance juridictionnelle. Afin de garantir la régularité de la conduite de la procédure, il ne suffit pas de disposer d'une possibilité d'intervention dans le cadre de la procédure de recours (art. 393 ss CP). Une surveillance juridictionnelle complète implique aussi que dans un cas concret, l'autorité de recours (ou une autre autorité) puisse intervenir d'office s'il n'existe pas de voie de recours. La FSA qualifie le projet de lacunaire sur ce point et demande que le sujet soit impérativement traité.

## Rejet de la surveillance par le Conseil fédéral

### a) Motifs

Les participants suivants à la procédure de consultation rejettent explicitement le Conseil fédéral en tant qu'organe de surveillance ou remettent cette décision sérieusement en question (AR, BE, FR, JU, LU, NW, ZG, TPF, PDC, PRD, PES, OW, PS, JDS, USS, UVS, Gilliéron), donnant à ce propos des motivations parfois similaires:

- Le débat dogmatique à propos de l'attribution du MPC au judiciaire ou à l'exécutif est peu pertinent (TPF).
- Le problème vient plutôt du fait que le concept proposé offre une multitude de possibilités d'influence indésirables et motivées par des raisons politiques qui portent atteinte à l'indépendance du MPC (TPF, AR, LU, OW, NW, ZG, FR, PDC, PRD, PS, PES, USS, JDS, Gilliéron).

Ainsi, le pouvoir grandissant du procureur général conformément au modèle « ministère public » Il est incompatible avec les possibilités d'influence de l'exécutif sur l'action concrète (décision concernant le personnel, fonds budgétaires) car le MPC serait ainsi exposé à l'influence politique directe de l'exécutif (TPF; de manière similaire LU, PDC, PRD, PS). Les barrières institutionnelles actuelles contre l'influence du DFJP ne suffiraient pas (TPF, NW, PRD). Droit de nomination, souveraineté financière et compétence d'appréciation matérielle suffiraient pour exercer une influence considérable par voie informelle même s'il manque la compétence de donner des instructions particulières (TPF, PRD).

Inversement, d'autres organes consultés estiment que l'intérêt des médias envers le MPC provoque aussi une pression politique sur le Conseil fédéral et sur la personne responsable du DFJP (TPF). Par ailleurs, on ne pourrait exclure une influence politique sur le

Conseil fédéral de la part de l'étranger (TPF, PES). Celui-ci pourrait être tenté de transmettre cette pression au MPC et d'influer sur sa méthode de travail (TPF).

- Du fait que le chef du DFJP est chef de la Police judiciaire fédérale et des services de renseignements nationaux (Service d'analyse et de prévention/SAP) et qu'il exerce en même temps la surveillance sur le MPC, il y aurait en outre une concentration de pouvoir problématique (TPF). Le canton de ZG et le PS considèrent aussi que la position de force du DFJP constitue un problème du fait qu'au fond, la préparation des décisions s'effectue surtout au niveau du département, raison pour laquelle dans les faits, la surveillance reviendrait toujours au DFJP.
- Suite aux événements qui ont entouré l'affaire Rorschacher, le PS voit sa position confirmée.
- Le canton de ZG souligne en outre que les connaissances techniques nécessaires se trouvent plutôt auprès des autorités judiciaires puisque les tribunaux traitent d'ores et déjà les recours contre le MPC.
- Selon le canton du JU et le PES, l'autorité de surveillance ne doit pas être attribuée au Conseil fédéral *in corpore*, et encore moins au DFJP. Mais surtout le PES est catégoriquement opposé ce que le DFJP dispose du droit de donner des instructions. Selon le PRD, la nouvelle proposition correspond sur le fond à la proposition de 2005 puisque la surveillance continuerait *de facto* à être exercée par le DFJP.

#### **b) Avis exprimés à propos des modèles prévoyant une surveillance non partagée**

De nombreux participants à la consultation (hostiles à l'organe de surveillance proposé dans l'avant-projet) approuvent certes expressément l'attribution de la surveillance à une seule autorité (FR, JU, TPF, PDC, PRD, PES, PS, PES, JDS) ; ils invoquent le fait que le partage de la surveillance n'a pas donné les résultats escomptés et recèle des conflits potentiels. Mais quant à savoir à qui incombera la surveillance, les avis sont très partagés:

##### **aa) Surveillance exercée par le Conseil de la Magistrature**

Divers organes consultés approuvent (FR, NW, TPF, PRD, PS, JDS, USS) la création d'un « Conseil de la Magistrature » (en abrégé: CdM) ou « *Justizrat* » à titre de conseil spécial, indépendant du Conseil fédéral. D'autres considèrent ce genre d'instance du moins comme envisageable ou à évaluer (AR, ZG, PES).

Ce genre de système aurait déjà été expérimenté dans différents pays européens et dans certains cantons (TPF, PS). Il est de nature en particulier à renforcer l'indépendance du MPC et la crédibilité des autorités judiciaires et devrait également apporter des avantages qualitatifs car il garantirait un apport de savoir technique spécifique (PS, FR, NW). Le PES souligne que les coûts supplémentaires qui en découleraient éventuellement ne devraient pas être déterminants. Les JDS sont également d'avis que ces coûts supplémentaires seraient justifiés au regard du bénéfice qu'en retirait l'Etat de droit.

Selon le canton d'AR, le PRD, le PS et le TPF, le conseil de surveillance proposé doit être composé de représentants des trois pouvoirs publics. En plus de ces trois pouvoirs publics, les JDS veulent aussi voir représenter les associations d'avocats, les organisations de juges et les universités. De l'avis du canton de NW, le conseil de surveillance devrait se composer de représentants du Parlement, du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral et de la FSA, d'un professeur ordinaire de droit, et au besoin de membres de certaines organisations spécialisées. L'USS souhaite que ce conseil soit composé d'experts internes et externes à l'administration, ainsi qu'éventuellement de parlementaires fédéraux.

Le canton de NW, le TPF, le PS, les JDS et l'USS estiment que ce conseil spécial doit être élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), le TPF proposant une durée de fonction de quatre ans. L'élection doit avoir lieu sur proposition de la Commission judiciaire des Chambres fédérales (PS, JDS), du Tribunal fédéral (PC) ou du Conseil fédéral (PS). Le cas échéant, on pourrait aussi envisager une élection par la Commission judiciaire (JDS) ou par la Commission des affaires juridiques (USS).

Selon le PRD, le droit de donner des instructions dont disposerait le Conseil de surveillance doit être limité aux instructions générales et abstraites. Le TPF et le PS demandent une compétence de donner des instructions générales et abstraites dans le domaine de la surveillance matérielle (budget, comptabilité, personnel, logistique, etc.), mais dans le domaine de la surveillance non matérielle, il doit aussi être possible de donner des instructions d'application particulière. Le PS et le canton de NW veulent que le conseil de surveillance dispose en outre de pouvoirs disciplinaires. Selon le canton de FR, le droit de donner des instructions ainsi que le droit de prendre des mesures doivent être clairement définis dans la loi.

Le conseil de surveillance devrait en outre défendre le budget et les comptes du MPC devant la Commission des finances des Chambres (TPF, PS).

Le Conseil de la Magistrature pourrait également jouer un rôle important dans la préparation de la nomination des membres du MPC (NW, PRD). Il devrait présenter à l'Assemblée fédérale une proposition en vue de l'élection du procureur fédéral et nommer lui-même tous les autres procureurs sur proposition du procureur général (TPF).

Il est également envisageable que le Conseil de la Magistrature devienne avec le temps un organe de surveillance pour l'ensemble de la justice fédérale (TPF, PS).

Selon le TPF et le PRD, le devoir de renseigner et de faire rapport du MPC à l'égard du conseil de surveillance pourrait être défini comme le prévoient les art. 21 et 22.

Le PRD rappelle qu'il a demandé au Conseil fédéral dans le postulat 07.3608 d'examiner un modèle de surveillance allant dans ce sens.

Critique: le CAPS qualifie explicitement la création d'un Conseil de la Magistrature de peu judicieuse s'il ne dispose que de compétences en relation avec le MPC, et non avec d'autres autorités fédérales. Par ailleurs, le canton de BE reconnaît certes un aspect positif à ce modèle séparant surveillance et voies de recours, mais à ses yeux, le fait que la surveillance soit relativement loin de son objet constitue un inconvénient considérablement plus important.

#### **bb) Surveillance exercée par le Tribunal fédéral**

Afin de garantir l'indépendance politique, il est également proposé de placer le MPC sous la surveillance du Tribunal fédéral (PDC, ZG), le cas échéant sous la haute surveillance de l'Assemblée fédérale (JU, Gilliéron).

Le canton de NW lui aussi estime envisageable de confier la surveillance du MPC à une cour ou une commission du Tribunal fédéral, mais préfère la variante Conseil de la Magistrature.

Critique: les cantons de FR et TG, le PRD, le PS et le TF s'opposent en revanche explicitement à une surveillance exercée par les autorités judiciaires. Invoquant le fait que le Tribunal fédéral ou le Tribunal pénal fédéral ne sont pas aptes à faire office d'organes de surveillance d'une part en raison de leur organisation, d'autre part car en qualité d'instances de recours, ils ne disposent pas de l'indépendance nécessaire. Le PRD souligne en outre qu'il faut scinder les activités jurisprudentielles et les activités de surveillance du fait de la séparation des pouvoirs. Le TF souligne également que la plus haute autorité judi-

ciaire ne peut exercer la surveillance sur les autorités qui représentent l'action publique en tant que partie devant le Tribunal.

### **cc) Surveillance exercée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)**

Pour un certain nombre d'organes consultés (ZG, JDS, USS), l'Assemblée fédérale entre certes en ligne de compte en tant qu'organe de surveillance, éventuellement par le biais d'une commission spécialisée (NW) ou une commission parlementaire (PS); mais en définitive, ils donnent la préférence à une autre solution.

Seul le PES estime que l'option « Assemblée fédérale » mérite d'être examinée, mais peut également s'imaginer le modèle de Conseil de la Magistrature tel qu'il est décrit plus haut.

Le PES, les JDS et l'USS sont d'avis que confier la surveillance du MPC au Parlement serait en soi la meilleure solution eu égard aux principes de l'Etat de droit, surtout pour des raisons de séparation des pouvoirs, mais qu'à ce propos, le système de parlement de milice se heurte à certaines limites.

La CAPS souligne que ce modèle ne permet pas d'exclure le risque de politisation. Mais en raison de la plus grande transparence de décision, le PS estime qu'au moins, ce risque est plus réduit que si la surveillance est confiée au Conseil fédéral. Le canton de TG lui aussi estime que le parlement est une autorité politique qui ne devrait exercer aucune influence sur le MPC. Le PS exprime en outre des préoccupations à propos des compétences techniques limitées du Parlement. La CAPS est par ailleurs d'avis que placer le MPC sous la surveillance du Parlement poserait aussi de gros problèmes pratiques.

### **c) Avis exprimés à propos des modèles prévoyant une surveillance partagée entre plusieurs autorités (ou maintien du statu quo)**

Quelques participants accordent la préférence à une surveillance partagée (BE, LU, UVS). L'UVS et le canton de BE estiment qu'elle devrait demeurer auprès du DFJP et du Tribunal fédéral. Fort de ses expériences positives, le canton de LU propose pour sa part qu'une surveillance matérielle directe soit exercée par une chambre juridictionnelle du Tribunal pénal fédéral (par ex. la Cour des plaintes) et que la supervision hiérarchique soit accordée au DFJP afin de garantir les ressources nécessaires à un bon fonctionnement. Le canton de BE relève que les modèles prévoyant une surveillance partagée, comme le statu quo, fonctionnent de manière satisfaisante dans les cantons et qu'en outre ils conviennent bien à la position du MPC en tant que pouvoir entre l'exécutif et le judiciaire. Par ailleurs, en cas de surveillance partagée, l'instance de recours coïncide certes avec l'organe de surveillance, mais que par rapport à d'autres modèles, celui-ci implique une surveillance plus près de son objet et de fait plus forte.

Pour le TPF, la solution actuelle serait également appropriée dans des conditions-cadres claires. Le canton d'OW fait remarquer que les modèles prévoyant une surveillance partagée devraient encore être examinés de manière plus approfondie.

## **Art. 21 (Devoir de rapport)**

### ***Art. 21 Rapport***

<sup>1</sup> Chaque année, le procureur général présente au DFJP un rapport sur l'activité du Ministère public de la Confédération à l'intention du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Le rapport contient notamment des informations sur:  
a. l'organisation interne;

- b. les instructions de portée générale;
- c. le nombre et le type d'affaires closes et d'affaires pendantes et la charge de travail des différentes unités;
- d. l'utilisation des ressources humaines, des moyens financiers et de l'infrastructure;
- e. le nombre et l'issue des recours déposés contre les décisions et actes de procédure du Ministère public de la Confédération.

<sup>3</sup> Le DFJP examine le rapport et fait des propositions au Conseil fédéral.

Le canton de VD et la CAPS estiment que la loi devrait expliciter clairement que le devoir de présenter un rapport ne vaut qu'à l'égard du Conseil fédéral. Le DFJP devrait tout au plus présenter des remarques et des propositions à ce sujet.

## Art. 22 (Demande de renseignements et inspections)

### *Art. 22 Demande de renseignements et inspections*

<sup>1</sup> Le DFJP peut demander au Ministère public de la Confédération, sur mandat du Conseil fédéral ou de son propre chef, qu'il lui fournisse des renseignements et qu'il lui présente des rapports supplémentaires sur son activité; il peut de même procéder à des inspections.

<sup>2</sup> Les personnes qui sont chargées par le DFJP de requérir des renseignements ou de procéder à des inspections ont accès aux pièces des dossiers de procédure lorsque l'exécution de leur mandat l'exige.

<sup>3</sup> Elles ne peuvent pas communiquer les informations dont elles ont eu connaissance à d'autres personnes, y compris à l'intérieur du DFJP; elles ne peuvent les utiliser que sous une forme générale et anonyme pour établir leurs rapports et recommandations.

Plusieurs participants à la procédure de consultation critiquent la possibilité de procéder à des inspections comme le prévoit l'al. 1: alors que le canton de SO plaide uniquement en faveur d'une application réservée de la norme (l'attention doit être portée sur un fonctionnement régulier et conforme au droit du MPC), la CAPS, TG et VD demandent que seul le Conseil fédéral, et non pas le DFJP, puisse ordonner ce genre de mesures exceptionnelles. Le PCS va encore plus loin et rejette les inspections prévues par l'art. 22 comme étant disproportionnées (il devrait suffire que le MPC rende compte de son activité et fournisse des informations supplémentaires sur demande). Les cantons de GE et JU se prononcent en faveur d'une suppression de l'al. 1 qui, à leur avis, entraverait l'indépendance du MPC.

La suppression de l'al. 2, qui concerne l'accès aux dossiers des procédures, est également demandée de diverses parts : une autorité politique ne doit pas s'ingérer dans les affaires pénales en cours (JU) et seule une autorité judiciaire est légitimée à procéder à un contrôle de l'application du droit par les voies juridictionnelles (GE, VD, CAPS); en outre, on ne peut exclure que la Confédération elle-même soit partie dans une procédure de ce genre (CAPS, VD). Se prononcent en faveur d'une simple modification de l'al. 2 : le PLS (demande une liste limitative des cas dans lesquels le DFJP peut avoir accès aux pièces du dossier) et le canton de TG (il faudrait également pouvoir charger des personnes extérieures à l'administration de procéder à ce genre d'examen).

Le PLS, le canton de GE et la CAPS se prononcent en faveur d'une suppression de l'al. 3, s'appuyant entre autres sur l'argument selon lequel il est irréaliste que le fonctionnaire « contrôleur » soit tenu au secret de fonction à l'égard de son propre supérieur hiérarchique.

## **A propos du titre précédant l'art. 23: « Chapitre 1: Tribunal pénal fédéral »**

Plusieurs organes consultés se prononcent contre une intégration de la LTPF dans la LOAP (voir à ce propos les commentaires figurant au ch. 1 de l'annexe). Du point de vue du TPF, l'art. 23 devrait simplement renvoyer aux dispositions de la LTPF.

## **Art. 23 (Droit de siéger en un autre endroit et convention sur la participation financière aux frais d'instauration du TPF)**

### ***Art. 23 Siège***

<sup>1</sup> Le siège du Tribunal pénal fédéral est à Bellinzone.

<sup>2</sup> Le Tribunal pénal fédéral peut siéger ailleurs si les circonstances le justifient.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral est habilité à conclure avec le canton du Tessin une convention relative à sa participation financière aux frais d'instauration du Tribunal pénal fédéral.

De l'avis du TPF, afin de s'assurer que l'on ne puisse pas déduire de l'al. 2 (qui reprend la formulation actuelle de la LTPF) un droit à siéger dans un autre lieu, cette disposition devrait être modifiée comme suit (même si la LTPF est maintenue): « Le président peut exceptionnellement choisir un autre lieu pour siéger. Les cantons mettent les locaux nécessaires à la disposition du Tribunal pénal fédéral ».

La FSA se montre étonnée du fait que l'al. 3 prévoit la possibilité de conclure une convention qui est déjà entrée en force et se demande s'il ne faudrait pas régler la question dans le cadre de dispositions transitoires.

## **Art. 25 (Surveillance du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 25 Surveillance***

<sup>1</sup> Le Tribunal fédéral exerce la surveillance administrative sur la gestion du Tribunal pénal fédéral.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Tribunal pénal fédéral.

<sup>3</sup> Le Tribunal pénal fédéral soumet chaque année au Tribunal fédéral son budget, ses comptes et son rapport de gestion à l'intention de l'Assemblée fédérale.

Selon le PES et le PS, il faut examiner si la surveillance du Tribunal pénal fédéral (et du Tribunal administratif fédéral) par le Tribunal fédéral conformément à l'al. 1 est vraiment adéquate; le PS souligne que c'est également ce que la Commission des finances a fait remarquer dans une lettre à la Commission de gestion du Conseil national. Selon ces deux partis, il conviendrait notamment d'examiner attentivement la constitution d'une commission spéciale indépendante (Conseil de la Magistrature composé de représentants du Parlement, de l'administration et d'experts externes, élu par l'Assemblée fédérale en chambres réunies sur proposition de la Commission judiciaire) afin de garantir la neutralité de l'activité de surveillance, délicate d'un point de vue politique et juridique, de protéger les juges de la pression politique et de ne pas favoriser la concurrence latente entre les tribunaux. Il faut vérifier dans quelle

mesure un conseil de ce type ne devrait pas reprendre la haute surveillance sur toutes les autorités de justice de la Confédération.

Le TF et le PS soulignent que l'al. 3 ne coïncide pas avec l'actuel art. 3, al. 3, LTPF. Selon cette disposition, le Tribunal pénal fédéral ne doit que remettre son « projet » de budget. Ces deux participants estiment qu'il faut conserver le libellé de la LTPF car le Parlement a la compétence de modifier le budget. Cela permettrait en outre d'éviter une divergence entre cet article et l'art. 3, al. 2, LTAF.

## **Art. 27 (Compétence du juge unique au Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 27 Composition***

<sup>1</sup> Les affaires qui relèvent de la compétence des cours des affaires pénales sont jugées:

- a. par un juge unique dans les cas visés à l'art. 19, al. 2, CPP;
- b. par trois juges, dans les autres cas.

<sup>2</sup> Le président statue en qualité de juge unique. Il peut désigner un autre juge pour le remplacer.

Selon la FSA, toutes les peines privatives de liberté supérieures à un an doivent être ordonnées par une autorité collégiale. Trois juges doivent donc être prévus pour toutes les mesures privatives de liberté et toutes les peines qui peuvent ne faire l'objet que d'un sursis partiel au sens de l'art. 43 CP.

ZH demande que l'on établisse dans le cadre de la LOAP que les cantons sont habilités à prévoir un juge unique avec une compétence réduite par rapport à l'art. 19, al. 2, CPP (le CPP ne réglant pas de manière exhaustive la compétence du juge unique, un renvoi à l'art. 27, al. 1, let. a, AP-LOAP ne suffit pas).

## **Art. 28 (Compétence des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral pour les litiges relatifs aux rapports de travail au sein du Tribunal administratif fédéral)**

### ***Art. 28 Compétence***

<sup>1</sup> Les cours des plaintes statuent en qualité d'autorité de recours sur les affaires relevant de la juridiction fédérale.

<sup>2</sup> Elles statuent en outre:

- a. sur les recours en matière d'entraide pénale internationale, conformément aux actes législatifs suivants:
  1. loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale,
  2. arrêté fédéral du 21 décembre 1995 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire,
  3. loi fédérale du 22 juin 2001 sur la coopération avec la Cour pénale internationale,
  4. loi fédérale du 3 octobre 1975 relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale;
- b. sur les plaintes qui lui sont soumises en vertu de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif;
- c. sur les recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral qui portent sur les rapports de travail de ses juges et de son personnel;
- d. sur les conflits de compétence entre les juridictions militaires et civiles.

FR et VD critiquent le fait que conformément à l'al. 2, let. c, les juges pénaux fédéraux statuent sur les décisions du Tribunal administratif fédéral qui portent sur les rapports de travail au sein de ce dernier. Cette norme de compétence ne devrait pas figurer dans une loi sur les autorités pénales de la Confédération (VD). Lesdites décisions devraient pouvoir être attaquées directement devant le Tribunal fédéral (FR).

## **Art. 31 (Composition du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 31 Composition du tribunal***

<sup>1</sup> Le Tribunal pénal fédéral se compose de 15 à 35 juges ordinaires.

<sup>2</sup> Son effectif peut être complété par des juges suppléants. Leur nombre ne doit toutefois pas excéder la moitié de celui des juges ordinaires.

<sup>3</sup> L'Assemblée fédérale fixe le nombre des juges ordinaires et des juges suppléants dans une ordonnance.

Selon le TPF, la formulation exacte en italien serait « giudici supplenti » et non « giudici non di carriera ».

FR souligne qu'actuellement, l'effectif minimum de quinze juges n'est pas atteint et que le Tribunal pénal fédéral n'est en tout cas pas surchargé. Ce canton pose la question de la révision à la baisse du nombre des juges ordinaires (p. ex. entre 10 et 25).

## **Art. 32 (Éligibilité des juges du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 32 Election***

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale élit les juges.

<sup>2</sup> Quiconque a le droit de vote en matière fédérale est éligible.

Le PCS demande qu'à titre de conditions minimales supplémentaires à l'al. 2, la loi mentionne également « une formation juridique universitaire » et « une expérience professionnelle adéquate ».

## **Art. 34 (Incompatibilité avec l'activité de juge auprès du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 34 Incompatibilité à raison de la fonction ou d'une activité***

<sup>1</sup> Les juges ne peuvent pas être membres de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral ni juges au Tribunal fédéral ni exercer aucune autre fonction au service de la Confédération.

<sup>2</sup> Ils ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'exercice de leur fonction de juge, à l'indépendance du tribunal ou à sa réputation.

<sup>3</sup> Ils ne peuvent exercer aucune fonction officielle pour un Etat étranger ni accepter des titres ou des décorations décernés par des autorités étrangères.

<sup>4</sup> Les juges ordinaires ne peuvent pas représenter des tiers à titre professionnel devant les tribunaux. Les juges suppléants ne peuvent pas représenter des tiers à titre professionnel devant le Tribunal pénal fédéral.

<sup>5</sup> Les juges à plein temps ne peuvent exercer aucune fonction au service d'un canton ni exercer aucune autre activité lucrative. Ils ne peuvent pas non plus être membres de la direction, de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de révision d'une entreprise commerciale.

Le TF et Steinmann déplorent que l'art. 34 ne concorde pas avec l'art. 6 LTPF, créant ainsi une divergence avec l'article parallèle 6 LTAF.

Selon la FSA, il faut supprimer la mention « à titre professionnel » à l'al. 4. La représentation de tiers devant le tribunal doit être interdite d'une manière générale aux juges ordinaires.

GE souhaite qu'une réserve soit apportée à l'al. 5 en faveur d'une activité d'enseignement du droit car l'expérience universitaire a montré que les magistrats professionnels sont en mesure de fournir un apport précieux et souvent irremplaçable.

## **Art. 38 (Age ordinaire de la retraite et période de fonction des juges suppléants)**

### ***Art. 38 Période de fonction***

<sup>1</sup> La période de fonction des juges est de six ans.

<sup>2</sup> Elle s'achève à la fin de l'année civile au cours de laquelle les juges atteignent l'âge ordinaire de la retraite selon les dispositions sur les rapports de travail du personnel de la Confédération.

<sup>3</sup> Les sièges vacants sont repourvus pour le reste de la période de fonction.

Le TPF estime que la référence à l'âge « ordinaire » de la retraite à l'al. 2 devrait être modifiée car le droit du personnel de la Confédération introduit effectivement une limite d'âge flexible vers le haut.

En outre, toujours pour le TPF, les juges qui prennent leur retraite pour raison d'âge devraient pouvoir être encore élus comme juges suppléants dans un but d'efficacité. Raison pour laquelle il suggère que l'alinéa suivant soit ajouté: « Les juges suppléants terminent leur période de fonction au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Ils quittent leur fonction au plus tard à l'âge de 70 ans. »

## **Art. 40 (Immunité en cas de procédure pénale déjà ouverte ou de jugement entré en force)**

### ***Art. 40 Immunité***

<sup>1</sup> Un juge peut, pendant sa période de fonction, faire l'objet d'une procédure pénale pour un crime ou un délit qui n'a pas trait à l'exercice de sa fonction ou de son activité, à la condition:

- a. qu'il y ait consenti par écrit, ou
- b. que la cour plénière ait donné son autorisation.

<sup>2</sup> L'arrestation préventive pour cause de risque de fuite ou, en cas de crime, de flagrant délit est réservée. L'autorité qui ordonne l'arrestation doit, dans les 24 heures, requérir directement l'autorisation de la cour plénière, à moins que la personne n'y ait consenti par écrit.

<sup>3</sup> Le juge qui, au moment d'entamer sa période de fonction, fait l'objet d'une procédure pénale pour un acte visé à l'al. 1 a le droit de demander à la cour plénière de se prononcer contre la poursuite de la détention qui a été ordonnée et contre les citations à comparaître à des audiences. Sa requête n'a pas d'effet suspensif.

<sup>4</sup> L'immunité ne peut être invoquée contre un jugement qui est entré en force et qui prévoit une peine privative de liberté dont l'exécution a été ordonnée avant la prise de fonction.

<sup>5</sup> Si le consentement pour la poursuite pénale d'un juge est refusé, l'autorité de poursuite pénale peut faire recours auprès de l'Assemblée fédérale dans les dix jours.

Selon la CAPS et le canton de VD, les al. 3 et 4 doivent être supprimés car leur contenu recouvre des cas de figure invraisemblables et de nature purement hypothétique.

## **Art. 42 (Remplacement du vice-président du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 42 Présidence***

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale élit parmi les juges ordinaires, sur proposition de la cour plénière:

- a. le président;
- b. le vice-président.

<sup>2</sup> Ils sont élus pour deux ans. Ils peuvent être reconduits une fois dans leur fonction.

<sup>3</sup> Le président préside la cour plénière et la Commission administrative. Il représente le Tribunal pénal fédéral à l'extérieur.

<sup>4</sup> En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président et, si ce dernier est empêché, par le doyen de fonction et, à ancienneté égale, par le doyen d'âge.

Pour le TPF, le remplacement du vice-président par un juge doyen de fonction ou doyen d'âge, prévue à l'al. 4, n'est pas judiciaire. La suppléance devrait être exercée par un membre de la Commission d'administration car les membres de cette commission sont mieux au fait des affaires présidentielles.

## **Art. 43 (Compétence de la cour plénière du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 43 Cour plénière***

<sup>1</sup> La cour plénière se compose des juges ordinaires.

<sup>2</sup> Elle est chargée:

- a. d'édicter les règlements relatifs à l'organisation et à l'administration du tribunal, à la répartition des affaires et à l'information;
- b. de proposer à l'Assemblée fédérale les candidats à la présidence et à la vice-présidence;
- c. de statuer sur les demandes de modification du taux d'occupation des juges pendant leur période de fonction;
- d. d'adopter le rapport de gestion à l'intention de l'Assemblée fédérale;
- e. de constituer les cours et de nommer leur président sur proposition de la Commission administrative;
- f. d'affecter les juges suppléants aux cours sur proposition de la Commission administrative;
- g. de nommer le secrétaire général et son suppléant sur proposition de la Commission administrative;
- h. de se prononcer sur les projets d'actes législatifs mis en consultation;
- i. de statuer sur l'adhésion à des associations internationales;
- j. d'accomplir les tâches qui ne sont pas attribuées à la Commission administrative.

<sup>3</sup> La cour plénière ne peut siéger ou décider valablement par voie de circulation qu'avec la participation des deux tiers au moins des juges.

<sup>4</sup> Les juges exerçant leur fonction à temps partiel disposent d'une voix.

Le TF, le TAF et le TPF demandent la suppression de l'art. 43, al. 2, let. j. : cette nouvelle présomption de compétence en faveur de la cour plénière (et non plus de la Commission administrative) est inefficace et contredit la réforme de l'organisation de la justice dont le but était de renforcer la Commission administrative et de décharger la cour plénière de tâches administratives. Ils estiment que cette compétence doit être attribuée à la Commission administrative comme c'est le cas dans le droit actuel (cf. art. 16, al. 4, let. g, LTPF) (cf. la proposition de nouvelle let. g figurant à propos de la critique concernant l'art. 44, al. 4). Pour les trois tribunaux fédéraux, cette compétence s'est avérée positive au niveau fédéral et il n'y a aucune raison de s'en écarter dans le cas du TPF.

Selon le TAF, il convient en outre d'examiner s'il ne faudrait pas décharger davantage encore la cour plénière de tâches administratives, par exemple en attribuant l'adoption du rapport de gestion (art. 43, al. 2, let. d) à la Commission administrative (complément de l'art. 44, al. 4).

En revanche, le TPF et le TAF demandent que la compétence prévue à l'art. 63, al. 1 selon laquelle le Tribunal fédéral édicte un règlement sur les frais et les indemnités soit attribuée au Tribunal pénal fédéral (cour plénière) (cf. à ce propos les commentaires ci-après relatifs à l'art. 63).

De l'avis du canton de FR, pour assurer la validité des décisions conformément à l'al. 3, il faudrait que tous les juges aient la possibilité de participer à la procédure de circulation ou à la séance plénière. A l'exception des cas urgents comme des mesures provisoires, la cour plénière devrait être invitée aux séances dans un délai déterminé (p. ex. au moins dix jours avant). Une disposition similaire devrait être applicable à la procédure de circulation.

## **Art. 44 (Compétence de la Commission administrative du Tribunal pénal fédéral)**

### ***Art. 44 Commission administrative***

<sup>1</sup> La Commission administrative se compose:

- a. du président;
- b. du vice-président;
- c. de trois autres juges au plus.

<sup>2</sup> Le secrétaire général participe aux séances de la Commission administrative avec voix consultative.

<sup>3</sup> Les juges mentionnés à l'al. 1, let. c, sont nommés pour deux ans par la cour plénière. Ils peuvent être reconduits une fois dans leur fonction.

<sup>4</sup> La Commission administrative est responsable de l'administration du tribunal. Elle est chargée:

- a. d'adopter le budget et les comptes à l'intention de l'Assemblée fédérale;
- b. de prendre les décisions sur les rapports de travail des juges lorsque la loi n'attribue pas cette compétence à une autre autorité;
- c. d'engager les greffiers et de les affecter aux cours sur proposition de celles-ci;
- d. de veiller à ce que les prestations des services scientifiques et administratifs répondent aux besoins du tribunal;
- e. de garantir une formation continue adéquate du personnel;
- f. d'autoriser les juges à exercer une activité en dehors du tribunal.

Le TF, le TAF et le TPF proposent de supprimer la présomption de compétence en faveur de la cour plénière (art. 43, al. 2, let. j, AP-LOAP) et de la rendre à la Commission administrative (cf. pour les motifs les commentaires relatifs à l'art. 43). Il conviendrait de créer un nouvel art. 44, al. 4, let. g, dont le contenu serait le suivant; « g. de traiter toutes les autres affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence de la cour plénière ».

Selon le TAF, il convient d'examiner s'il ne faudrait pas décharger davantage encore la cour plénière de tâches administratives, par exemple en attribuant l'adoption du rapport de gestion (art. 43, al. 2, let. d) à la Commission administrative (complément de l'art. 44, al. 4).

## **Art. 49 (Participation des greffiers aux décisions)**

### ***Art. 49 Greffiers***

<sup>1</sup> Les greffiers participent à l'instruction et au jugement des affaires.

<sup>2</sup> Ils élaborent des rapports sous la responsabilité d'un juge et rédigent les arrêts du Tribunal pénal fédéral.

<sup>3</sup> Ils accomplissent les autres tâches que leur attribue le règlement.

Selon le TPF et le TAF, la « voix consultative » du greffier doit être mentionnée à l'art. 49, al. 1, (cf. l'art. 22, al. 2 de l'actuelle LTPF). Les deux tribunaux supposent que c'est sûrement par mégarde que cette disposition, incontestée dans le droit actuel, est ici absente.

FR estime adéquat de reformuler l'al. 1 en tant que disposition potestative. La formulation actuelle pourrait mener à une conclusion erronée, à savoir que la décision est irrecevable si le greffier n'a pas participé à l'instruction du cas ou à l'établissement de la décision.

## **Art. 55 (Recours aux tribunaux cantonaux des mesures de contrainte)**

### ***Art. 55***

<sup>1</sup> Les tribunaux des mesures de contrainte du canton où le Ministère public de la Confédération a son siège ou une antenne statuent sur toutes les mesures de contraintes mentionnées à l'art. 18, al. 1, CPP dans les affaires relevant de la juridiction fédérale.

<sup>2</sup> Le tribunal du lieu où est menée la procédure est compétent.

<sup>3</sup> Le Tribunal pénal fédéral statue sur les recours dirigés contre les décisions visées à l'al. 1.

Plusieurs participants à la procédure de consultation (LU, PS, TPF) demandent que la Confédération crée son propre tribunal des mesures de contrainte (ci-après TMC). Le canton de VD est également de cet avis. Les principaux motifs invoqués sont les suivants:

- la Confédération prescrit bien aux cantons d'instituer un TMC (LU, TPF);
- ce serait le seul moyen d'assurer l'unicité des décisions (PS, VD; TPF); d'éviter un choix arbitraire des membres du tribunal des mesures de contrainte (TPF); en outre, la solution proposée dans la loi fait craindre un ralentissement des procédures en matière d'entraide judiciaire (TPF);

- la création d'un TMC n'entraînerait pas de coûts supplémentaires (PS; TPF) car les cantons factureront à la Confédération les frais de personnel et de fonctionnement effectivement induits par les tâches accomplies pour elle;
- la pluralité des langues pourrait être mieux assurée (PS, TPF); en effet, la langue nationale d'un dossier d'entraide judiciaire ou d'un prévenu ne correspond souvent pas à la langue parlée au siège du TMC (TPF);
- il serait possible d'avoir recours à temps partiel à des juges des mesures de contrainte expérimentés (PS, TPF) qui devraient toutefois être soumis à la surveillance et au droit disciplinaire de la Confédération (TPF).

Le PS propose d'attribuer la compétence d'élection de préférence à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou à un organe spécial, éventuellement le Tribunal pénal fédéral. A propos du lieu, le TPF accorde la préférence à Berne, avec le Conseil de la Magistrature ou le TPF en tant qu'autorité de nomination et de surveillance.

D'autres participants à la procédure de consultation acceptent le recours aux tribunaux cantonaux des mesures de contrainte (TI) – pour certains uniquement à certaines conditions (BE, ZH, CCDJP, FSA, CAPS).

- BE, NE, ZH et la CCDJP demandent que les cantons soient indemnisés de manière adéquate pour les coûts découlant de leur mise à contribution. Selon le canton de ZH et CCDJP, le remboursement des coûts devrait pouvoir être requis directement auprès de la Confédération (indépendamment de l'autorité qui assume les coûts de procédure en dernier ressort). Les cantons de BE (qui estime qu'environ 80 % des coûts au niveau national incomberont à Berne), NE et VD demandent qu'il soit clairement garanti que les coûts seront entièrement pris en charge.

BL et AR soulignent que la question des coûts n'a pas encore été examinée. Le projet ne contient aucune indication à ce propos. AR constate que la Confédération a de plus en plus tendance à se décharger aux dépens des cantons.

- Pour le canton de VD, la FSA et la CAPS, il faut garantir que les procédures sont menées dans la langue du siège du tribunal des mesures de contrainte. La loi doit également garantir que les traductions nécessaires seront faites (FSA).
- La CAPS attire l'attention sur le fait que la compétence déterminée par le lieu du siège ou des antennes du MPC s'écarte de manière très inhabituelle des règles usuelles en matière de for. Elle estime de plus qu'il est envisageable que certains TMC auront recours à des juges uniques et d'autres à une juridiction collégiale. Par ailleurs, il faudrait que la charge de travail résultant du système choisi fasse l'objet d'une évaluation en profondeur et que les TMC soient dotés de moyens suffisants.
- BE exprime son étonnement à propos du fait que la Confédération, par le choix de ce modèle, entende renoncer à toute influence sur la nomination des juges des mesures de contrainte ainsi que sur la surveillance de leur activité.

## **Art. 56 (Définition des infractions politiques)**

### ***Art. 56 Infractions politiques***

<sup>1</sup> La poursuite des infractions politiques doit faire l'objet d'une autorisation du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Le Ministère public de la Confédération peut prendre les mesures conservatoires nécessaires sans attendre la décision du Conseil fédéral.

Pour la FSA, le fait que la loi ne donne pas de définition de l'infraction politique est insatisfaisant. Le DFJP pourrait se référer par exemple à la notion applicable en matière d'entraide judiciaire internationale.

## **Art. 57 (Compétence en cas d'infractions commises par des membres du MPC)**

### ***Art. 57 Infractions commises par des membres du Ministère public de la Confédération***

<sup>1</sup> En cas de poursuite pénale à l'encontre du procureur général, du procureur général suppléant ou de tout autre procureur pour une infraction qu'il est soupçonné d'avoir commise dans l'exercice de ses fonctions, le DFJP désigne le membre du Ministère public de la Confédération qui a la compétence d'instruire l'affaire ou nomme un procureur extraordinaire.

<sup>2</sup> Le Ministère public de la Confédération peut prendre les mesures conservatoires nécessaires sans attendre la décision du DFJP.

Plusieurs participants à la procédure de consultation soulignent que seul un procureur extraordinaire peut instruire une enquête pénale indépendante et demandent en conséquence que la possibilité de désigner un membre du MPC soit supprimée (PES, JDS, FSA).

Les critiques portent également sur la règle voulant que le DFJP, et non le Conseil fédéral, nomme la personne compétente pour l'enquête (VD, CAPS). Le canton de GE note également que la nomination d'un procureur extraordinaire doit être du ressort des autorités qui nomment le procureur général de la Confédération.

Par contre, le PES et les JDS demandent au moins que le Conseil fédéral in corpore soit informé avant que le mandat d'enquête soit donné ou que l'organe chargé de l'enquête soit institué.

Se référant à deux arrêts du TPF (BB.2005.117 et BB.2006.129), le canton de GE relève par ailleurs que la notion de « mesures conservatoires » pourrait être clarifiée dans un sens restrictif.

## **Art. 58 (Droits des parties en matière d'information sur les procédures pénales)**

### ***Art. 58 Droits et devoirs de communication (art. 75, al. 4, CPP)***

<sup>1</sup> Les autorités pénales de la Confédération ne peuvent communiquer à d'autres autorités fédérales ou cantonales des informations sur les procédures pénales qu'elles conduisent que dans la mesure où ces autorités en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales et où l'intérêt public à ce que ces informations soient communiquées l'emporte sur l'intérêt des parties à voir leurs droits de la personnalité respectés.

<sup>2</sup> Les droits et devoirs de communication prévus par d'autres lois fédérales sont réservés.

La FSA fait remarquer que le droit d'être entendu des parties visées doit être garanti. Elles doivent en principe être mises en mesure de se déterminer avant toute transmission et doivent pouvoir contester la décision correspondante. Le projet devrait le préciser.

## Art. 60 (Garanties de procédure en cas d'auditions de témoins par la police)

### *Art. 60 Auditions de témoins par la police (art. 142, al. 2, CPP)*

Le Ministère public de la Confédération peut, dans un cas d'espèce, charger des membres de la Police judiciaire fédérale de procéder à des auditions de témoins.

La FSA souligne que l'audition d'un témoin par la police sur mandat du MPC n'est possible que si les garanties de procédure prévues à l'art. 312 CPP sont sauvegardées en tout temps, en particulier sans distinction de la phase de procédure préliminaire dans laquelle elle intervient. Elle demande que ce point soit clarifié dans le projet.

## Art. 61 (Compétence d'accorder les récompenses)

### *Art. 61 Récompenses (art. 211, al. 2, CPP)*

Peuvent accorder des récompenses:

- a. le procureur général, au stade de la procédure préliminaire;
- b. la direction de la procédure, au stade des débats.

Le canton de ZH constate qu'il n'existe aujourd'hui dans son canton aucune disposition réglementant l'octroi de récompenses. Cela incombe actuellement à la police, mais relèvera dorénavant aussi du domaine de compétences du Ministère public.

## Art. 63 (Compétence de régler les frais et les indemnités)

### *Art. 63 Frais et indemnités (art. 424 CPP)*

<sup>1</sup> Le Tribunal fédéral édicte un règlement sur le calcul des frais de procédure et le tarif des émoluments.

<sup>2</sup> Le montant de l'émolument est calculé en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties, de leur situation financière et des frais de chancellerie.

<sup>3</sup> La fourchette des émoluments est la suivante:

- a. au stade de la procédure préliminaire: de 200 à 100 000 francs;
- b. au stade de la procédure devant le tribunal des mesures de contrainte: de 200 à 5000 francs;
- c. au stade de la procédure de première instance: de 500 à 100 000 francs;
- d. au stade de la procédure d'appel ou de révision: de 500 à 100 000 francs.

<sup>4</sup> Le Tribunal fédéral règle l'indemnisation du défenseur d'office du prévenu et du conseil juridique gratuit de la partie plaignante. Le tarif horaire est de 200 francs au minimum et 400 francs au maximum, hors taxe sur la valeur ajoutée.

Le TF approuve expressément la possibilité de réglementer de manière uniforme les tarifs des émoluments et des indemnités. La FSA pour sa part approuve aussi expressément le tarif horaire proposé de 200 à 400 francs.

L'art. 63 a donné lieu aux principales critiques suivantes:

- La FSA estimerait judicieux d'indexer les montants prévus.
- Le TAF souligne en revanche que la réglementation actuelle, selon laquelle les émoluments et indemnités sont fixés dans un règlement par la cour plénière du Tribunal pénal

fédéral, a donné de bons résultats et qu'il n'y avait donc aucune raison de déplacer cette compétence pour l'attribuer au Tribunal fédéral, d'autant plus que cela impliquerait des tâches supplémentaires pour ce dernier. Le TPF adopte une position similaire et fait remarquer que la compétence, prévue à l'al. 1, du Tribunal fédéral d'édicter un règlement n'est justifiée que si ce dernier s'applique aussi à lui-même les règlements en question (en sa qualité de juridiction d'appel – fonction que le Tribunal fédéral rejette par ailleurs). Du fait de l'opposition de principe du Tribunal fédéral à ce rôle de juridiction d'appel, le TPF propose que l'on donne la compétence réglementaire à sa propre cour plénière. Cela permettrait d'assurer une réglementation cohérente pour toute la procédure pénale fédérale (cf. plus haut les remarques complémentaires relatives à l'art. 43 AP-LOAP).

- Le TPF objecte en outre que l'énumération des indemnités de l'al. 4 est inutile et en outre incomplète du fait que ni les témoins, ni les experts, ni les traducteurs ne sont mentionnés.
- Selon le TPF, la mention fixe du taux horaire ne devrait pas figurer dans la loi. Le canton de VD et la CAPS trouvent également qu'un règlement serait plus adapté qu'une loi à la réglementation du taux horaire. Le canton de FR estime aussi qu'il est inopportun de fixer dans la loi le taux horaire pour l'indemnisation du conseil juridique gratuit et du défenseur d'office du prévenu et attire l'attention sur le risque que la fixation d'un montant maximum de 400 francs de l'heure se traduise par une interprétation trop large du tarif et puisse se répercuter d'une manière générale sur les tarifs, notamment des cantons.
- Enfin, le canton de VD et la CAPS soulèvent encore la question de savoir s'il ne serait pas judicieux, en cas de recours aux tribunaux cantonaux des mesures de contrainte, que les cantons concernés puissent fixer eux-mêmes le tarif des émoluments à l'endroit où se trouve le tribunal en question. En effet, les frais varient selon le lieu et le type de procédure (p. ex. juridiction collégiale ou juge unique).

## **Art. 64 (Indemnisations et responsabilités lors de l'exécution par les cantons des prononcés des autorités pénales de la Confédération)**

### ***Art. 64 Exécution par les cantons (art. 439 à 442 et 444 CPP)***

<sup>1</sup> Les cantons sont chargés de l'exécution des prononcés des autorités pénales de la Confédération concernant:

- a. le travail d'intérêt général;
- b. les peines privatives de liberté;
- c. les mesures thérapeutiques;
- d. l'internement;
- e. les peines pécuniaires;
- f. les amendes;
- g. les cautionnements préventifs;
- h. les interdictions d'exercer une profession;
- i. les interdictions de conduire.

<sup>2</sup> Les autorités pénales de la Confédération désignent dans leur prononcé le canton compétent en matière d'exécution. Le lieu où la personne condamnée a son domicile ou sa résidence habituelle est déterminant.

<sup>3</sup> Le canton compétent en matière d'exécution statue sur l'ajournement et l'interruption de l'exécution et sur la libération conditionnelle.

<sup>4</sup> Il peut garder le produit de l'exécution des amendes et des peines pécuniaires.

<sup>5</sup> Il est indemnisé selon les montants fixés par le concordat sur l'exécution des peines applicable.

Le canton de SZ fait remarquer qu'il n'a aucune objection, la réglementation proposée s'appuyant sur le droit actuel.

Les cantons de BE, FR, LU et SG, le TPF et la CCDJP s'expriment de manière critique à l'égard des aspects financiers de la réglementation.

- Le canton de SG et la CCDJP soulignent que le principe de la répartition des coûts manque et que la réglementation prévue est de ce fait incomplète: les concordats ne couvrent pas certaines formes d'exécution (p. ex. travail d'intérêt général, autres mesures, etc.) et par conséquent ne disposent pas de tarifs des frais pour celles-ci. Ces deux participants proposent de reformuler ainsi l'al. 5: « La Confédération indemnise le canton compétent en matière d'exécution des frais d'exécution. Ceux-ci sont fixés selon les tarifs applicables dans le canton concerné ».
- Les cantons de BE, FR, LU ainsi que le TPF demandent aussi que les cantons soient indemnisés des frais de l'exécution effectifs. Selon LU et BE, la Confédération n'envisagerait de rembourser que les frais à payer par l'autorité d'exécution (cf. art. 372, al. 1, CP en relation avec l'art. 64, al. 5, AP-LOAP), une grande partie des frais restants n'étant pas indemnisée et demeurant donc à la charge des cantons. La réglementation prévue à l'al. 4 ne change rien à ce fait (LU). Pour BE, il est certes compréhensible, du point de vue des cantons, que la Confédération n'exerce pas elle-même la compétence d'exécution, mais il n'est pas acceptable que les cantons soient ainsi obligés de payer sans être indemnisés.
- Selon le TPF, le droit forfaitaire prévoyant que le canton puisse garder les montants aisément prélevés lors de l'exécution des peines pécuniaires ne se justifie pas.

Le TPF critique en outre le projet de fractionner les responsabilités à propos de l'exécution des peines et des mesures: les peines pécuniaires et les amendes, la confiscation, la réalisation et le partage de valeurs patrimoniales, l'exercice et l'exécution de créances compensatrices, mais aussi le paiement d'indemnités et les compensations découlant des procédures ne devraient être confiés qu'à une seule instance car le traitement isolé de certaines rubriques mènerait une situation de confusion et à des pertes pour la Confédération. L'exécution de la confiscation par la liquidation de biens saisis, dont certains sont saisis à l'étranger dans le cadre de l'entraide judiciaire, est déjà complexe. La totalité de l'exécution doit donc être assurée par un seul organe de la Confédération qui, pour des raisons de systématique, ne doit pas être le MPC (en sa qualité d'autorité d'enquête et d'accusation), mais l'Office fédéral de la justice qui, lui, est neutre. Cette autorité doit ordonner l'exécution de peines privatives de liberté et de mesures (comme dans le cas des concordats) ainsi que les travaux d'intérêt général et doit les faire exécuter ensuite par les cantons dans le cadre de l'entraide administrative. Par ailleurs, elle doit assurer l'ensemble de la procédure en matière de suites financières. Pour des raisons pratiques, on peut éventuellement envisager, du point de vue organisationnel, de confier ces tâches d'exécution à une division spécialisée du MPC.

De plus, les critères de rattachement de la compétence d'exécution de l'al. 2 ont été critiqués:

- Pour le canton de SG et la CCDJP, la compétence d'exécution selon l'al. 2 doit être régie par les dispositions relatives aux fors du code pénal (art. 31 ss). Cela permettrait de déterminer selon les mêmes règles la compétence à raison du lieu pour la poursuite d'infractions et la compétence d'exécution de la sanction prononcée, indépendamment des autorités menant la procédure (Confédération/canton). Pour ces deux participants, cette solution semble juste aussi parce que le MPC, selon l'art. 25 CPP, peut déléguer aux cantons des procédures qui en principe relèveraient de la juridiction fédérale. On ne comprendrait pas pourquoi différents cantons seraient compétents pour l'enquête et l'appréciation d'une part et pour l'exécution de la décision d'autre part. SG et la CCDJP proposent donc de formuler l'al. 2 ainsi: « Les autorités pénales de la Confédération désignent dans leur prononcé, en application des art. 31 à 35 CPP, le canton compétent en matière d'exécution ».

- Le TPF souligne que la référence au domicile ou à la résidence habituelle est en contradiction avec le critère du lieu de l'infraction qui, en général, fonde la compétence en cas de jugements rendus par les tribunaux cantonaux.
- GE relève en outre que le projet ne dit rien sur les critères de désignation du canton chargé de l'exécution lorsque le condamné n'a ni domicile ni résidence en Suisse. Il propose que l'on retienne soit le lieu de l'arrestation, soit le lieu du siège de l'antenne du MPC ayant mené l'enquête.
- Le canton de SG et la CCDJP souhaiteraient en outre qu'en application de l'art. 40, al. 2 CPP, l'al. 2 prévoit aussi une procédure en cas de controverse sur la compétence d'exécution. Ils proposent que le cas soit présenté dans les dix jours au Tribunal pénal fédéral.

A propos de l'al. 3, JU, SG et la CCDJP soulignent qu'un canton, lors de l'exécution d'une décision fédérale, devrait pouvoir prendre encore d'autres décisions d'exécution. L'énumération figurant dans le projet est donc incomplète (manquent p. ex. la désignation de l'établissement d'exécution des peines et mesures, la décision de semi-détention, les congés, l'autorisation de travailler ou de loger à l'extérieur et l'exécution en cas de maladie), et on pourrait en conclure que les décisions d'exécution non mentionnées relèvent des autorités pénales de la Confédération. Le projet devrait être complété sur ce point.

Enfin, pour le canton de LU, il serait indiqué qu'au moins le futur message s'exprime sur la manière de procéder lorsqu'une décision d'exécution doit être soumise à un tribunal, conformément à la partie générale révisée du code pénal (PG-CP). Il estime que seul le législateur fédéral peut, à la lumière de l'art. 363, al. 1, CPP, établir que l'autorité cantonale d'exécution doit s'adresser à nouveau à l'autorité pénale fédérale compétente lors de l'exécution d'un jugement d'une autorité pénale fédérale (et non pas à un tribunal cantonal), lorsque cela est requis par les dispositions de la PG-CP. Puisque l'art. 363 CP n'est pas applicable à l'exécution de jugements en matière pénale militaire, il n'est pas clairement dit à quel tribunal les autorités cantonales d'exécution doivent soumettre l'exécution en cas de jugements des tribunaux militaires. Ce point doit aussi être précisé dans le message.

## **Art. 65 (Exécution par le Ministère public de la Confédération)**

### ***Art. 65 Exécution par le Ministère public de la Confédération (art. 439, 442 et 444 CPP)***

<sup>1</sup> Le Ministère public de la Confédération est chargé de l'exécution des prononcés des autorités pénales de la Confédération lorsqu'elle n'incombe pas aux cantons.

<sup>2</sup> Il la confie à un service qui n'est chargé ni de l'instruction ni de la mise en accusation.

<sup>3</sup> Il peut faire appel à des tiers pour la confiscation et la réalisation d'objets et de valeurs.

GE note qu'on ne voit pas dans quel contexte le MPC pourrait être légitimé à faire procéder au recouvrement de montants faisant l'objet d'une condamnation pénale en recourant aux services d'une entreprise privée de recouvrement.

## A propos de l'annexe

### Chiffre I (Abrogation de la loi sur le Tribunal pénal fédéral)

#### I

Sont abrogées:

1. la loi du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral;
2. la loi fédérale du 21 juin 2002 sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral.

BL approuve explicitement que les dispositions de droit organisationnel sur les autorités pénales de la Confédération, actuellement éparpillées entre plusieurs textes de loi, soient régies par une seule loi.

L'abrogation de la LTPF et l'intégration de ses dispositions dans la LOAP sont par contre rejetées par plusieurs participants à la procédure de consultation (TF, TPF, TAF, Steinmann), selon qui la LTPF doit être maintenue et les art. 23 à 54 transférés dans la LTPF avec les propositions de modification formulées (TPF). L'art. 23 LOAP ne doit contenir qu'un renvoi à la LTPF (TPF). Cette position est motivée par l'argument suivant : l'abrogation de la LTPF détruit la systématique des textes de loi relatifs à l'organisation judiciaire fédérale car actuellement, une loi propre est consacrée à chaque tribunal fédéral (TF, TPF, TAF, Steinmann). En outre, la LTPF a pour le TPF un caractère identitaire (TPF, TAF) et son numéro distinct de recueil systématique est l'expression de son indépendance à l'égard de l'administration (TAF). L'intégration de l'organisation judiciaire dans l'organisation des autorités signifierait donc un certain dédain à l'égard du TPF (Steinmann).

Plusieurs organes consultés soulignent la présence de divergences non justifiées à l'égard de la LTPF, lesquelles devraient être éliminées (cf. à ce propos les commentaires relatifs aux art. 34, 25, al. 3, et 43, al. 2).

### Art. 79 de la loi sur le Tribunal fédéral (recours contre les décisions portant sur des mesures de contrainte)

#### *Art. 79 LTF Exception*

Le recours est irrecevable contre :

- a. les décisions des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral, sauf si elles portent sur des mesures de contrainte;
- b. les décisions des cours des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral qui sont sujettes à appel selon l'art. 119a.

Le TF approuve explicitement la possibilité de recourir contre les mesures de contrainte conformément à l'art. 79, let. a, LTF, car il estime que cela garantit une application uniforme du droit. Il critique par contre l'absence de deuxième instance cantonale dans les cas de détention inférieure à trois mois (cf. à ce propos les commentaires relatifs à la modification de l'art. 222, al. 1, CPP).

**Art. 119a de la loi sur le Tribunal fédéral (Tribunal fédéral en tant que juridiction d'appel avec plein pouvoir de cognition)**

*Titre précédant l'art. 119a (nouveau)*

***Chapitre 5a LTF Appel en matière pénale***

***Art. 119a (nouveau)***

<sup>1</sup> Le Tribunal fédéral statue sur les appels formés contre des prononcés du Tribunal pénal fédéral.

<sup>2</sup> La procédure d'appel est régie par le code de procédure pénale du ... .

Plusieurs participants (GE, VD, PES, PLS, PS, TF, TPF) rejettent la disposition prévue instituant le Tribunal fédéral comme instance d'appel contre les décisions du Tribunal pénal fédéral:

- Le canton de VD, le TF et le TPF mentionnent tout d'abord que ce genre de réglementation, en imposant des procédures d'appel compliquées (administration des preuves en procédure immédiate), réduirait à néant l'objectif visé par la révision totale de l'organisation judiciaire, à savoir décharger le Tribunal fédéral.
- Il est par ailleurs souligné qu'un appel avec plein pouvoir de cognition est en contradiction avec le système et incompatible avec la tâche principale du Tribunal fédéral, à savoir la préservation de l'unité du droit et le développement du droit, raison pour laquelle la cognition devrait être limitée aux questions de droit (GE, VD, PLS, PS, TF, TPF).
- Le TPF redoute en outre une discrimination de fait de la personne concernée quant à la protection juridique. Du fait que le Tribunal fédéral en raison de sa structure n'est pas organisé pour examiner les faits et administrer les preuves, le TPF estime qu'il fera montre à ce propos d'une grande réserve.
- GE, VD, TF, le PLS et le PS critiquent le fait que dans certains cas, à savoir lorsque l'affaire peut être jugée par le Tribunal pénal fédéral ou par un tribunal cantonal, ce soient des contingences qui déterminent que l'accusé dispose de deux ou trois instances de recours.
- Le TF, le TPF et le PS ne voient pas non plus pourquoi, en vertu de la CPP, les cantons devraient créer leur propre juridiction d'appel et pourquoi la Confédération n'y serait pas tenue.
- Enfin, le TPF objecte encore qu'un modèle basé sur des juges suppléants n'est pas indiqué car une juridiction d'appel doit avoir les mêmes qualifications que l'instance précédente et que la somme de travail à couvrir dans les trois langues nationales en tant que juge suppléant est pratiquement insurmontable.

Plusieurs organes consultés souhaiteraient remplacer la réglementation proposée à l'art. 199a par la création d'une juridiction d'appel fédérale entièrement indépendante (PS, TF) ou au moins l'estiment envisageable (VD), tout en étant conscients des difficultés qui y seraient liées (PS) et du nombre très réduit d'appels par an (PS, TF).

- De l'avis du PS, cette cour devrait se composer de juges cantonaux suppléants nommés par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Selon le TF, par analogie à l'art. 27, al. 1, let. b, AP-LOAP, au moins trois juges permanents (éventuellement à temps partiel) devraient être nommés. Il estime en outre qu'il faudrait des juges d'appel fédéraux suppléants, en cas de problème de récusation. Il n'exclurait pas totalement de ne travailler qu'avec des juges suppléants.

- A propos de l'emplacement de cette juridiction d'appel indépendante, le TF estime qu'il faut l'intégrer dans les locaux du Tribunal administratif fédéral à St-Gall. Pour le PS, une juridiction d'appel à Bellinzone n'est pas une solution car il y aurait alors apparence de prévention et, en raison du petit nombre de cas, la qualité de la jurisprudence en souffrirait.

Pour certains participants, une autre solution consisterait à créer une nouvelle autorité d'appel et à la rattacher administrativement à un autre tribunal ou à d'autres tribunaux.

- Ainsi le PS envisage un rattachement purement administratif aux Cours suprêmes des cantons de Zurich, Vaud et Tessin, ou au Tribunal pénal fédéral, ce qui permettrait d'éviter une extension inutile de l'appareil judiciaire.
- Le canton de VD et le TF approuvent aussi un rattachement administratif au Tribunal pénal fédéral, le TF faisant remarquer que les doutes en partie justifiés à l'égard de ce rattachement pourraient être considérablement atténués par une séparation spatiale et organisationnelle. Le canton de GE et le PLS considèrent même que la création, au sein du TPF, d'une cour d'appel fédérale est la seule solution adéquate et soulignent à cet égard que de pareilles infrastructures existent déjà dans plusieurs cantons sans engendrer le moindre problème, avec l'approbation du Tribunal fédéral. L'art. 119a proposé devrait donc être supprimé et une nouvelle section devrait être intégrée au chapitre 1 du titre 3 qui instaurerait une cour des appels pénaux. L'art. 24 devrait être aussi adapté dans ce sens.

La position du TPF va dans la même direction: il préconise la création d'une cour d'appel fédérale, rattachée du point de vue organisationnel au Tribunal pénal fédéral à Bellinzone. Elle serait composée de juges permanents, éventuellement à temps partiel. Cette solution ne serait pas plus onéreuse que le transfert de l'appel au Tribunal fédéral car les coûts d'exploitation du Tribunal fédéral en tant que juridiction d'appel seraient également plus élevés qu'aujourd'hui. En outre, elle présenterait l'avantage d'une utilisation plus efficace des moyens car elle permettrait une assistance illimitée entre les juges de la cour d'appel et ceux de la cour de l'entraide. Le rattachement administratif est considéré comme faisable, étant précisé que la même chose existe déjà auprès des cours internationales à La Haye. On pourrait remédier par des mesures législatives aux doutes quant à l'indépendance judiciaire si les deux instances se trouvent au même endroit; on pourrait envisager par exemple une clause d'exclusion entre la cour des affaires pénales et la juridiction d'appel ou la nomination des membres de la cour d'appel par un organe extérieur comme la Commission judiciaire. Evoquée dans le rapport, la tentation d'être « plus que neutre » dans les décisions est estimée par contre comme étant peu réaliste. Il existe du reste dans plusieurs cantons des instances, dont l'une est supérieure à l'autre, localisées dans les mêmes bâtiments et la disposition des locaux à Bellinzone (deux bâtiments) offre de bonnes possibilités pour assurer une certaine séparation sur le plan de l'emplacement.

La préférence du TPF va à la création d'une cour pénale de première instance, séparée sur le plan spatial, et à la transformation du Tribunal pénal fédéral en instance de recours avec cour d'appel, cour de la procédure pénale et cour de l'entraide. Toutefois, cette solution est considérée comme n'étant guère réaliste par le TPF pour des raisons de délais.

Le TF fait remarquer qu'il opterait éventuellement pour la solution zéro (uniquement recours unifié) par rapport à l'appel avec plein pouvoir de cognition devant le Tribunal fédéral.

### **Autres modifications de la loi sur le Tribunal fédéral qui n'étaient pas réglées dans l'avant-projet (recours de la personne lésée)**

Le TF souligne que les parties civiles peuvent aussi présenter un recours en matière pénale conformément à l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 5 LTF à condition qu'elles aient qualité pour recourir conformément à la CPP. La personne lésée qui se constitue partie civile peut interjeter recours en matière pénale contre des ordonnances de non-lieu et des acquittements et par exemple invoquer une appréciation arbitraire des preuves. Le recours de la personne lésée a été introduit dès 1993 et s'est traduit par une surcharge de travail pour le Tribunal fédéral, raison pour laquelle il a été réduit raisonnablement au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le recours de la victime ne devrait être possible que si la décision attaquée peut avoir des répercussions sur ses prétentions. Le cas échéant, il faudrait également remanier les art. 104, al. 1, let. b, 118, al. 1, et 382 CPP.

### **Art. 4, al. 3, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (convention relative à la participation financière)**

#### ***Art. 4, al. 3, LTAF (nouveau)***

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral est habilité à conclure avec le canton de St-Gall une convention relative à sa participation financière aux frais d'instauration du Tribunal pénal fédéral.

Le canton de VD fait remarquer que la version française contient une erreur et mentionne le Tribunal pénal fédéral au lieu du Tribunal administratif fédéral.

### **Modifications du CPP qui n'étaient pas réglées dans l'avant-projet**

#### **Modification de l'art. 28 CPP**

Selon le TPF, la décision concernant la compétence et la juridiction de la Confédération devrait être considérée comme définitive, indépendamment du stade de procédure dans lequel elle est prise. Les expériences des trois dernières années ont montré que la possibilité de soulever à plusieurs reprises la question de la compétence pourrait se traduire par des retards de procédure inutiles.

#### **Modification de l'art. 222, al. 1, CPP**

Le TF regrette que conformément au CPP, il ne soit pas possible d'interjeter recours devant une autre instance cantonale contre les décisions des tribunaux cantonaux des mesures de contrainte dans les cas où une personne est en détention moins de trois mois (art. 222, al. 1, CPP). Les personnes concernées pourraient donc présenter un recours constitutionnel subsidiaire directement devant le TF, ce qui se traduirait pour le celui-ci par une charge considérable de tâches qui, en outre, ne correspondraient pas à sa fonction. Le CPP doit donc être modifié en conséquence.