

00.000

**Rapport explicatif
relatif à l'avant-projet du 21.09.2007 de loi fédérale sur
l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi
sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)**

Table des matières

1 Présentation de l'objet	4
1.1 Contexte	4
1.2 Recours à deux groupes d'experts	4
1.3 Objet de la nouvelle loi	5
2 Les autorités pénales de la Confédération	6
2.1 La police de la Confédération (art. 4 et 5)	6
2.1.1 La police judiciaire	6
2.1.2 Conséquence de la soumission de la police à la surveillance du ministère public	6
2.1.3 Subordination matérielle mais non administrative au MPC	7
2.2 Le Ministère public de la Confédération (art. 6 à 22)	7
2.2.1 Unicité du ministère public	7
2.2.2 Surveillance exercée par le Conseil fédéral	8
2.3 Les tribunaux des mesures de contrainte	9
2.3.1 Situation	9
2.3.2 Attribution des tâches aux tribunaux cantonaux des mesures de contrainte (art. 55)	10
2.4 Le tribunal de première instance (art. 26 et 27)	10
2.5 L'autorité de recours (art. 28 et 29)	11
2.6 Le Tribunal fédéral en tant que juridiction d'appel	12
2.6.1 Organisation	12
2.6.2 Autres solutions examinées	13
2.6.3 Surcroît de travail minime pour le Tribunal fédéral	14
2.6.4 Autres actes modifiés (annexe)	15
3 Commentaire article par article	15
3.1 Titre 1: Dispositions générales	15
3.2 Titre 2 : Autorités de poursuite pénale	16
3.2.1 Chapitre 1 : Police	16
3.2.2 Chapitre 2: Ministère public de la Confédération	18
3.2.2.1 Section 1: Autorité, composition et siège	18
3.2.2.2 Section 2: Organisation et compétences	19
3.2.2.3 Section 3: Nomination et engagement, période de fonction, statut	22
3.2.2.4 Section 4: Surveillance	23
3.3 Titre 3: Autorités judiciaires	26
3.3.1 Chapitre 1 : Tribunal pénal fédéral	26
3.3.1.1 Section 1 : Siège, composition et surveillance	27
3.3.1.2 Section 2: Cours des affaires pénales	27
3.3.1.3 Section 3 : Cours des plaintes	28
3.3.1.4 Section 4: Droit procédural applicable	30
3.3.1.5 Section 5: Juges	30
3.3.1.6 Section 6 : Organisation et administration	33
3.3.2 Chapitre 2: Tribunaux cantonaux des mesures de contrainte	36
3.4 Titre 4: Dispositions complémentaires de procédure	36

3.5 Titre 5: Dispositions finales	41
4 Conséquences	42
4.1 Conséquences pour la poursuite pénale	42
4.2 Conséquences pour les finances et le personnel	42
5 Relation avec le programme de la législature	42
6 Aspects juridiques	42

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Le Parlement examine actuellement le projet de code de procédure pénale (CPP ; FF 2006 1373) qui vise l'unification de la procédure pénale en Suisse. Le nouveau code unifie les dispositions de procédure applicables à la Confédération et aux cantons, sans fixer l'organisation des autorités pénales (police, ministère public, autorités judiciaires et autorités d'exécution), qui devra cependant être adaptée au nouveau droit.

A ce jour, les dispositions sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération se trouvent essentiellement dans la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF, RS 312.0) - qui sera abrogée à l'entrée en vigueur du CPP - et dans la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF ; RS 173.71) qui, comme son nom l'indique, est limitée au Tribunal pénal fédéral.

La future réglementation de l'organisation des autorités pénales de la Confédération sera plus uniforme qu'aujourd'hui, ce qui induit l'adoption d'une nouvelle loi. Cette loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP) reprendra au besoin les règles de la PPF, mais elle englobera aussi le domaine de la LTFP, qui pourra être abrogée.

Il n'en va pas de même pour le Tribunal fédéral. Certes, il agit en tant qu'autorité pénale de la Confédération, étant donné qu'il peut être saisi de recours en matière pénale contre les arrêts du Tribunal pénal fédéral, mais il ne s'agit là que de l'une de ses multiples tâches, si bien qu'il n'est pas question d'abroger la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

1.2 Recours à deux groupes d'experts

Le 3 décembre 2004, le Conseil fédéral a décidé que la surveillance du Ministère public de la Confédération (MPC) serait confiée au seul Département fédéral de justice et police (DFJP). La répartition antérieure – responsabilité administrative au DFJP et surveillance matérielle par le Tribunal pénal fédéral – ne lui semblait en effet pas efficace ni cohérente. Le DFJP a donc chargé l'Office fédéral de la justice (OFJ), en janvier 2005, d'élaborer les dispositions législatives nécessaires. L'OFJ a constitué un groupe d'experts comprenant des représentants du MPC, du Tribunal pénal fédéral, de la Police judiciaire fédérale, des milieux scientifiques, du Secrétariat général du DFJP et de l'OFJ.

Le groupe d'experts a élaboré un avant-projet de loi qui a été envoyé en procédure de consultation au début de l'été 2005 (« projet surveillance du MPC »). Comme nombre de participants à la procédure demandaient une synchronisation avec l'unification de la procédure pénale, le Conseil fédéral a chargé le DFJP, en avril 2006, d'intégrer la nouvelle réglementation de la surveillance du MPC dans le futur message concernant l'adaptation de l'organisation des autorités pénales fédérales au CPP.

Après avoir adopté le message relatif à l'unification de la procédure pénale et le projet de code de procédure pénale, le Conseil fédéral a chargé l'OFJ, au printemps 2006, d'élaborer un avant-projet de loi fédérale sur l'organisation des autorités

pénales de la Confédération. L'OFJ a de nouveau institué un groupe d'experts, le 31 mars 2006, comprenant cette fois des représentants de l'Office des juges d'instruction fédéraux et de l'Office fédéral de la police (fedpol) ainsi qu'un représentant des cantons.

Sur la base d'un vaste débat avec les experts quant aux structures possibles des autorités pénales, l'OFJ a élaboré une esquisse d'acte normatif puis un avant-projet. Pour la question de la surveillance du MPC, il a pris en considération la décision de principe prise en décembre 2004 par le Conseil fédéral, les travaux du groupe d'experts ad hoc et les résultats de la procédure de consultation (pour plus de détails v. ch. 2.2.2).

1.3 Objets de la nouvelle loi

L'objet de la LOAP est déterminé en majeure partie par le CPP, en vertu duquel la Confédération et les cantons désignent leurs autorités pénales et en arrêtent la dénomination, en fixent les modalités d'élection, la composition, l'organisation et les compétences lorsqu'elles ne sont pas réglées exhaustivement pas le CPP ou d'autres lois fédérales, et en règlent la surveillance (art. 14 CPP).

La définition des autorités pénales découle du CPP : ce sont d'une part les tribunaux, c'est-à-dire le tribunal des mesures de contrainte, le tribunal de première instance, l'autorité de recours et la juridiction d'appel (art. 13 CPP) ; d'autre part les autorités de poursuite pénale, qui comprennent la police, le ministère public et les autorités pénales compétentes en matière de contraventions (art. 12 CPP). Ces dernières n'existent pas dans la juridiction fédérale car il n'en est pas besoin. Enfin, l'art. 447, al. 1, CPP prévoit que la Confédération et les cantons désignent les autorités compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures (autorités d'exécution).

Par ailleurs, certains points, réglés aujourd'hui dans la PPF et qui n'ont pas été repris dans le CPP, doivent être intégrés dans la LOAP puisque la PPF sera abrogée : par exemple, l'autorisation du Conseil fédéral pour la poursuite judiciaire des délits politiques (art. 105 PPF).

Le CPP nécessitera la création de quelques autres dispositions. Par exemple, l'art. 133, al. 1, CPP prévoit un tarif des avocats de la Confédération en cas de défense d'office. Ce tarif, qui ne s'applique qu'aux procédures fédérales, doit être prévu dans la LOAP.

Quant à la structure de la loi, le titre 1 (art. 1 à 3) comporte les dispositions générales. Le titre 2 porte sur les autorités de poursuite pénale, soit la police (art. 4 et 5) et le MPC (art. 6 à 224). Les autorités judiciaires font l'objet du titre 3 : le Tribunal pénal fédéral (art. 23 à 54) et les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte, pour ce qui est de leurs compétences dans le domaine de la juridiction fédérale (art. 55). Le titre 4 réunit des dispositions complémentaires de procédure (art. 56 à 65). Le titre 5 contient les dispositions finales (art. 66 à 68).

2 Les autorités pénales de la Confédération

2.1 La police de la Confédération (art. 4 et 5)

2.1.1 La police judiciaire

Selon l'art. 12, let. a, CPP, la police fait partie des autorités pénales. La LOAP doit donc définir quelles autorités agissent en qualité de police de la Confédération. Cependant, cette loi, en tant que loi de mise en œuvre du CPP, ne porte que sur la police judiciaire, seule à fonder son action sur la procédure pénale. La police judiciaire doit être définie comme l'autorité qui enquête « en matière de poursuite pénale » (art. 15, al. 1, CPP, v. FF 2006 1112). Il s'agit en premier lieu des agents de la Police judiciaire fédérale (PJF), rattachée à fedpol. Cependant, des membres d'autres unités de fedpol, d'autres autorités fédérales et même, régulièrement, d'autorités cantonales et communales assument des tâches de police judiciaire lorsqu'ils déploient des activités en matière de poursuite pénale en faveur des autorités pénales de la Confédération ou en collaboration avec elles. Comme la responsabilité de ces cas incombe à la Confédération et que les autorités cantonales et communales agissent en tant qu'organes d'exécution et sont liées à ses instructions, il semble logique de les qualifier de « police de la Confédération » dans ces occurrences. La LOAP doit englober ces cas. Il n'en est pas de même des forces de police qui exercent des fonctions purement préventives ou de sécurité, telles que le Service d'analyse et de prévention (SAP). Ces activités ne reposant pas sur le CPP, le SAP ne doit pas être mentionné dans la LOAP, loi de mise en œuvre du CPP.

Cela étant, il n'y a guère de sens à intégrer dans la LOAP des dispositions concernant l'organisation de la police qui ne s'appliqueraient qu'à la police judiciaire, laquelle ne se limite pas aux forces de police de la Confédération. Il n'est pas de la compétence fédérale de fixer l'organisation des polices cantonales et communales. Les autres unités de fedpol et des autres autorités fédérales n'assumant des tâches de police judiciaire qu'à titre secondaire, il ne serait pas non plus rationnel de régler leur organisation dans cette loi. La Confédération ne pourrait donc y fixer que l'organisation de la PJF. Il est préférable de rassembler les règles d'organisation de la police de la Confédération dans un acte *unique* (une « loi sur la police » est actuellement en préparation).

2.1.2 Conséquence de la soumission de la police à la surveillance du ministère public

Le CPP soumet la police à la surveillance et aux instructions du ministère public (art. 15, al. 2, 2^o phrase). Il prévoit la possibilité de recourir devant l'autorité de recours contre les décisions et les actes de procédure de celui-ci (art. 401, al. 1, let. a). Quiconque assume des tâches de police relevant de la Confédération est donc soumis à la surveillance et aux instructions du MPC, dont les décisions et les actes de procédure sont sujets au recours devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (cf. ch. 2.5). Il est de ce fait indispensable de décrire le plus précisément possible la police judiciaire de la Confédération dans la LOAP. Comme nous l'avons montré plus haut, il n'est cependant pas facile de la définir car même des autorités communales et cantonales peuvent, dans des cas précis, en faire partie. Le législateur doit donc donner une définition ouverte, mais suffisamment précise, de la police judiciaire dans la LOAP.

2.1.3 Subordination matérielle mais non administrative au MPC

Il n'y a pas lieu de régler dans la LOAP les modalités de l'organisation de la collaboration entre le MPC, en tant qu'autorité dirigeant la procédure, et les forces de police soumises à sa surveillance et à ses instructions. Le CPP limite à ces deux derniers points le rapport de subordination entre ces entités. Cette subordination matérielle ne nécessite en rien une subordination ou un rattachement de la Police judiciaire fédérale au MPC sur le plan administratif. Rien n'interdirait de le faire, certes, mais le CPP ne le prescrit pas (v. commentaire de l'art. 15 CPP, FF 2006 1112). On a renoncé à une restructuration aussi vaste de fedpol et du MPC, d'autant plus que ce dernier et la PJF se sont déjà en grande partie mis d'accord sur la répartition des ressources.

Comme le constate le rapport de mise en œuvre « La poursuite pénale au niveau fédéral » (ProjEff2) du 16 avril 2007¹, les procédures pénales doivent être conduites comme des projets (c'est fondamentalement le cas depuis le 1^{er} janvier 2007). Un organe de pilotage étendu, comprenant des représentants des directions du MPC et de la PJF, doit attribuer les ressources nécessaires à chaque projet à un stade précoce et de manière contraignante. Ainsi, le procureur qui dirige la procédure sait dès le départ de quels moyens il dispose pour cette procédure. Si l'organe de pilotage ne parvient pas à s'entendre, le procureur général de la Confédération fixe les moyens alloués à la procédure en question.

2.2 Le Ministère public de la Confédération (art. 6 à 22)

L'organisation du MPC est déterminée principalement par deux exigences.

2.2.1 Unicité du ministère public

La procédure pénale unifiée qui s'appliquera à l'avenir à la Confédération et aux cantons se fonde sur le modèle « ministère public » II, qui se caractérise par l'absence totale de juge d'instruction. Le ministère public conduit l'ensemble de la procédure préliminaire, celle-ci ne subissant pas de partition : il dirige les investigations de la police, conduit l'instruction, dresse l'acte d'accusation et soutient l'accusation devant le tribunal. Habituellement, il dirige aussi la police judiciaire ou dispose du moins du pouvoir de lui donner des instructions. Le fait que les investigations, l'instruction et la mise en accusation relèvent de la même autorité est de nature à conférer une grande efficacité à la poursuite pénale (FF 2006 1079). Cependant, si l'on concentre ainsi le pouvoir entre les mains de cette autorité, il faut non seulement créer des tribunaux des mesures de contrainte et renforcer les droits de la défense pour faire contrepoids, mais aussi délimiter clairement les responsabilités au sein du Ministère public de la Confédération. Un ministère public unique correspond le mieux à ce projet. Il se caractérise par une structure

¹

http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2007/pm_07_07_04.Par.0008.File.tmp/070704_ber_umsetzung-f.pdf

hiérarchique claire : le procureur général de la Confédération porte, en tant que chef du MPC, la responsabilité de toutes les activités ou omissions des procureurs fédéraux qui dirigent la procédure. Il est responsable de toutes ses fautes et de celles de ses collaborateurs devant le Conseil fédéral, lequel est son organe d'élection et son autorité disciplinaire. S'il porte la responsabilité d'assurer le professionnalisme et l'efficacité de la poursuite pénale, de mettre en place et d'administrer une organisation rationnelle et de veiller à l'affectation efficace des ressources, il doit avoir la possibilité d'influer sur tous les facteurs déterminants. Il doit donc disposer d'un pouvoir incontestable de donner des instructions à tous ses collaborateurs (pouvoir de donner des instructions générales et dans des cas d'espèce) et d'une compétence étendue en matière d'organisation. Le statut du procureur général de la Confédération doit donc être étoffé. De même, le MPC doit être doté d'une structure plus hiérarchique.

2.2.2 Surveillance exercée par le Conseil fédéral

Comme nous l'avons exposé plus haut, le Conseil fédéral a déjà décidé par deux fois que la surveillance du MPC serait confiée au seul DFJP (v. ch. 1.2).

En effet, l'expérience de ces dernières années a montré que la surveillance duale du MPC, introduite le 1^{er} janvier 2002, crée des problèmes car elle nuit à l'efficacité et à la cohérence de la surveillance : le Tribunal pénal fédéral exerce la surveillance matérielle mais sans pouvoir prendre de mesures organisationnelles ou disciplinaires lorsqu'il constate des abus, puisque la surveillance administrative appartient au DFJP. Par ailleurs, le DFJP n'a aujourd'hui que des possibilités limitées de contrôler la marche des affaires, par exemple lorsqu'il veut vérifier si les ressources demandées par le MPC sont justifiées. Enfin, la Délégation des commissions de gestion exerce elle aussi une fonction de surveillance du MPC. Cette dissémination recèle un risque de confusion, de problèmes de délimitation et de conflits de compétence. Il importe donc de s'en tenir au principe d'une autorité de surveillance unique².

Cependant, contrairement à la décision initiale du gouvernement, la surveillance incombera non pas au DFJP mais au Conseil fédéral. Celui-ci étant l'organe d'élection et l'autorité disciplinaire du MPC, il paraît juste de lui confier aussi cette compétence. Pour des raisons pratiques, ce sera toutefois le DFJP qui exercera la surveillance.

La surveillance du Conseil fédéral sur le MPC vise en premier lieu à contrôler s'il atteint les buts fixés, en d'autres termes s'il travaille ou non de manière efficace. Elle se distingue de l'enquête administrative en général et de l'enquête disciplinaire par le fait qu'elle a lieu périodiquement, sans être liée à un incident particulier.

Afin d'éviter que le Conseil fédéral ne s'immisce indûment, au titre d'autorité de surveillance, dans les procédures pénales en cours, en violation du principe de la séparation des pouvoirs, une limite matérielle a été posée à son pouvoir de donner des instructions : il lui est interdit de donner, dans un cas d'espèce, des instructions

² Cf. à ce sujet le rapport explicatif du DFJP du 16 juin 2005 sur la réglementation légale de la surveillance du Ministère public de la Confédération, consultable à l'adresse http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die_Par.0006.File.tmp/ber-aufsicht-f.pdf

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 (v. art. 20, al. 3, LOAP). Il lui est donc impossible de donner des instructions s'appliquant à une procédure déterminée. Par contre, le Conseil fédéral peut en principe donner d'autres instructions sur la façon dont le MPC doit accomplir ses tâches. L'expérience des cantons et des Etats voisins qui connaissent le système de la surveillance du ministère public par l'exécutif montre que le pouvoir de donner des instructions est utilisé avec beaucoup de modération. Comme elles ne peuvent pas être élevées au statut d'ordonnances (comme le prévoyait l'art. 16a, al. 1, P-PPF³), elles pourront être abrogées rapidement et simplement si l'autorité de recours devait considérer comme contraire au droit la pratique subséquente du MPC dans le cadre d'une procédure de recours.

Une partie de la surveillance – exercée dans les faits par le DFJP – consistera à faire un examen préalable du rapport annuel du procureur général de la Confédération (art. 21, al. 3, LOAP).

Par ailleurs, une surveillance efficace implique un droit d'accès aux informations suffisant. Le DFJP sera donc habilité à demander des renseignements au MPC ou à procéder à des inspections, sur mandat du Conseil fédéral ou de son propre chef. Pour préserver la confidentialité des données recueillies, il sera interdit aux personnes chargées de ces tâches de les porter à la connaissance de tiers, y compris à l'intérieur du département. Elles ne pourront les utiliser que sous une forme générale et anonyme, comme base de leurs rapports et recommandations (art. 22 LOAP).

Les modalités concrètes de l'exercice de la surveillance ne doivent pas être réglées à l'échelon de la loi. On peut par exemple imaginer de confier l'examen des questions matérielles à un petit groupe de personnes expérimentées extérieures à l'administration fédérale (par ex. des juges et des procureurs à la retraite), sur la base de l'art. 57, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

2.3 Les tribunaux des mesures de contrainte

2.3.1 Situation

Le CPP prévoit la création d'un tribunal des mesures de contrainte (art. 18 CPP) afin de contrebalancer la concentration du pouvoir au sein du ministère public. Ce tribunal a la compétence d'ordonner la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté. Il peut aussi, si le CPP le prévoit, ordonner ou autoriser d'autres mesures de contrainte : ce sont par exemple le prélèvement d'échantillons ADN lors d'enquêtes de grande envergure (art. 255 CPP), la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (art. 273 CPP), la surveillance des relations

³ Avant-projet de modification de la PPF, « Réglementation légale de la surveillance du Ministère public de la Confédération » (projet « surveillance du MPC »), consultable à l'adresse http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die_Par.0008.File.tmp/entw-aufsicht-f.pdf

bancaires (art. 283 s. CPP) ou les investigations secrètes (art. 288 CPP). On peut citer encore le traitement des demandes de levée des scellés (art. 247 CPP).

Selon le droit actuel, les tâches du futur tribunal des mesures de contrainte sont remplies par plusieurs autorités. Le MPC peut demander que l'arrestation soit ordonnée par le juge cantonal de la mise en détention de son choix ou faire appel au juge d'instruction fédéral (art. 47, al. 2, PPF). Le président de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral traite les demande relatives à des mesures de contrainte relevant des investigations secrètes (art. 7, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT ; RS 780.1). La cour des plaintes a aussi la compétence de prolonger la détention préventive (art. 51, al. 2, PPF), de traiter les recours contre les refus de mise en liberté (art. 52, al. 2, PPF), de lever les scellés sur des papiers saisis (art. 69, al. 3, PPF).

2.3.2 Attribution des tâches aux tribunaux cantonaux des mesures de contrainte (art. 55)

Le passage au modèle « ministère public » Il aura pour conséquence la suppression de l'Office des juges d'instruction fédéraux en tant qu'instance judiciaire indépendante compétente au stade de la procédure préliminaire. Il faut de toute façon mettre en place une solution décentralisée pour traiter les cas de mise en détention relevant de la juridiction fédérale, en raison des distances et des contraintes strictes de temps (selon l'art. 225, al. 1, CPP, le tribunal des mesures de contrainte doit statuer dans les 48 heures). Comme les règles de compétence doivent être les mêmes pour toutes les mesures de contrainte, le projet attribue la compétence d'ordonner ou d'approuver toutes les mesures de contrainte prévues par le CPP relevant de la juridiction fédérale aux tribunaux des mesures de contrainte des cantons où le MPC a son siège ou une antenne.

Comme c'est principalement le MPC qui demandera que des mesures de contraintes soient ordonnées ou approuvées, il paraît indiqué de donner la compétence matérielle aux tribunaux des cantons où il a son siège ou une antenne, et non de tous les cantons. Aujourd'hui, le MPC a, outre son siège de Berne, des antennes à Lausanne, Zurich et Lugano. Ces villes disposent déjà de tribunaux des mesures de contrainte dotés de moyens suffisants. Cependant, seul sera compétent le tribunal du lieu où le MPC mène la procédure, afin que ce dernier ne puisse pas choisir le tribunal qui lui convient, comme c'est le cas aujourd'hui.

Même si les mesures de contrainte sont approuvées ou ordonnées par des tribunaux cantonaux, les décisions de ces derniers dans les cas relevant de la juridiction fédérales devront être attaquables non devant une instance de recours cantonale mais devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral.

2.4 Le tribunal de première instance (art. 26 et 27)

La cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral répond pour l'essentiel aux exigences de la nouvelle procédure pénale et peut être maintenue telle quelle. La LOAP lui accorde cependant la possibilité de disposer d'une ou plusieurs cours des affaires pénales (art. 24), ce qui lui donnera une plus grande marge de manœuvre.

Il faut en outre créer une nouvelle disposition sur le nombre de juges nécessaire pour statuer. Dans le droit actuel, un membre de la cour statue en qualité de juge unique lorsque la sanction prévisible est une peine privative de liberté d'un an au plus (art. 27, al. 1, let. a, LTPF) ; les juges doivent être au nombre de trois pour les peines privatives de liberté de dix ans au plus (art. 27, al. 1, let. b, LTPF), et de cinq au-delà (art. 27, al. 1, let. c, LTPF). Si l'affaire est examinée par un juge unique, l'accusé peut demander dans les dix jours qui suivent la communication de l'acte d'accusation que la cour siège à trois juges (art. 27, al. 3, LTPF).

Le CPP ne prévoyant pas cette dernière clause, la maintenir serait en contradiction avec le nouveau droit. La LOAP ne reprendra donc pas l'art. 27, al. 3, LTPF qui permet d'adjoindre au juge unique deux autres membres du tribunal si le prévenu le désire. Cela pose d'autant moins de problèmes que cette disposition n'a jamais été utilisée.

Par ailleurs l'art. 19, al. 2, CPP permet à la Confédération et aux cantons de donner au juge unique davantage de compétences que ce n'est le cas aujourd'hui selon l'art. 27, al. 1, let. a, LTPF. Ils pourront ainsi prévoir un juge unique pour statuer sur les crimes et les délits, à l'exception de ceux pour lesquels le ministère public requiert une peine privative de liberté supérieure à deux ans, un internement au sens de l'art. 64 du code pénal (CP ; RS 311.0), un traitement au sens de l'art. 59, al. 3, CP ou une privation de liberté totale de plus de deux ans lors de la révocation d'un sursis. Ils pourront également étendre son champ de compétence à l'ensemble des contraventions.

Si le Parlement approuve cette proposition du Conseil fédéral, il n'y a aucune raison de ne pas exploiter cette possibilité lors de la mise en œuvre du CPP au niveau fédéral. Cela présente de grands avantages en termes de rapidité et d'économie de la procédure. Le juge unique de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral se verra donc conférer les compétences prévues à l'art. 19, al. 2, CPP.

La mise en œuvre du CPP est l'occasion de réexaminer la question de la composition du tribunal collégial. Il faut tenir compte de la tendance des cantons à prévoir que les tribunaux siègent à cinq juges uniquement lorsqu'y participent des juges profanes, tandis que les tribunaux composés de juges professionnels (par ex. le Tribunal pénal économique du canton de Berne) siègent à trois juges. Il n'existe pas de raison majeure pour conserver la solution actuelle : les affaires dans lesquelles la peine encourue est plus grave ne diffèrent guère, quant à la difficulté, des affaires moins graves. Un tribunal composé de trois juges professionnels peut tout à fait assumer la responsabilité d'ordonner des peines privatives de liberté de plus de dix ans. On peut donc supprimer l'exigence des cinq juges (art. 27, al. 1, let. c, LTPF).

2.5 L'autorité de recours (art. 28 et 29)

Selon l'art. 20, al. 1, CPP, l'autorité de recours statue sur les recours dirigés contre les actes de procédure et contre les décisions non sujettes à appel rendues par les tribunaux de première instance (let. a), les autorités de poursuite pénale (let. b) et le tribunal des mesures de contrainte dans les cas prévus expressément par le CPP (let. c). En outre, le CPP attribue à l'autorité de recours et au Tribunal pénal fédéral en tant qu'autorité de recours quelques autres tâches que seule l'autorité de recours peut assumer :

- régler les conflits de compétence entre le MPC et les autorités pénales des cantons (art. 28 CPP, tâche attribuée au Tribunal pénal fédéral) ;
- régler les conflits de fors (art. 38 à 40, tâche attribuée au Tribunal pénal fédéral) ;
- régler les conflits en matière d'entraide judiciaire (art. 46, al. 2, tâche attribuée au Tribunal pénal fédéral) ;
- trancher en cas de motif de récusation lorsque l'ensemble d'une juridiction d'appel (cantonale) est concernée (art. 57, al. 1, let. d, tâche attribuée au Tribunal pénal fédéral) ;
- statuer sur les recours contre une décision en matière d'indemnité relative à un jugement cantonal (art. 133, al. 3, let. b, tâche attribuée au Tribunal pénal fédéral) ;
- trancher sur le droit de refuser de témoigner (art. 171, al. 2) ;
- statuer sur les recours contre les autorités de poursuites pénales (art. 401, al. 1, let. a) ;
- statuer sur les recours contre les ordonnances, les décisions et les actes de procédure des tribunaux de première instance non sujets à appel, sauf contre ceux de la direction de la procédure (art. 401, al. 1, let. b) ;
- statuer sur les recours contre les décisions du tribunal des mesures de contrainte dans les cas prévus par le CPP (art. 401, al. 1, let. c, en relation avec les art. 221, al. 2, 278, al. 3, 280, al. 3, 284, al. 3, et 297, al. 3 [cf. message p. 1364, note 547]).

Depuis le 1^{er} janvier 2007, le Tribunal pénal fédéral compte deux cours des plaintes : la cour de la procédure pénale (cour des plaintes 1) et la cour de l'entraide (cour des plaintes 2) (art. 9 du règlement du Tribunal pénal fédéral du 20 juin 2006 ; RS 173.710). La LOAP leur attribue les tâches de l'autorité de recours au sens du CPP. Sur le plan organisationnel, cette solution est la plus simple, car elle préserve les structures actuelles.

Il faut cependant assurer que les cours de plaintes puissent toujours accomplir les tâches que leur attribuent d'autres lois. Afin de conférer au Tribunal pénal fédéral une aussi grande autonomie que possible en matière d'organisation, l'art. 24 LOAP prévoit qu'il peut instituer *une* ou *plusieurs* cours des plaintes. Il ne sera donc pas tenu de conserver deux cours. Il a également toute latitude pour répartir les tâches entre les cours.

Les cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral continueront de siéger à trois juges, en tant que tribunal collégial, sous réserve des compétences attribuées par l'art. 403 CPP à la direction de la procédure (v. art. 29 LOAP).

2.6 Le Tribunal fédéral en tant que juridiction d'appel

2.6.1 Organisation

Le CPP requiert la création d'encore une autre autorité pénale, la juridiction d'appel, qui statue sur les appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux de première instance et sur les demandes de révision (art. 21, al. 1). Il est conçu comme un tribunal de deuxième instance doté d'un plein pouvoir d'examen, c'est-à-dire

statuant en fait et en droit (art. 406, al. 2 et 3, CPP). Contrairement aux cantons, qui ont un Tribunal cantonal, une Cour suprême ou une Cour de justice, la Confédération ne dispose actuellement pas d'un organe judiciaire de ce type : le Tribunal examine certes les décisions sur recours du Tribunal pénal fédéral dans les cas relevant de la juridiction fédérale, mais il se limite à les examiner en droit, mais non en fait (art. 95 ss LTF).

Il est prévu de confier au Tribunal fédéral la fonction de juridiction d'appel au sens du CPP dans les cas relevant de la juridiction fédérale ; il deviendra donc une autorité pénale de la Confédération au sens de la LOAP (art. 2, al. 2, let. d). Les prononcés de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral ne seront plus attaquables par la voie du recours en matière pénale, mais uniquement par celle d'un appel, dont le statut sera celui d'une voie de droit ordinaire. Dans ces cas-là, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral s'étendra aux faits. Par contre, seul le recours en matière pénale sera ouvert contre les jugements de dernière instance des tribunaux cantonaux. Certes, les parties engagées dans une procédure pénale fédérale disposeront d'une instance de moins que celles engagées dans une procédure cantonale (cf. ch. 2.6.2). Mais il faut relativiser cet inconvénient : le recours en matière pénale contre les jugements rendus en dernière instance au niveau cantonal sert en premier lieu à assurer l'uniformité de l'application du droit en Suisse. Les cas relevant de la juridiction fédérale ne sont pas concernés par ce problème puisque le Tribunal pénal fédéral assure déjà l'uniformité de la jurisprudence.

Désigner le Tribunal fédéral comme juridiction d'appel dans les cas relevant de la juridiction fédérale est la solution la plus simple et la plus pragmatique. Elle est facile à réaliser sur le plan de l'organisation puisque les structures sont déjà en place. Les frais supplémentaires resteront minimes. De plus, le Tribunal fédéral devra supporter une charge de travail supplémentaire limitée (cf. ch. 2.6.3).

2.6.2 Autres solutions examinées

S'offrent comme autres options d'exclure dans la LOAP la création d'une juridiction d'appel au niveau fédéral, de créer une cour d'appel indépendante ou de rattacher la juridiction d'appel au Tribunal pénal fédéral de Bellinzone.

La première variante (solution zéro) pourrait s'appuyer sur plusieurs arguments. Elle ne grève pas le budget de la Confédération. Les parties à un procès pénal en matière fédérale ne disposent aujourd'hui pas non plus de la possibilité de faire appel. Le Tribunal pénal fédéral, sachant justement que ses jugements ne sont pas sujets à appel, examine les cas en première instance avec un soin tout particulier, ce qui lui est plus facile peut-être, en tant que tribunal spécialisé doté de juges professionnels, qu'à un tribunal de district ou à un juge unique cantonal qui risque d'être submergé par la masse des affaires traitées. Choisir cette option serait cependant dévier de la ligne tracée par le projet de CPP, qui prévoit la possibilité de faire appel contre tout jugement de première instance. Le message du Conseil fédéral souligne d'ailleurs la nécessité, pour la Confédération, de se doter d'une juridiction d'appel (FF 2006 1101, 1365). Si le législateur prescrit aux cantons d'adopter un modèle judiciaire à deux instances, avec une voie de droit permettant de rejurer les causes en fait et en droit, c'est pour de bonnes raisons. Comment justifier alors que l'on y renonce au niveau fédéral ? La protection juridique doit être précisément suffisamment étendue dans des procédures complexes telles celles que mène le tribunal de Bellinzone. En

outre, les cantons pourraient à bon droit reprocher à la Confédération ne n'être pas prête à assumer ses obligations. Il faut donc, en tout état de cause, que les jugements du Tribunal pénal fédéral soient sujets à appel.

Quant à l'institution, en un lieu quelconque de Suisse, d'une nouvelle cour d'appel administrativement autonome, il apparaît que le nombre de cas escomptés ne justifie pas l'existence d'un tribunal professionnel doté de l'infrastructure correspondante et prêt à mener les procédures en trois langues. Économiquement, cela ne serait envisageable que si un ou tout au plus deux juges exerçaient à plein temps, les autres assumant leur charge à titre accessoire. Ne siègeraient, dans la plupart des cas, qu'un président à plein temps et deux membres exerçant également dans des tribunaux cantonaux (de préférence dans des juridictions d'appel) et spécialisés dans la jurisprudence de ces cantons, qui varie parfois fortement. Il va sans dire qu'un tel tribunal ne pourrait précisément pas garantir l'uniformité de la jurisprudence qui est la tâche première d'une juridiction d'appel. Cette option a donc été écartée.

La troisième variante, consistant en un rattachement de la juridiction d'appel au Tribunal pénal fédéral de Bellinzone, a également été rejetée. Certes, elle présenterait l'avantage de créer les mêmes voies de droit au niveau fédéral qu'au niveau cantonal : il serait possible de porter un cas devant la juridiction d'appel, qui a le pouvoir de statuer à nouveau en fait et en droit, et dont le jugement peut encore faire l'objet d'un recours unifié en matière pénale devant la cour pénale du Tribunal fédéral à Lausanne ; les parties disposeraient donc de deux instances de recours. Cependant, le fait de réunir la première et la deuxième instance au Tribunal pénal fédéral est une solution de nature à faire naître des doutes quant à l'indépendance du juge : les juges d'appel donneraient par leur jugement une évaluation du travail de leurs collègues siégeant en première instance. Cette situation recèle inévitablement un risque d'influence, notamment la tentation d'être « plus que neutre ». Il est évident que l'un ou l'autre partie entamerait la procédure d'appel avec un certain malaise. La flexibilité que la loi prescrit aux juges, lesquels peuvent être appelés à siéger dans une autre cour, en pâtirait également : un juge siégeant à la cour de la procédure pénale (la cour des plaintes I, qui traite les recours en matière pénale) ou à la cour des affaires pénales ne pourrait pas siéger à la cour d'appel et vice-versa. De même, un juge de la cour de la procédure pénale ne pourrait pas siéger, dans la même affaire, à la cour des affaires pénales.

2.6.3 Surcroît de travail minime pour le Tribunal fédéral

Comme nous l'avons exposé plus haut, la juridiction d'appel pourra examiner sans restriction l'appréciation des faits par l'instance inférieure, conformément aux art. 406 ss CPP, chose que ne permet pas le recours unifié en matière pénale, non plus que l'ancien recours en nullité. L'examen d'un appel devrait donc avoir tendance à impliquer un plus grand volume de travail que le traitement d'un recours unifié contre un jugement cantonal de deuxième instance.

Il faut cependant relativiser cette affirmation. Même si l'appel peut être motivé en fait et en droit, le traiter prend beaucoup moins de temps que l'examen du cas en première instance. La juridiction d'appel se fonde, de par la loi, sur les preuves administrées par le tribunal de première instance (art. 397 CPP). D'après la pratique des juridictions d'appel cantonales, il est tout à fait exceptionnel qu'un complément de preuve soit demandé lors de la procédure d'appel.

Si les débats sont par principe essentiellement oraux en première instance, la procédure d'appel connaît des exceptions. Certaines procédures sont menées par écrit en vertu de la loi (art. 413, al. 1, CPP) ; d'autres sont en principe menées sous forme de débats (art. 412 CPP), toutefois la direction de la procédure peut, en accord avec les parties, ordonner une procédure écrite dans la plupart des cas, notamment dans tous ceux où l'appel porte sur le jugement rendu par un juge unique (l'art. 19, al. 2, CPP permet à la Confédération de prévoir un juge unique doté de compétences plus étendues que celles que lui confère actuellement l'art. 27, al. 1, let. a, PPF) et, si le tribunal est collégial, dans ceux où la présence du prévenu aux débats n'est pas indispensable (art. 413, al. 2, CPP). D'après l'exemple des juridictions cantonales existantes, il est à prévoir que les procédures seront pour la plupart menées par écrit.

La procédure d'appel est le plus souvent plus concise pour deux raisons : dans de très nombreux cas, seuls quelques points du jugement de première instance sont contestés, si bien que la juridiction d'appel n'examine pas les autres points (à quelques exceptions près, cf. l'art. 411, al. 2, CPP) ; de plus, il est plus simple d'examiner les faits et la situation juridique lorsque l'instance inférieure a déjà dûment motivé son jugement.

2.6.4 Autres actes modifiés (annexe)

Le nouveau domaine de compétence attribué au Tribunal fédéral ne sera pas inscrit dans la LOAP. En effet, on veut éviter de porter atteinte à l'unité de la LTF qui règle exhaustivement les compétences du Tribunal fédéral et les procédures devant celui-ci. Il est au contraire prévu d'adapter la LTF à cet extension des compétences du Tribunal fédéral. Le nouvel *art. 119a, al. 2, LTF*, notamment, précisera que la procédure d'appel est régie par le CPP. La modification de loi nécessaire est placée en annexe de la LOAP.

3 Commentaire article par article

3.1 Titre 1: Dispositions générales

Art. 1 *Objet*

L'*art. 1* se réfère aux deux objectifs principaux de la LOAP : exécuter et compléter le CPP dans le domaine de la juridiction fédérale. Le terme de « juridiction » se réfère aux art. 23 et 24 CPP. Les titres 2 et 3 de la LOAP contiennent des dispositions d'exécution, sous la forme de dispositions détaillées concernant l'organisation des autorités pénales de la Confédération. Le titre 4 contient des dispositions complémentaires relatives au droit de procédure.

Nous avons choisi une formulation aussi ouverte et abstraite que possible, afin de couvrir au mieux les aspects très divers de la LOAP (désignation, élection, composition, organisation et compétences des autorités pénales, normes de procédure). L'*art. 1* n'énumère pas tous ces points, car il y a de nombreuses exceptions. Il faudrait alors formuler des réserves lorsque l'on citerait la police, les juges cantonaux des mesures de contrainte et les juges fédéraux, dont l'élection, l'organisation, etc. ne sont justement pas réglées dans la LOAP. Nous avons en outre renoncé à formuler une réserve générale applicable à la législation spéciale.

Art. 2 Autorités pénales de la Confédération

L'art. 2 énumère les autorités pénales de la Confédération. La différence entre autorités de poursuite pénale et autorités judiciaires repose sur les art. 12 et 13 CPP.

L'al. 2 s'inspire de la formulation de l'art. 13 CPP. Si l'on évite de parler d'autorités judiciaires de la Confédération, c'est que les tribunaux cantonaux des mesures de contrainte n'en font pas partie. La Confédération n'assume aucune mesure de surveillance à leur égard et n'en élit pas les juges.

L'al. 2, let. b, ne nomme pas la cour du Tribunal fédéral qui sera chargée des appels, car il appartient au Tribunal fédéral d'en fixer la désignation (art. 13 LTF).

Art. 3 Langue de la procédure

Les règles relatives au choix et à la détermination de la langue de la procédure relèvent des dispositions complémentaires de procédure, qui sont regroupées au titre 4. Cependant, vu l'importance de ce point pour le sujet de droit, il convient de les intégrer aux dispositions générales, d'autant plus qu'une fois déterminée, la langue est valable à tous les stades de la procédure et s'applique à toutes les autorités pénales de la Confédération.

L'al. 1 se fonde sur l'art. 65 CPP, qui habilite la Confédération et les cantons à déterminer la langue officielle de leurs autorités pénales. Comme les langues officielles de la Confédération sont inscrites dans la Constitution (art. 70), il convient ici de préciser qu'il s'agit de la langue de la procédure. L'allemand, le français et l'italien, langues officielles de la Confédération, peuvent être choisies comme langue de la procédure ; on a renoncé au romanche.

Aux termes de l'al. 2, le MPC, qui dirige la procédure préliminaire, détermine la langue de la procédure. La disposition énumère les critères qu'il doit prendre en compte (langue du lieu où les premiers actes d'instruction ont été accomplis, connaissances linguistiques des participants à la procédure, langue des pièces importantes du dossier). Exceptionnellement, les ressources disponibles pourront également être prises en compte.

En principe, la langue de la procédure est valable jusqu'à la clôture de la procédure par une décision exécutoire (al. 3), mais il est possible de revenir sur cette décision pour de justes motifs, comme pour toute décision procédurale (al. 4). La loi cite comme exemples la jonction et la disjonction de procédures.

Au contraire de ce que prévoit l'art. 97, al. 2, PPF, le MPC utilisera aussi la langue déterminée dans la procédure orale devant le tribunal.

3.2 Titre 2 : Autorités de poursuite pénale

3.2.1 Chapitre 1 : Police

Art. 4 Accomplissement des tâches de police

L'art. 4 définit quelles forces de police accomplissent des tâches de police judiciaire au sens de l'art. 12, let. a, CPP. Ce sont la Police judiciaire fédérale (let. a) et d'autres unités de fedpol (let. b), d'autres autorités fédérales (let. c) et les forces de

polices cantonales (*let. d*). Pour les autorités citées aux *let. b* à *d*, il ne s'agit en général pas de leur tâche principale, contrairement à la PJF. Il faut donc s'assurer que les dispositions du CPP ne s'appliquent à elles que lorsqu'elles agissent dans le cadre de la poursuite pénale. Alors que le droit actuel qualifie de policiers tous les fonctionnaires et employés de la Confédération et des cantons « dans la limite de leurs attributions » (art. 17, al. 2, PPF), le champ d'application de l'art. 4, al. b à d, est plus étroit.

Les *let. b* et *c* prévoient que les membres d'autres unités de fedpol et d'autres autorités fédérales ne sont qualifiées de police au sens de la LOAP et du CPP que si le droit fédéral leur attribue des tâches en matière de poursuite pénale. Une base légale expresse est donc indispensable. La formulation « en matière de poursuite pénale » s'inspire de l'art. 15, al. 1, CPP. Une autre condition implicite réside dans le fait que les autorités citées agissent réellement dans leur domaine d'attribution, ou bien omettent réellement d'agir alors que la loi les y oblige.

On peut penser pour la *let. b* à des membres du Service fédéral de sécurité (SFS), pour la *let. c* au Corps des gardes-frontière, à l'Administration des douanes, à la police des chemins de fer ou aux autorités pénales administratives.

Selon la *let. d*, les forces de police cantonales peuvent également être comptées au nombre des autorités de poursuite pénale de la Confédération si elles accomplissent des tâches en matière de poursuite pénale en collaboration avec les autorités pénales de la Confédération. Ni le MPC, ni la PJF ne pourront renoncer à faire appel à des forces de police des cantons et des communes. Toute assistance spontanée de leur part, par exemple pour saisir des faux billets et arrêter les suspects, relève de l'art. 27, al. 1, CPP. L'entraide judiciaire proprement dite, soit l'accomplissement d'actes de procédure par un canton à la demande de la Confédération, est régie par les art. 41 ss CPP (entraide judiciaire nationale), notamment l'art. 41, al. 3 (entraide judiciaire directe entre autorités de police), l'art. 45 (gratuité) et l'art. 47, al. 1 (demande d'exécution d'actes de procédure). Dans un cas comme dans l'autre, les autorités agissent exclusivement en qualité de police cantonale. Il ne serait pas approprié de les soumettre à la LOAP.

Tout autre est le cas des forces de police cantonales qui accomplissent des tâches en tant que police de la Confédération. Il s'agit d'activités pour lesquelles fedpol n'est pas équipé, car il ne dispose pas de ressources en vue de la police de sécurité.

A l'instar de l'art. 17, al. 2, PPF, la LOAP ne se limite pas à une définition formelle de la police : tout membre d'une autorité fédérale, cantonale ou communale peut être de la police au sens des art. 5 à 7 LOAP si son activité en matière de poursuite pénale se fonde sur une base légale et qu'il agisse en collaboration avec les autorités pénales de la Confédération, ce qui implique que ces dernières lui donnent des instructions. Un garde-chasse cantonal peut donc accomplir des tâches de police relevant de la juridiction fédérale si elles lui ont été confiées par la police de la Confédération ou par le MPC en vue d'une action conjointe.

Art. 5 Statut des forces de police cantonale

L'*art. 5* exprime les conséquences du fait que les forces de police cantonales, lorsqu'elles accomplissent des tâches policières en matière de poursuite pénale relevant de la juridiction fédérale, n'agissent pas en qualité d'autorité cantonale mais

en qualité d'autorité fédérale, si elles œuvrent en collaboration avec les autorités pénales de la Confédération.

L'*al. 1* soumet les forces de police cantonales à la surveillance et aux instructions du MPC, afin d'assurer la cohérence des instructions et de la surveillance lors d'actions conjointes avec la PJF et la police cantonale. La communication et la coordination en seront facilitées. La compétence du MPC en matière d'instructions et de surveillance découle de l'art. 15, al. 2, CPP. Le projet de loi fédérale sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (LUSC) prévoit également une réglementation uniforme applicable à la police de la Confédération et aux forces de police cantonales dans le domaine de la contrainte policière (v. art. 2 LUSC).

L'*al. 2* énonce que les décisions et les actes de procédure des forces de police cantonale peuvent être attaqués par voie de recours non pas devant les tribunaux fédéraux, mais devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. En cas d'action conjointe des autorités d'un canton et de la Confédération, peu importe au sujet de droit si la personne ayant exécuté l'acte de procédure contre lequel il présente un recours appartient à l'administration fédérale ou cantonale. Cette disposition évite la dispersion des voies de droit. Elle se fonde sur l'art. 401, al. 1, let. a, CPP.

Cette disposition a un corollaire positif : les forces de police agissant en tant que police judiciaire de la Confédération pourront intervenir non seulement dans les limites de leur canton mais aussi au-delà.

3.2.2 Chapitre 2: Ministère public de la Confédération

3.2.2.1 Section 1: Autorité, composition et siège

Art. 6 Ministère public de la Confédération

En vertu de l'art. 14, al. 1, CPP, la Confédération désigne ses autorités pénales. Par voie de conséquence, elle doit déterminer celle qui assume les tâches incombant au ministère public. Selon le projet, ces tâches continueront de ressortir au MPC.

Art. 7 Composition

L'*art. 7* définit les membres du MPC. Les let. a à d énumèrent dans l'ordre hiérarchique ceux d'entre eux qui sont habilités à représenter le ministère public à l'extérieur :

- la *let. a* nomme le procureur général de la Confédération, qui sera, comme aujourd'hui, à la tête du MPC (v. art. 9) ;
- la *let. b* mentionne le procureur général suppléant de la Confédération (v. art. 10) ;
- la *let. c* concerne les procureurs fédéraux en chef, qui dirigent chacun une unité du MPC (v. art. 11) ;
- la *let. d* fait mention des procureurs fédéraux, dont la mission est habituellement de conduire les procédures. C'est sciemment que nous avons renoncé à prévoir au niveau de la loi la possibilité de nommer des procureurs adjoints. Rien n'empêche toutefois le MPC d'instituer en ce sens différentes catégories de procureurs ;

- la *let. e* englobe tous les autres collaborateurs du MPC. En font partie tant les personnes qui participent directement aux procédures et qui assistent les procureurs (préposés au procès-verbal, personnel de chancellerie) que celles qui sont chargées de tâches purement administratives (par ex. service juridique, comptabilité) et ne sont pas appelées à prêter leur concours dans le cadre des procédures. Font également partie du personnel visé à la *let. e* les collaborateurs qui sont chargés de l'exécution des jugements par le MPC (v. art. 65).

La LOAP ne fixe pas le nombre de procureurs en chef et de procureurs, afin que le MPC puisse réagir aux aléas de la poursuite pénale.

Art. 8 *Siège et antennes*

L'*art. 8* statue au niveau de la loi – et c'est là une nouveauté – que le MPC a son siège à Berne. Il ne nomme cependant pas les antennes afin de préserver la capacité de réaction du MPC. Aujourd'hui, ces antennes se trouvent à Lausanne, Lugano et Zurich. Aux termes de l'al. 2, le MPC peut en créer ou en supprimer avec l'accord du DFJP. Il devra le faire sous la forme d'un règlement, qui sera publié (v. art. 15).

3.2.2.2 Section 2: Organisation et compétences

Art. 9 *Procureur général de la Confédération*

L'*art. 9* règle les droits et les devoirs du procureur général au niveau de la loi.

L'*al. 1* statue, à titre de principe, que le procureur général dirige le MPC. Il est le supérieur hiérarchique de tous les membres de ce dernier. Il s'ensuit qu'il assume l'entière responsabilité de son fonctionnement.

L'*al. 2* confère au procureur général la responsabilité d'assurer le professionnalisme et l'efficacité du déroulement des procédures (*let. a*). Par ailleurs, il est tenu de mettre en place et d'administrer une organisation rationnelle (*let. b*). Enfin, il lui appartient de veiller à l'efficacité de l'affectation des ressources humaines, des moyens financiers et des infrastructures (*let. c*).

Art. 10 *Procureur général suppléant*

Le MPC ne disposera plus que *d'un seul* procureur général suppléant. Il s'agit de répondre au mieux à une préoccupation: celle que la responsabilité principale et les prérogatives essentielles soient réparties entre le plus petit nombre de personnes possible.

L'*al. 2* dispose que le procureur général suppléant jouit fondamentalement des mêmes compétences que le procureur général de la Confédération. Il a ainsi un vaste pouvoir de représentation, notamment dans les cas où des circonstances externes empêchent une concertation entre le procureur général et son suppléant. Cela n'exclut toutefois pas que, dans certains cas où le procureur général suppléant remplace le procureur général, ce dernier restreigne son pouvoir de représentation en lui donnant des instructions.

Art. 11 *Procureurs en chef*

Cette disposition attribue à chaque procureur en chef la direction d'une unité du MPC. Le nombre de ces unités et la répartition des tâches entre elles relèvent de

l'autonomie du MPC – en d'autres termes, de celle du procureur général – en matière d'organisation (v. art. 15). Le nombre et les tâches des procureurs en chef restent donc ouverts.

Nous avons choisi de ne pas fixer dans la loi les tâches des différents procureurs. Ainsi, il apparaît clairement qu'ils n'ont aucune autonomie, ni matérielle ni organisationnelle, vis-à-vis du procureur général et des procureurs en chef.

Art. 12 Instructions

Cet article se réfère au droit de donner des instructions de portée générale ou bien d'application particulière. Les unes et les autres peuvent porter sur l'organisation ou sur des points matériels, par exemple afin d'unifier les procédures ou l'interprétation du droit, ou d'influer sur le cours d'une procédure particulière.

Al. 1

Le droit de donner des instructions constitue le pendant des responsabilités assumées. Tous ceux qui exercent des fonctions de direction au sein du MPC doivent pouvoir en bénéficier :

- le procureur général de la Confédération et, lorsqu'il le remplace, son suppléant, pourront donner des instructions à tous les membres du MPC, c'est-à-dire à toutes les unités (*let. a*) ;
- les procureurs en chef pourront donner des instructions uniquement aux membres (ou à l'unité) du MPC qui leur sont subordonnés (*let. b*).

La structure hiérarchique du MPC implique que les instructions du procureur général de la Confédération annulent d'éventuelles instructions divergentes d'un procureur en chef.

Si le MPC continue de connaître plusieurs catégories de procureurs, il faudrait qu'il confère aux procureurs de rang supérieur le droit de donner des instructions aux procureurs de rang inférieur (par ex. des adjoints).

Les instructions émises par la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral à l'adresse du MPC en vertu de l'art. 28, al. 2, LTPF deviendront caduques à l'entrée en vigueur de la LOAP, date à laquelle la LTPF sera abrogée.

Al. 2

Cette disposition assure que les responsables du MPC pourront influencer le cours d'une procédure donnée dans toutes ses phases. Les personnes mentionnées à l'al. 1 seront habilitées à émettre des instructions sur l'ouverture, le déroulement et la clôture de la procédure, sur la représentation de l'accusation et sur le dépôt de recours. Par exemple, le procureur général pourrait vouloir autoriser préalablement chaque mise en accusation.

Cette disposition s'inspire de l'art. 15a, al. 1 et 2, P-PPF (projet « surveillance du MPC »). Les al. 3 et 4 de cet article n'ont pas été repris dans la LOAP.

- L'art. 15a, al. 3, P-PPF prévoyait que les instructions données dans des cas d'espèce par les procureurs ayant des responsabilités hiérarchiques devaient être motivées par écrit. Toutefois une telle réglementation est incompatible avec une organisation rigoureusement hiérarchisée. La LOAP confère moins d'autonomie aux procureurs que cet ancien projet.

- L'art. 15a, al. 4 P-PPF autorisait les procureurs à se récuser s'ils considéraient qu'une instruction donnée dans un cas particulier était illicite. Comme de toute façon une telle instruction n'aurait aucune portée contraignante pour les employés du MPC, il semble superflu de régler cette question expressément.
- L'art. 15a, al. 5, P-PPF interdisait au procureur général de donner des instructions au procureur fédéral compétent au cours des débats. Cette disposition est aussi en contradiction avec la responsabilité basée sur la hiérarchie au sein du MPC.

Art. 13 Approbation d'ordonnances

L'art. 13 dispose que les ordonnances de classement, de non-entrée en matière et de suspension de la procédure rendues par des procureurs fédéraux sont soumises à l'approbation des procureurs en chef. Il en va de même pour les ordonnances des procureurs en chef, qui doivent être approuvées par le procureur général.

Ce contrôle *a posteriori* vise à assurer que l'interruption de la procédure ou la décision de ne pas ouvrir de procédure a été décidée pour des raisons purement objectives. Cette disposition vise à prévenir les cas de corruption.

Afin d'éviter d'éveiller à l'extérieur l'impression qu'il y a des discordances ou des faiblesses au sein du MPC – si par exemple le procureur qui dirige la procédure conclut au classement de celle-ci, alors que, pour sa part, le procureur en chef refuse d'approuver cette conclusion – il est loisible au MPC d'adopter des instructions permettant d'éviter ce genre de controverse en instaurant un examen préliminaire.

Art. 14 Recours du Ministère public de la Confédération

L'al. 1 énumère les membres du Ministère public de la Confédération qui sont habilités à interjeter recours. Il s'agit du procureur général de la Confédération, des procureurs fédéraux en chef et des procureurs fédéraux qui ont mis le prévenu en accusation et soutenu l'accusation. Le travail de ces derniers en sera valorisé.

Cette règle n'exclut cependant pas que le procureur général de la Confédération édicte des instructions qui restreignent à nouveau le cercle des magistrats autorisés à interjeter recours dans un cas d'espèce (*l'art. 15, al. 3, P-PPF* du projet « surveillance du MPC » prévoyait que seul le procureur fédéral pouvait statuer sur le dépôt de recours). S'agissant de la procédure d'appel, en particulier, de telles instructions ne permettraient pas de sauter une étape, puisqu'après réception de la motivation écrite du jugement, la partie qui a annoncé l'appel doit encore déclarer qu'elle le maintient (*v. art. 407 CPP* qui instaure une procédure en plusieurs phases).

Selon *l'al. 2*, les personnes mentionnées à *l'al. 1* peuvent également restreindre les recours à certains aspects, les retirer ou, en cas d'appel, les transformer en appels joints.

Art. 15 Organisation et information du public

L'al. 1 confère au procureur général de la Confédération la compétence d'édicter sous la forme d'un règlement devant être publié les dispositions nécessaires concernant l'organisation du MPC. De fait, le procureur général peut édicter plusieurs règlements s'il le souhaite. Formellement, il s'agit d'ordonnances

législatives qui doivent être publiées dans le Recueil officiel (Häfelin/Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6^e éd., Zurich 2005, p. 547), ce qui assure la transparence de l'organisation du MPC.

Le procureur général dispose ainsi de la capacité de faire du MPC un organe performant. Régler en détail son organisation à l'échelon légal restreindrait excessivement la latitude du procureur général en la matière. Comparée à celle du Tribunal pénal fédéral, l'organisation du MPC se caractérise par une faible densité normative. Cette autorité n'appartenant pas au pouvoir judiciaire, il est moins nécessaire d'en fixer l'organisation de manière détaillée à l'échelon légal. En effet, pour les tribunaux, il s'agit essentiellement de garantir l'indépendance de la justice, en protégeant les juges contre de multiples facteurs d'influence, ce qui permet aux justiciables d'être jugés par un tribunal remplissant les critères fixés par la Constitution (art. 30, al. 1, Cst.). Les membres du MPC sont appelés à jouer un autre rôle. La loi permet précisément à leurs supérieurs au sein du MPC et, sous une forme générale et abstraite, au Conseil fédéral d'exercer sur eux une certaine influence. Il en résulte un besoin moindre de fixer dans une loi formelle les structures du MPC.

Sur le plan organisationnel, il y a notamment lieu de régler la structuration et l'organisation du siège principal et des antennes du MPC, les tâches et les compétences du procureur général suppléant et des procureurs en chef, les principes régissant l'attribution des dossiers ou la compétence en matière de délégation de l'instruction et du jugement au sens du CPP (par ex. art. 24, al. 2, 26 ou 57, al. 1, let. a, CPP).

L'information du public, réglée à l'al. 2, se fonde sur l'art. 72 CPP. De la sorte, on assurera une politique uniforme en matière d'information dans l'ensemble du MPC.

Art. 16 *Principe de la transparence*

Cette disposition reprend *mutatis mutandis* l'art. 25a LTPF.

3.2.2.3 **Section 3: Nomination et engagement, période de fonction, statut**

Art. 17 *Nomination et engagement*

L'al. 1 habilite le Conseil fédéral à nommer le procureur général de la Confédération (let. a), son suppléant (let. b) et les procureurs fédéraux en chef (let. c). Cette compétence est d'ores et déjà prévue par le droit en vigueur mais elle n'est actuellement réglée que partiellement au niveau de la loi (art. 16, al. 2 et 3, PPF).

La let. c donne au procureur général de la Confédération le droit de proposer les procureurs en chef. Le Conseil fédéral est tenu de prendre acte de ces propositions, mais n'en est pas restreint dans son choix.

L'al. 2 dispose que les autres procureurs fédéraux sont nommés par le procureur général de la Confédération.

Art. 18 *Période de fonction*

La LOAP maintient le principe de la nomination du procureur général, de son suppléant et de tous les autres procureurs fédéraux pour une période de fonction dont la durée est de quatre ans (cf. art. 16, al. 2, dernière phrase, PPF). Bien que les membres du MPC n'exercent pas formellement une fonction judiciaire comparable à celle des magistrats (v. le commentaire de l'art. 15), une période de fonction fixe offre une certaine garantie face aux influences illicites (cf. la formulation de l'art. 9, al. 5, LPers).

Art. 19

Statut

L'*art. 19* dispose que tous les collaborateurs du MPC sont soumis à la législation sur le personnel de la Confédération. Le statut du procureur général, de son suppléant, des procureurs fédéraux et des autres collaborateurs sera régi par la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1) et par son ordonnance d'exécution. Tel est d'ailleurs déjà le cas.

Compte tenu des incidents auxquels a donné lieu le départ du prédécesseur de l'actuel procureur général, les modalités de résiliation des rapports de travail revêtent un intérêt tout particulier. A l'heure actuelle, les rapports de travail d'un procureur fédéral nommé pour une période de fonction peuvent faire l'objet d'une résiliation ordinaire pour la fin de la période de fonction (art. 32, al. 3, let. b, de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération ; OPers, RS 172.220.111.3). En cas de manquement grave, une résiliation immédiate est possible *en tout temps*, à condition que les règles de la bonne foi ne permettent plus d'exiger de celui qui donne le congé la continuation des rapports de travail (art. 32, al. 3, let. a, OPers en relation avec l'art. 12, al. 7, LPers).

Le projet de loi prévoyant le maintien de la période de fonction, il n'est pas envisageable de modifier les dispositions régissant la résiliation des rapports de travail. Il est en particulier exclu de fixer pour la résiliation (ordinaire) un terme autre que celui de la période de fonction, car celle-ci serait alors vidée de sa substance. La seule réforme envisageable serait d'abolir le privilège que constitue la période de fonction pour l'ensemble des procureurs fédéraux. Toutefois le préjudice moral que causerait cette mesure serait nettement plus important que les éventuelles économies que l'on pourrait en retirer.

Cela étant, rien ne s'oppose à ce que le statut de l'ensemble des collaborateurs du MPC continue d'être régi par la législation sur le personnel de la Confédération.

3.2.2.4

Section 4: Surveillance

Art. 20

Principe

L'*art. 22* s'inspire du projet « surveillance du MPC » (art. 15, al. 4, et 16, al. 1, P-PPF). Il prévoit cependant comme autorité de surveillance non le DFJP mais le Conseil fédéral (v. ch. 2.2.2).

L'*al. 1* consacre le principe selon lequel la surveillance du MPC incombe au Conseil fédéral.

La surveillance relève de la notion traditionnelle de « surveillance hiérarchique » qui vise, de manière générale, à garantir que, dans l'accomplissement de ses tâches,

l'autorité inférieure respecte les principes de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité. Cette surveillance s'étend à tout ce qui est nécessaire pour assurer un fonctionnement administratif conforme au droit et rationnel. Les actes nécessaires à l'exercice concret de la surveillance seront accomplis par le DFJP, car il est manifestement impossible que le Conseil fédéral *in corpore* assume cette tâche dans les faits.

Aujourd'hui, la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral traite également les dénonciations à l'autorité de surveillance au sens de l'art. 71 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) dans le cadre de sa surveillance matérielle. Cette compétence appartiendra à l'avenir au Conseil fédéral.

L'*al.* 2 énonce que le Conseil fédéral peut donner au MPC des instructions sur la manière de s'acquitter de ses tâches. Ce seront des instructions générales et abstraites, qui ne concernent pas un cas concret. Sur le fond, elles pourront se rapporter à l'organisation du MPC ou à l'organisation de la procédure (par ex. des instructions sur la manière d'appliquer le principe d'opportunité). Le DFJP devra vérifier que le MPC respecte bien ces instructions. Il sera habilité à prendre des mesures (par ex. une réprimande) à l'égard du MPC si ce n'est pas le cas.

L'*al.* 3 reprend en le précisant l'art. 16, al. 4, 1^{re} phrase, PPF. En excluant que l'autorité de surveillance puisse dans des cas d'espèce donner au procureur général des instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure (qu'il s'agisse d'une décision de classement ou d'une autre décision mettant fin à la procédure), à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou au dépôt de recours, cette disposition soustrait les procédures à l'influence des politiques. Par déroulement de la procédure, on entend également l'attribution des affaires aux procureurs. Comme les personnes ayant qualité pour recourir peuvent attaquer les actes ou les omissions du MPC (à certaines exceptions près s'agissant des ordonnances de classement) devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, on peut s'assurer de la légalité des prononcés rendus dans un cas d'espèce.

En contrepartie de la disposition excluant que l'autorité de surveillance puisse donner des instructions dans un cas d'espèce, on s'est demandé s'il ne faudrait pas envisager de conférer à cette autorité la qualité pour recourir contre les prononcés du MPC. Toutefois, la charge qu'imposerait la mise en œuvre d'une telle mesure - elle exigerait la notification à l'autorité de surveillance d'une multitude de prononcés rendus par le MPC et la création d'un service spécialement chargé de cette tâche - apparaît difficilement justifiable au regard de la portée pratique relativement restreinte de cette mesure.

Art. 21 Rapport

Cette norme s'inspire de l'art. 16, al. 2, P-PPF (projet « surveillance du MPC »). Elle précise cependant que le rapport annuel du MPC doit être présenté au DFJP *à l'intention du Conseil fédéral (al. 1)*.

L'*al.* 2 décrit le contenu du rapport que le procureur général doit adresser au DFJP. Les informations relatives aux procédures ne seront pas des données brutes relatives à des cas particuliers mais des données statistiques ou anonymes. La liste des indications à fournir est en principe exhaustive, à des fins de sécurité du droit, mais le MPC peut compléter le rapport annuel par des informations qui lui semblent

intéressantes pour l'autorité de surveillance bien qu'elles ne figurent pas aux let. a à e. Les demandes de renseignements supplémentaires se fondent sur l'art. 22.

L'al. 3 décrit le rôle du DFJP dans l'examen du rapport : le Conseil fédéral, autorité de surveillance, a besoin d'une unité administrative qui soumette le rapport du procureur général à un examen (préalable) approfondi avant de lui faire des propositions. Le DFJP est le département le plus apte à cette tâche en raison de la proximité des domaines entre lui et le MPC.

Art. 22 Demande de renseignements et inspections

Al. 1

Il peut arriver que l'autorité de surveillance ait besoin de prendre des renseignements pour concrétiser, vérifier ou compléter le rapport annuel, ou bien de procéder à des inspections. L'al. 1 énonce clairement qu'elle peut demander ces renseignements et faire ces inspections à tout moment. Les membres du MPC sont tenus de donner des renseignements véridiques. Comme le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative et la surveillance matérielle, ces demandes et contrôles peuvent toucher tout le domaine d'activité du MPC.

Si l'autorité de surveillance suspecte l'existence de défauts requérant une intervention d'office, elle peut ordonner l'ouverture d'une enquête administrative formelle en vertu des art. 27a ss de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1). Ces enquêtes sont généralement confiées à des personnes extérieures à l'administration. La restriction apportée par l'al. 2 s'applique également à ces personnes.

Sur le principe, l'al. 1 correspond à l'art. 16, al. 3, P-PPF (projet « surveillance du MPC »). Toutefois, il en diffère notablement sur un point. Le Conseil fédéral étant l'autorité de surveillance du MPC (v. ch. 2.2.2), il lui incombe au premier chef de demander des renseignements et de procéder à des inspections. Cependant, ces tâches devront en fin de compte être accomplies par une unité administrative. Ici aussi, le DFJP semble le département le plus approprié.

Al. 2 et 3

Les informations relatives à une procédure particulière sont soumises à une stricte confidentialité, tant dans l'intérêt de l'exécution d'un éventuel droit de sanction de la collectivité publique que dans celui de la protection des droits de la personnalité des personnes intéressées. Les intérêts de la surveillance ne peuvent pas être placés au-dessus de cette confidentialité. L'al. 2 prévoit donc que les personnes chargées de demander les renseignements ou de procéder aux inspections par le DFJP peuvent certes accéder à toutes les pièces des dossiers, car autrement elles ne pourraient se faire une idée réaliste de l'activité du service soumis à la surveillance. Mais d'une part ce droit d'accès se limite à l'objet de la requête ou du contrôle, tel qu'il est défini par le DFJP, d'autre part les personnes chargées de cette tâche ne doivent communiquer à personne, même à celui qui leur a donné le mandat, les données brutes des dossiers de procédure (al. 3). On entend ici « communiquer » au sens de l'art. 3, let. f, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1) : « rendre des données personnelles accessibles, par exemple en autorisant leur consultation, en les transmettant ou en les diffusant ». Dans leur rapport à celui qui leur a donné le mandat, ces personnes devront anonymiser les données et les présenter sous une forme qui ne permet pas de déduire des informations

confidentielles relatives à la procédure. Le DFJP devra charger des personnes fiables et professionnelles de ces tâches de surveillance et veiller à la continuité nécessaire. L'interdiction de communiquer les données par les autorités chargées de la surveillance n'est pas une règle spéciale dérogeant aux dispositions relatives aux témoins dans les procédures pénales ni aux obligations légales relatives aux enquêtes parlementaires ; dans un cas d'espèce, ces dernières prévalent.

Les *al. 2 et 3* correspondent sur le fond à l'art. 16, al. 4, P-PPF (projet « surveillance du MPC »).

3.3 Titre 3: Autorités judiciaires

3.3.1 Chapitre 1 : Tribunal pénal fédéral

Le chapitre 1 du titre 3 de la LOAP est destiné à remplacer la LTPF. Toutefois, la LOAP ne met pas l'accent sur les mêmes chapitres ou sections. Après les dispositions sur le siège, la composition et la surveillance (section 1) viennent celles sur les cours des affaires pénales et les cours de plaintes (sections 2 et 3), puis le droit procédural applicable (section 4). Les dispositions relatives aux juges forment la section 5 et, enfin, la réglementation de l'organisation et de l'administration la section 6.

Cette systématique met davantage en avant le point de vue des justiciables. En effet, les modalités de la procédure intéressent plus les parties que les règles d'organisation.

Le Tribunal pénal fédéral demeure le tribunal pénal ordinaire de la Confédération (cf. art. 1, al. 1, LTPF). Il a le même statut que le Tribunal administratif fédéral et est une instance inférieure du Tribunal fédéral. Ses jugements et prononcés peuvent faire l'objet d'un appel et, à certaines conditions, d'un recours de droit pénal devant ce dernier.

3.3.1.1 Section 1 : Siège, composition et surveillance

Art. 23 Siège

La LOAP maintient le siège du Tribunal pénal fédéral à Bellinzone.

Al. 3

Une fois le siège du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral inscrit dans les lois spéciales régissant ces tribunaux, rien ne s'opposera à l'abrogation de la loi fédérale du 21 juin 2002 sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral (RS 173.72) (cf. l'annexe de la LOAP). Il faut cependant reprendre dans la LOAP l'art. 3 de cette loi afin de conserver une base légale aux conventions entre le Conseil fédéral et les cantons du Tessin et de St-Gall concernant la participation aux frais d'instauration de ces deux tribunaux. Il faudra adapter en parallèle la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32) (cf. annexe de la LOAP).

Art. 24 Composition

Contrairement à la LTPF, la LOAP mentionne les cours du tribunal dès la section 1. Le Tribunal pénal fédéral se composera d'une ou plusieurs cours des affaires pénales (*let. a*) et d'une ou plusieurs cours des plaintes (*let. b*). En d'autres termes, le Tribunal pénal fédéral regroupe plusieurs autorités judiciaires pénales au sens du CPP.

La cour plénière détermine en toute autonomie le nombre de cours.

Art. 25 Surveillance

Cette disposition correspond à l'art. 3 LTPF.

L'al. 1 charge le Tribunal fédéral d'exercer la surveillance administrative sur la gestion du Tribunal pénal fédéral. Le Tribunal fédéral est d'ores et déjà investi de cette mission en vertu de l'art. 1, al. 2, LTF.

L'al. 2 dispose que l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance. Cette compétence découle de l'art. 169, al. 1, Cst. L'Assemblée fédérale l'exerce par l'entremise des Commissions de gestion des deux conseils législatifs (art. 47^{ter} de la loi sur les rapports entre les conseils ; art. 25 et 50 s. de la loi sur le Parlement). La latitude dont elle dispose est toutefois restreinte. Si elle s'immisce dans le processus de décision proprement dit, elle viole le principe de l'indépendance du juge et celui de la séparation des pouvoirs. En l'occurrence, le Parlement se heurte exactement aux mêmes limites que celles qui restreignent l'exercice de la haute surveillance sur le Tribunal fédéral.

3.3.1.2 Section 2: Cours des affaires pénales

Art. 26 Compétence

L'al. 1 prévoit que les cours des affaires pénales statuent en première instance sur les affaires relevant de la juridiction fédérale. Cette disposition se fonde sur l'art. 19, al. 1, CPP.

Les infractions relevant de la juridiction fédérale sont définies aux art. 23 et 24 CPP (en droit actuel, elles le sont aux art. 336 et 337 CP).

Selon toute vraisemblance, une seule cour des affaires pénales, sise à Bellinzone, continuera de statuer, bien que le Tribunal pénal fédéral ait à l'avenir la possibilité de créer d'autres cours. Actuellement, six juges y siègent (v. rapport de gestion 2006 du Tribunal pénal fédéral du 30 janvier 2007). Comme les affaires jugées par la cour des affaires pénales seront, en vertu de la LOAP, jugées par un juge unique ou par trois juges (v. art. 27), ses membres pourront siéger dans des constellations différentes même s'il n'y a qu'une seule cour.

L'al. 2 prévoit que les cours des affaires pénales sont compétentes non seulement dans les affaires relevant de la juridiction fédérale mais aussi dans les affaires de droit pénal administratif que le Conseil fédéral a déferées au Tribunal pénal fédéral en vertu de l'art. 21, al. 3, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA ; RS 313.0).

Art. 27 *Composition*

Selon le droit en vigueur, les affaires relevant de la cour des affaires pénales sont jugées par un juge unique lorsque la sanction encourue est une peine privative de liberté d'un an au plus (art. 27, al. 1, let. a, LTPF), par trois juges lorsque la peine est de dix ans au plus (art. 27, al. 1, let. b, LTPF) et par cinq juges au-delà (art. 27, al. 1, let. b, LTPF).

Aux termes de la nouvelle disposition, les affaires seront jugées par le président de la cour dans les cas prévus par l'art. 19, al. 2, CPP (*al. 1, let. a*) et par un tribunal collégial de trois juges dans les autres cas (*al. 1, let. b*). L'art. 19, al. 2, CPP permet à la Confédération et aux cantons de prévoir un juge unique pour statuer sur les contraventions et sur les crimes et délits, à l'exception de ceux pour lesquels le ministère public requiert une peine privative de liberté supérieure à deux ans, un internement au sens de l'art. 64 CP, un traitement au sens de l'art. 59, al. 3, CP ou une privation de liberté totale de plus de deux ans en cas de révocation d'un sursis. Rien n'interdit de donner ces compétences au juge unique.

Les affaires dans lesquelles la peine encourue est plus grave ne diffèrent guère, quant à la difficulté, des affaires moins graves. Un tribunal composé de trois juges professionnels peut tout à fait assumer la responsabilité d'ordonner des peines privatives de liberté de plus de dix ans. La LOAP ne reprend donc pas la règle des cinq juges pour les peines de plus de dix ans, que prévoit aujourd'hui l'art. 27, al. 1, let. c, LTPF.

3.3.1.3 **Section 3 : Cours des plaintes**

Art. 28 *Compétence*

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les tâches de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral sont partagées entre deux cours. La cour des plaintes 1 (*cour de la procédure pénale*) statue sur les recours de la Confédération en matière pénale et en matière de

droit pénal administratif : plus précisément, elle statue sur les plaintes dirigées contre des opérations ou des omissions du procureur général de la Confédération ou du juge d'instruction fédéral (art. 28, al. 1, let. a, LTPF), certaines mesures de contrainte (art. 28, al. 1, let. b, LTPF) et les demandes de récusation du procureur général de la Confédération et des juges d'instruction fédéraux (art. 28, al. 1, let. c, LTPF), sans compter de nombreuses autres tâches (art. 28, al. 1, let. c^{bis}, d, g et g^{bis}, al. 2, LTPF). La cour de la procédure pénale se fonde principalement sur la PPF, la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (RS 312.8), la LSCPT et la DPA.

La cour des plaintes 2 (*cour de l'entraide*), récemment créée, traite, selon le nouvel art. 28 LTPF, les recours en matière d'entraide pénale internationale, sur la base de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1), de l'arrêt fédéral du 21 décembre 1995 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (RS 351.20), de la loi fédérale du 22 juin 2001 sur la coopération avec la Cour pénale internationale (RS 351.6) et de la loi fédérale du 3 octobre 1975 relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (RS 351.93).

C'est intentionnellement que la LOAP ne mentionne pas le nom des cours ni ne leur attribue des tâches spécifiques. Le tribunal conservera ainsi son autonomie en matière d'organisation.

L'al. 1 attribue aux cours des plaintes les tâches de l'autorité de recours dans les affaires relevant de la juridiction fédérale. Celles-ci découlent du CPP : l'autorité de recours statuera sur les recours contre les décisions et les actes de procédure de la police et du MPC, contre les décisions des tribunaux des mesures de contrainte des cantons où le MPC a son siège ou une antenne et contre les ordonnances, les décisions et les actes de procédure de la cour des affaires pénales (art. 401, al. 1, CPP). La dernière de ces tâches ne manque pas d'une certaine acuité, puisque les membres des cours des plaintes devront se prononcer sur le travail de leurs collègues des cours des affaires pénales, qui appartiennent au même tribunal. Il est bien évident que ces derniers ne pourront pas être appelés à siéger à la cour des plaintes et vice-versa en vertu de l'obligation d'assistance entre les deux cours (cf. l'art. 21, al. 3, CPP, qui s'appliquera par analogie). La compétence mentionnée à l'al. 1 appartient aujourd'hui à la cour de la procédure pénale.

L'al. 2 attribue aux cours des plaintes d'autres compétences dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale (let. a), du droit pénal administratif (let. b), du droit du personnel (let. c) et des conflits de compétence entre juridiction civile et militaire (let. d).

Les plaintes citées à la *let. b* sont celles visées aux art. 26, 27, 30, al. 5, 33, al. 3, 51, al. 5, 96, 100, al. 4, et 102, al. 3, DPA.

Les recours contre des décisions du Tribunal administratif fédéral portant sur les rapports de travail de ses juges et de son personnel, mentionnés à la *let. c*, se fondent sur l'art. 36, al. 4, LPers. En contrepartie, le Tribunal administratif fédéral statue sur les recours concernant les rapports de travail au Tribunal pénal fédéral (art. 36, al. 3, LPers et art. 33, let. c, LTAF).

La compétence du Tribunal pénal fédéral en cas de conflit de compétence entre les juridictions militaire et civile (*let. d*) se fonde sur l'art. 223 du code pénal militaire

du 13 juin 1927 (RS 321.0). La cour des plaintes tire aujourd'hui sa compétence de l'art. 28, al. 1, let. g, LTPF.

Art. 29 *Composition*

La cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral est aujourd'hui un tribunal collégial qui siège à trois juges, les présidents ayant des tâches particulières qui seront accomplies par les tribunaux des mesures de contrainte à l'avenir.

Cette composition à trois juges sera conservée dans la LOAP, car les cours des plaintes ne statueront plus à l'avenir que comme autorité de recours. Les compétences du président prévues à l'art. 403 CPP sont réservées. Il serait tout à fait possible de ne prévoir qu'un juge unique comme autorité de recours (v. la phrase introductive de l'art. 403 CPP). La question est alors de savoir s'il appartiendrait à la Confédération et aux cantons d'étendre les compétences du président par rapport à la disposition citée. Toutefois, une telle mesure ne semble de toute façon pas nécessaire.

3.3.1.4 **Section 4: Droit procédural applicable**

Art. 30

Cette disposition s'inspire de l'art. 30 LTPF. Elle s'applique à toutes les cours du Tribunal pénal fédéral.

Elle exprime le fait que ce dernier mène des procédures non seulement selon le CPP et la LOAP, mais aussi selon d'autres lois.

Les lois citées à l'al. 2, let. a et b, sont celles que mentionne l'art. 30 LTPF.

Pour des raisons d'exhaustivité, l'al. 2, let. c, cite encore la loi sur le personnel de la Confédération, dont les art. 34 ss contiennent des dispositions de procédure relatives aux litiges concernant les rapports de travail. L'art. 34, al. 2, LPers prévoit notamment que la procédure de première instance et la procédure de recours visées aux art. 35 et 36 sont en principe gratuites. L'art. 36 LPers fonde des recours devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral dans les cas visés par l'art. 28, al. 2, let. c, LOAP : il faut donc que les cours des plaintes tiennent compte de cette disposition.

L'al. 3 reprend l'obligation de voter prévue par l'art. 19, al. 3, LTPF. Cette disposition sera toutefois intégrée à la section sur le droit procédural et non plus à la section concernant l'organisation et l'administration du tribunal.

3.3.1.5 **Section 5: Juges**

Art. 31 *Composition du tribunal*

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 1, al. 3 et 4, LTPF.

L'al. 1 prévoit que le Tribunal pénal fédéral compte de 15 à 35 juges ordinaires, nombre qui correspond au droit actuel. L'adoption de la LOAP ne doit pas se traduire par une modification de la taille du tribunal. Le nombre définitif de juges

sera fixé non pas dans la loi mais dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale, comme c'est déjà le cas (v. al. 3).

L'al. 2 permettra que non seulement des juges ordinaires, mais aussi des juges *suppléants* puissent statuer, contrairement au droit actuel. Il est en effet aujourd'hui parfois difficile de rassembler le nombre nécessaire de juges pour siéger, notamment en raison de leurs langues de travail.

La possibilité de nommer des juges suppléants donnera au Tribunal pénal fédéral une certaine marge de manœuvre non seulement à cet égard, mais aussi pour maîtriser les volumes d'affaires extraordinaires. L'art. 1, al. 5, LTPF prévoit aujourd'hui la possibilité que l'Assemblée fédérale autorise des postes de juge supplémentaires pour une période de deux ans au plus. Cependant, la nomination d'un certain nombre de juges suppléants pour une pleine période de fonction permettrait au Tribunal pénal fédéral de recourir rapidement à eux en cas de besoin.

L'al. 2 limite le nombre des juges suppléants à la moitié du nombre des juges ordinaires. Cette proportion correspond à celle qui prévaut au Tribunal fédéral, qui compte aujourd'hui 38 juges ordinaires et 19 juges suppléants (art. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 juin 2006 sur les postes de juge au Tribunal fédéral; RO 2006 2739). En adoptant la LTF, le législateur avait intentionnellement réduit le nombre de juges suppléants afin de revenir à la situation de 1984.

L'al. 3 prévoit que l'Assemblée fédérale fixe le nombre de juges dans une ordonnance. En tant qu'organe d'élection du tribunal (v. art. 32), c'est elle qui est le mieux à même de fixer le nombre de juges. Cette compétence s'étendra à l'avenir aussi aux juges suppléants. Le nombre de juges ordinaires ne devrait pas changer sensiblement après l'entrée en vigueur de la LOAP, d'après ce que l'on sait actuellement. Quant aux juges suppléants, l'Assemblée fédérale aura la possibilité de pratiquer une politique réservée.

Art. 32 Election

Cette disposition correspond à l'art. 5 LTF et à l'art. 5 LTPF.

Cependant, comme le Tribunal pénal fédéral pourra à l'avenir comprendre des juges suppléants, le champ d'application matériel est étendu : l'Assemblée fédérale élira non seulement les juges ordinaires mais aussi les juges suppléants pour une période de fonction fixe au Tribunal pénal fédéral.

Art. 33 Incompatibilité à raison de la personne

Cette disposition correspond à l'art. 8 LTPF et à l'art. 8 LTF. Elle vaut tant pour les juges ordinaires que pour les juges suppléants.

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

Cette disposition correspond sur le fond à l'art. 6 LTF et l'art. 6 LTPF, le titre de l'article ayant toutefois été précisé.

L'al. 1 découle du principe de la séparation des pouvoirs. Les juges du Tribunal pénal fédéral ne peuvent pas appartenir au Conseil fédéral ou à l'Assemblée

fédérale, ni au Tribunal fédéral. Mais leur fonction est également incompatible avec tout autre engagement à la Confédération. Cette règle d'incompatibilité concerne tous les juges (ordinaires, à temps partiel ou à plein temps, ou bien suppléants).

L'*al.* 2 interdit aux juges, sous forme de clause générale, d'exercer des activités susceptibles de nuire à l'exercice de leur fonction de juge, à l'indépendance du tribunal ou à sa représentation. C'est la commission administrative qui devra en décider dans chaque cas, lorsqu'elle examinera si elle autorise l'exercice d'une activité accessoire (art. 44, al. 4, let. f). Cette interdiction est pertinente pour les juges ordinaires à temps partiel, mais elle a aussi son importance pour les juges suppléants.

L'*al.* 4 est une précision de l'*al.* 2 : la représentation de tiers à titre professionnel devant les tribunaux n'est pas compatible avec la fonction de juge ordinaire du Tribunal pénal fédéral. Il est justifié de citer ce motif d'incompatibilité dans la loi car il est permis d'exercer à temps partiel en tant que juge dans les instances inférieures (v. art. 36, al. 1). La possibilité d'exercer ces fonctions en parallèle accroît le risque de mélange entre les activités d'avocat et de juge. L'interdiction d'exercer à la fois comme avocat et comme juge se retrouve également dans les lois cantonales d'organisation judiciaire. Elle assure la protection constitutionnelle des citoyens, qui ont droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 30, al. 1, Cst). Naturellement, cette interdiction ne peut pas s'appliquer, dans cette forme absolue, aux juges suppléants. Il faut seulement s'assurer qu'ils ne représentent pas des tiers à titre professionnel devant le Tribunal pénal fédéral.

L'*al.* 5 interdit aux juges à plein temps toutes les activités qui sont également interdites aux juges fédéraux ordinaires en vertu de l'art. 144, al. 2, Cst. et de l'art. 6, al. 4, LTF. L'élément décisif, pour faire une délimitation entre les activités admises ou non, est principalement l'existence d'un *but lucratif* ; les indemnités symboliques et les remboursements de frais ne font pas d'une occupation une activité lucrative. La disposition ne s'applique pas aux juges à temps partiel ni aux juges suppléants.

Art. 35 Autres activités

Cette disposition correspond sur le fond à l'art. 7 LTPF. La LOAP précise que l'autorisation émane de la Commission consultative.

Tous les membres ordinaires du tribunal, y compris ceux à temps partiel, doivent obtenir une autorisation pour exercer une activité en dehors du tribunal. On entend par activité en dehors du tribunal en principe toutes celles qui ont un but lucratif, mais aussi les charges publiques exercées à titre honorifique ou contre une indemnité symbolique. Cette disposition va très loin, mais elle sert la transparence et trouve sa justification notamment dans le fait que seule une visibilité totale de ces activités permettra d'examiner si les conditions fixées à l'art. 34 sont respectées.

La Commission administrative décidera si les occupations accessoires sont autorisées (art. 44, al. 4, let. f).

Art. 36 Taux d'occupation, rapports de travail et traitement

Cette disposition correspond à l'art. 12 LTPF, excepté le titre.

L'al. 3 – contrairement à la norme actuelle – se réfère non seulement aux juges ordinaires mais aussi aux juges suppléants. Il faudra adapter en ce sens l'ordonnance du Parlement (RS 173.711.2) pour régler le statut et le traitement de ces derniers.

Art. 37 Serment

Cette disposition correspond à l'art. 11 LTPF. Elle s'appliquera à l'avenir aux juges suppléants.

Comme les juges administratifs, les juges du Tribunal pénal fédéral prêtent serment devant la cour plénière. Il est conforme à notre système institutionnel que seuls les magistrats suprêmes (conseillers fédéraux et membres du Tribunal fédéral) prêtent serment devant l'Assemblée fédérale.

Art. 38 Période de fonction

Cette disposition correspond à l'art. 9 LTPF. Elle s'appliquera à l'avenir aux juges suppléants.

La période de fonction prévue à l'al. 1 est identique à celle des juges du Tribunal fédéral (art. 9, al. 1, LTF).

L'al. 2, qui fixe la fin de la période de fonction pour raison d'âge, est accordé à la réglementation en la matière du droit du personnel de la Confédération (cf. art. 10, al. 2, let. a, LPers). Il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition spéciale pour les membres du Tribunal pénal fédéral comme l'art. 9, al. 2, LTF en prévoit une pour les juges fédéraux.

Art. 39 Révocation

Cette disposition correspond à l'art. 10 LTPF.

Art. 40 Immunité

Cette disposition correspond à l'art. 11a LTPF.

3.3.1.6 Section 6 : Organisation et administration

Art. 41 Règlement

Cette disposition s'inspire de l'art. 13 LTPF. Le présent projet précise, à l'échelon de la loi, que l'organisation et l'administration du tribunal doivent être fixés dans un règlement. Celui-ci aura la nature d'une ordonnance législative devant être publiée. Il existe aujourd'hui des règlements de ce type, par exemple celui du Tribunal pénal fédéral (RS 173.710), le règlement sur les dépens et indemnités alloués devant le Tribunal pénal fédéral (RS 173.711.31) et le règlement fixant les émoluments judiciaires perçus par le Tribunal pénal fédéral (RS 173.711.32). Notons entre parenthèses qu'une partie du contenu de ces règlements relèvera à l'avenir de la compétence du Tribunal fédéral (v. art. 63 LOAP).

La LOAP fixe les grands principes de l'organisation et de l'administration du Tribunal pénal fédéral. Il appartiendra à la cour plénière d'en fixer les détails dans

un règlement dans les limites des exigences posées par la loi (cf. art. 43, al. 2, let. a). Le tribunal jouira ainsi d'une grande autonomie, d'autant plus qu'il pourra lui-même définir ses organes administratifs dans la mesure où la loi ne le fait pas.

Art. 42 Présidence

Cette disposition correspond à l'art. 14 LTPF.

Art. 43 Cour plénière

Cette disposition correspond à l'art. 15 LTPF.

L'al. 1 précise, ce que ne faisait pas la LTPF, que la cour plénière se compose des juges ordinaires. Cette précision est nécessaire parce que le Tribunal pénal fédéral ne compte actuellement pas de juges suppléants, contrairement à ce que prévoit la LOAP (art. 31, al. 2).

Selon l'al. 2, la cour plénière exercera les tâches que la loi lui attribue expressément et celles que le règlement du tribunal ne réservera pas à la Commission administrative (let. j).

Le droit actuel charge la cour plénière d'édicter les règlements concernant les émoluments judiciaires, les dépens alloués aux parties et les indemnités allouées aux mandataires d'office, aux experts et aux témoins (art. 15, al. 1, let. a, LTPF). Cette compétence appartiendra à l'avenir au Tribunal fédéral, qui règlera les frais de procédure et les émoluments pour toutes les autorités pénales de la Confédération (v. art. 63).

L'al. 2, let. f, prévoit une nouvelle compétence : l'affectation des juges suppléants aux cours sur proposition de la Commission administrative. La let. h confère aussi à la cour plénière une nouvelle compétence : se prononcer sur les projets d'actes législatifs mis en consultation.

L'al. 3 prévoit que la cour plénière prend ses décisions en siégeant ou par voie de circulation. Dans les deux cas, le quorum est de deux tiers des juges.

L'al. 4 énonce, pour écarter toute incertitude, que les juges exerçant leur fonction à temps partiel ont une voix. Calculer les voix selon le taux d'occupation serait peu objectif et impraticable.

Art. 44 Commission administrative

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 16 LTPF.

Cependant, l'al. 4 ne reprend pas le contenu de l'art. 16, al. 4, let. g, LTPF. En effet, selon l'art. 43, al. 2, let. j, c'est à l'avenir la cour plénière qui sera chargée de toutes les tâches non attribuées explicitement à la Commission administrative.

Art. 45 Constitution des cours

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 17 LTPF. Comme les cours sont déjà nommées à l'art. 24, il n'est plus nécessaire de le faire ici.

L'al. 3 règle le devoir d'assistance des juges aux autres cours. Il faut rappeler ici la récusation pour cause de partialité prévue aux art. 18, al. 2, et 21, al. 3, CPP dans des situations analogues.

Art. 46 Présidence des cours

Cette disposition correspond à l'art. 18 LTPF.

Art. 47 Vote

Cette disposition correspond à l'art. 19 LTPF.

L'interdiction de s'abstenir prévue par l'al. 3 de ce dernier sera cependant réglée à l'art. 30, al. 3.

Art. 48 Répartition des affaires

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 20 LTPF. Toutefois la LOAP cite expressément la cour plénière comme organe compétent.

Art. 49 Greffiers

Cette disposition correspond sur le fond à l'art. 22 LTPF.

Art. 50 Administration

Cette disposition correspond à l'art. 23 LTPF.

Art. 51 Secrétaire général

Cette disposition correspond sur le fond à l'art. 24 LTPF.

Il incombe à la cour plénière d'engager le secrétaire général et son suppléant (art. 43, al. 2, let. g). En tant que responsable de l'administration du tribunal, celui-ci assume le rôle d'un chef du personnel vis-à-vis de l'ensemble des employés. Il dirige le secrétariat de la présidence, de la cour plénière et de la Commission administrative. Le règlement peut en outre lui déléguer d'autres tâches (par ex. la préparation des comptes et du budget, l'information, etc.).

Art. 52 Infrastructure

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 23a LTPF.

L'al. 3 charge le Tribunal pénal fédéral de conclure une convention avec le Conseil fédéral. Une telle convention est prévue pour le moment de l'installation du Tribunal pénal fédéral à son siège définitif, en 2010 ou 2011. D'ici là, la convention du 1^{er} juillet 2007 entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral, fondée sur l'art. 25a, al. 3, LTF, sera applicable en vertu des dispositions transitoires de la LOAP.

Art. 53 Information

Cette disposition correspond à l'art. 25 LTPF.

Art. 54 *Principe de la transparence*

Cette disposition correspond à l'art. 25a LTPF.

3.3.2 **Chapitre 2: Tribunaux cantonaux des mesures de contrainte**

Art. 55

L'*al. 1* donne la compétence d'ordonner ou d'approuver les mesures de contrainte prévues par l'art. 18, al. 1, CPP aux tribunaux des mesures de contrainte des cantons où le MPC a son siège ou une antenne. Le champ d'application de cette disposition inclut toutes les mesures de contrainte prévues par le CPP. Selon le droit actuel, les cantons ont déjà la compétence d'ordonner la détention dans les cas relevant de la juridiction fédérale (art. 47, al. 2, PPF).

A l'avenir, cette compétence matérielle sera limitée aux tribunaux des mesures de contrainte des cantons où le MPC a son siège ou une antenne, soit, aujourd'hui, ceux de Berne, Lausanne, Lugano et Zurich.

Aux termes de l'*al. 2*, le tribunal compétent est celui du lieu où est menée la procédure. Cette disposition vise à restreindre radicalement le choix du MPC, afin qu'il ne lui soit pas possible de se tourner vers le tribunal qui lui convient. Le droit de la personne qui fait l'objet de la mesure de contrainte à être jugée dans le respect du principe de légalité est ainsi préservé.

L'*al. 3* précise que les décisions des tribunaux des mesures de contrainte peuvent être attaquées non pas devant les autorités de recours cantonales mais devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral.

3.4 **Titre 4: Dispositions complémentaires de procédure**

Sous ce titre ont été regroupées d'une part des dispositions qui complètent le CPP et que ce dernier charge la Confédération et les cantons d'édicter (par ex. aux art. 86, 140, 209 et 218), d'autre part des dispositions de la PPF actuelle qui n'ont pas trouvé place dans le projet de CPP, et qu'il faut donc absolument reprendre ici puisque la PPF sera abrogée.

Art. 56 *Infractions politiques*

Cette disposition correspond sur le fond à l'art. 105 PPF ; seules quelques modifications rédactionnelles ont été opérées. Elle est une particularité du régime juridique suisse puisqu'elle autorise le pouvoir exécutif à intervenir dans le domaine réservé au pouvoir judiciaire. De fait, même dans un Etat de droit, il peut arriver que, face aux intérêts de la procédure de poursuite pénale, des intérêts politiques – notamment de politique extérieure – l'emportent exceptionnellement. La plupart des cas connus ont un caractère nettement international.

Cette disposition fait dépendre les « délits politiques », que la LOAP désigne maintenant du nom d' « infractions politiques », d'une autorisation du Conseil fédéral. Il n'est pas possible de circonscrire exactement les infractions visées. Une référence au titre 13 du code pénal serait trop étroite. Il existe d'autres infractions dont la poursuite pénale peut toucher les intérêts politiques de la Suisse.

Sans autorisation, le MPC ne peut prendre que des mesures conservatoires.

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

En droit actuel, une autorisation du DFJP est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des fonctionnaires en raisons d'infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle (art. 15, al. 1, de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité, RS 170.32). Cette règle concerne aussi, sinon principalement, les membres du MPC. Une tactique de défense de certains prévenus est en effet de les accabler de dénonciations.

A l'heure actuelle, le DFJP procède à un premier examen du bien-fondé des soupçons après avoir reçu la demande d'autorisation. Lorsqu'il semble que les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis et que les conditions légales de la poursuite pénale sont réalisées, il ne peut refuser l'autorisation que dans les cas de peu de gravité (art. 15, al. 3, de la loi sur la responsabilité). S'il accorde l'autorisation, il désigne un procureur fédéral extraordinaire pour continuer l'enquête sur le fait dénoncé, sur la base de l'art. 16, al. 3, PPF.

Le premier examen opéré par le département n'est plus un procédé convainquant dans une optique actuelle. D'une part, il existe un risque d'enfreindre le principe de la séparation des pouvoirs lorsqu'un organe du pouvoir exécutif entreprend une appréciation des preuves, aussi provisoire soit-elle, dans une procédure pénale en cours. D'autre part, il n'est guère logique de confier cette tâche à une autorité gouvernementale et administrative dépourvue d'expérience criminalistique, du point de vue de la procédure pénale. Enfin, les autorisations accordées par le DFJP sont souvent perçues comme des jugements anticipés.

L'art. 57 ne prévoit donc pas cette première étape. Aux termes de l'al. 1, le DFJP se borne à désigner un membre du MPC ou un procureur fédéral extraordinaire en cas de poursuite pénale à l'encontre d'un autre membre du MPC (ce qui inclut le procureur général, son suppléant, les procureurs en chefs et les procureurs). Si les accusations sont graves, ou que les soupçons portent sur une personne haut placée au MPC, le DFJP aura tout intérêt à désigner un procureur extérieur. Le procureur désigné n'est pas obligé d'ouvrir une procédure. Il a de même le droit de classer la procédure si les soupçons ne se sont pas concrétisés. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral.

Le MPC pourra encore prendre des mesures conservatoires sans attendre que le DFJP désigne le procureur (al. 2).

Art. 58 *Droits et devoirs de communication*

L'art. 58 se fonde sur l'art. 73, al. 4, CPP, qui énonce que la Confédération et les cantons peuvent astreindre ou autoriser les autorités pénales à faire d'autres communications aux autorités. Comme cette disposition du CPP est placée sous le

titre « règles générales de procédure », donc applicable à tous les stades de la procédure, le champ d'application de l'art. 58 LOAP englobe toutes les autorités pénales au sens de l'art. 2 LOAP. Il a pour but de garantir les autorités pénales contre le reproche de violation du secret de fonction lorsqu'elles informent d'autres autorités. Aujourd'hui, la communication d'informations est réglée à l'art. 102^{quater} PPF, qui s'applique néanmoins uniquement aux « recherches de la police judiciaire ».

L'*al. 1* règle les droits de communiquer à des autorités cantonales et fédérales. Contrairement à la réglementation actuelle, la LOAP n'énumère pas toutes les autorités auxquelles des informations peuvent être communiquées. Certes, la liste de l'art. 102^{quater} PPF donne l'impression d'un cercle de bénéficiaires clairement défini, mais des formulations telles que « autres autorités administratives fédérales et cantonales chargées de tâches policières » (al. 1, let. b) ne permettent pas de circonscrire avec toute la précision voulue les autorités auxquelles des informations peuvent être transmises en toute légalité. La liste s'avère en outre trop restrictive ; par exemple, elle ne contient pas les autorités fiscales cantonales.

La nouvelle disposition a pour objectif d'empêcher la communication illicite de données en imposant des limites plus strictes. Les autorités pénales de la Confédération ne pourront donner des informations sur les procédures qu'elles mènent à des autorités fédérales ou cantonales qu'à la condition que celles-ci en aient besoin pour accomplir une tâche légale. En cas de doute, l'autorité requérante devra en fournir la preuve. Autre limitation, les autorités pénales devront dans tous les cas faire une pesée des intérêts entre l'intérêt public à la communication de l'information et les droits de la personnalité des parties. Elles ne pourront transmettre les données que si l'intérêt public prime. Le droit actuel prévoit une règle similaire (art. 102^{quater}, al. 2, en relation avec l'art. 27, al. 2 et 3, PPF).

Art. 59 Notification par publication officielle

La Confédération doit désigner la feuille officielle qui servira à la publication officielle au sens de l'art. 86, al. 1, CPP. L'*art. 59* LOAP précise donc que la notification par publication officielle a lieu dans la Feuille fédérale.

Art. 60 Auditions de témoins par la police

L'art. 140, al. 2, 2^e phrase, CPP permet à la Confédération de désigner des membres de la police qui seront habilités à entendre non seulement des prévenus et des personnes appelées à donner des renseignements, mais aussi, sur mandat du MPC, des témoins.

L'*art. 60* accorde cette compétence aux membres de la PJJ. Il est interdit de le déléguer à un fonctionnaire cantonal ou à une police judiciaire cantonale. Le mandat du MPC doit nommer les témoins.

Art. 61 Récompenses

Selon l'art. 209, al. 2, CPP, la Confédération peut édicter des dispositions autorisant la remise d'une récompense à des particuliers ayant participé avec succès à des recherches. La LOAP doit déterminer qui a la compétence d'accorder de telles

récompenses. Il est clair que l'autorité compétente ne peut pas être la même au stade de la procédure préliminaire et à celui des débats, la direction de la procédure étant différente.

Les récompenses seront accordées par le procureur général, au stade de la procédure préliminaire (*let. a*) et par la direction de la procédure, au stade des débats (*let. b*). Il est aussi envisageable qu'il faille promettre une récompense dans le cadre de la procédure d'exécution (par ex. en cas de fuite ou d'évasion). En ce cas, le MPC (en tant qu'autorité d'exécution) sera compétent.

Art. 62 Procédure en cas d'arrestation provisoire pour contravention

L'art. 218, al. 5, CPP prévoit que lorsque la police veut garder au poste plus de trois heures une personne arrêtée provisoirement pour contravention, la prolongation de la garde doit être ordonnée par un membre de la police spécialement habilité. L'art. 62 prévoit donc que ce type d'arrestation provisoire doit être approuvée par un officier de piquet de la PJF ou par un membre du corps de police habilité à cet effet par le droit cantonal si elle excède trois heures.

Art. 63 Frais et indemnités

A l'origine, l'art. 431, al. 1, CPP prévoyait que le Conseil fédéral fixait les émoluments et réglait le calcul des frais de procédure. Toutefois, le projet a été modifié au cours des délibérations parlementaires : le nouveau texte délègue cette tâche à la Confédération et aux cantons, dans leur domaine de compétence respectif. La LOAP doit donc préciser qui règle le calcul des frais et le montant des émoluments au niveau fédéral.

Les actes et dispositions suivants sont aujourd'hui applicables :

- le règlement du 26 septembre 2006 sur les dépens et indemnités alloués devant le Tribunal pénal fédéral (RS 173.711.31);
- le règlement du 11 février 2004 fixant les émoluments judiciaires perçus par le Tribunal pénal fédéral (RS 173.711.32);
- l'ordonnance du 22 octobre 2003 sur les frais de la procédure pénale fédérale (RS 312.025; fondée sur l'art. 246, al. 2, PFPF; son champ d'application couvre aussi les investigations de la police et la procédure préliminaire);
- pour les frais de procédure devant le Tribunal fédéral, les art. 62 à 68 LTF.

L'al. 1 attribue au Tribunal fédéral la compétence de régler les frais de procédure et de fixer le tarif des émoluments dans un règlement. Le tribunal suprême de la Confédération, lui-même en partie autorité pénale fédérale, semble approprié pour cette tâche. Par règlement, il faut entendre une ordonnance législative destinée à la publication.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les critères de calculs essentiels doivent figurer dans une loi formelle. L'al. 2 reprend la formulation de l'art. 65, al. 2, PPF, selon lequel l'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur

situation financière. Les autorités pénales de la Confédération pourront s'inspirer de la pratique développée par le Tribunal fédéral.

L'*al. 3* fixe la fourchette des émoluments à l'échelon légal. Exprimée en francs, elle se rapproche autant que possible de celle que prévoit le règlement du 11 février 2004 fixant les émoluments judiciaires perçus par le Tribunal pénal fédéral. La procédure préliminaire, telle qu'elle est mentionnée à la *let. a*, ne comprend pas la procédure devant le tribunal des mesures de contrainte (*let. b*) ni la procédure de recours. Cette dernière est couverte par la *let. d*, comme la procédure d'appel et la procédure de révision.

L'*al. 4* confie aussi au Tribunal fédéral le soin de régler l'indemnisation du défenseur d'office et du conseil juridique gratuit de la partie plaignante. Cette disposition se fonde sur l'art. 133, al. 1, et sur l'art. 136, al. 1, en relation avec l'art. 133, al. 1, CPP. Elle fixe, de manière analogue à l'art. 3 du règlement du 26 septembre 2006 sur les dépens et indemnités alloués devant le Tribunal pénal fédéral, ces honoraires à 200 francs au minimum par heure, hors TVA. Ce minimum satisfait à l'arrêt du Tribunal fédéral du 6 juin 2006 (ATF 132 I 201, cons. 8). Le maximum est de 400 francs par heure hors TVA. Cette fourchette évitera que la disposition doive être adaptée dans quelques années.

Art. 64 Exécution par les cantons

En droit actuel, le Conseil fédéral pourvoit à l'exécution des jugements du Tribunal pénal fédéral (art. 240, al. 1, PPF). Cette tâche est déléguée au MPC par l'ordonnance sur l'organisation du DFJP. Les cantons sont tenus de prêter leur concours (art. 240, al. 2, PPF). Le tribunal désigne le canton chargé d'exécuter la peine ou la mesure (art. 241, al. 1, PPF). Les autorités cantonales perçoivent les amendes et en versent le montant à la Confédération (art. 243, al. 1, PPF). Le Tribunal fédéral les encaisse.

La LOAP offre l'occasion de réviser cette réglementation à l'échelon légal. Les cantons seront chargés d'exécuter les peines et mesures prononcées par une autorité pénale fédérale de la Confédération : travail d'intérêt général, peine privative de liberté, mesure, peine pécuniaire, amende, cautionnement préventif, interdiction d'exercer une profession ou interdiction de conduire (*al. 1*). Le canton compétent sera désigné dans le prononcé relatif à la peine ou à la mesure (*al. 2*).

Alors que le droit actuel ne désigne pas clairement qui a la compétence de statuer sur la libération conditionnelle, l'*al. 3* attribue cette compétence au canton chargé de l'exécution. C'est également ce dernier qui statuera sur les ajournements et les interruptions de l'exécution.

A l'avenir, le canton chargé de l'exécution pourra garder le produit de l'exécution des amendes et des peines pécuniaires (*al. 4*).

L'*al. 5* prévoit que les cantons sont indemnisés selon les montants fixés par le concordat sur l'exécution des peines auquel ils sont parties.

Art. 65 Exécution par le Ministère public de la Confédération

Dans tous les cas où les cantons ne sont pas chargés de l'exécution en vertu de l'art. 64, l'*al. 1* la délègue au MPC. Il s'agit de l'exécution d'autres mesures (par ex.

la publication du jugement), de l'encaissement des frais, du paiement des indemnités, de la restitution d'objets ou de la réalisation d'objets et de valeurs confisquées.

Afin d'assurer que l'exécution ne soit pas confiée au procureur qui a soutenu l'accusation et donc joué le rôle de partie adverse de la personne condamnée, l'*al. 2* prévoit que le MPC désigne un service spécial pour exécuter les prononcés.

L'*al. 3* prévoit que le MPC peut faire appel à des tiers pour la confiscation et la réalisation d'objets et de valeurs confisquées. On peut envisager le recours à une entreprise d'encaissement ou de liquidation.

3.5 Titre 5: Dispositions finales

Art. 66 Abrogation et modification du droit en vigueur

L'abrogation et la modification du droit en vigueur est réglée en annexe. Il faut notamment abroger la LTPF et la loi fédérale du 21 juin 2002 sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral. Parmi les actes à réviser, citons la LTF, puisque le Tribunal fédéral deviendra l'instance d'appel dans les cas relevant de la juridiction fédérale, et la loi sur le personnel de la Confédération, qu'il faut compléter par une obligation de dénoncer applicable aux employés qui ont connaissance d'indices concrets d'un crime ou d'un délit poursuivi d'office. Cette dernière disposition vise à lutter contre la corruption.

Art. 67 Disposition transitoire

La convention du 1^{er} juillet 2007 entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral⁴ s'appliquera en attendant que soit conclue la convention prévue par l'art. 52, al. 3.

Elle se fonde sur l'art. 25a LTF, selon lequel ces deux autorités règlent les modalités de la collaboration en matière d'infrastructure entre le Tribunal fédéral et le DFF dans une convention. Elaborée par le Tribunal fédéral, l'OFJ et l'Office fédéral des constructions et de la logistique, elle a été adoptée le 16 mai 2007.

En parallèle, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21 ; RO 2007 2819) qui donne au DFF la compétence de conclure des conventions en matière d'infrastructure avec les tribunaux fédéraux et de les modifier de son propre chef. Le Conseil fédéral doit cependant approuver les points dépassant le cadre des questions administratives et techniques et ayant des conséquences financières importantes.

Art. 68 Référendum et entrée en vigueur

La loi sera sujette au référendum (*al. 1*) et entrera en vigueur en même temps que le CPP (*al. 2*).

⁴ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8460.pdf>

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la poursuite pénale

La LOAP, qui exécute et complète le CPP, contient les dispositions applicables aux autorités pénales de la Confédération, complétées par quelques normes de procédure spéciales qui relèvent uniquement du champ d'application de la juridiction fédérale. Les grandes options ont été prises dans le cadre du CPP.

En particulier, le passage au modèle « ministère public » II accroîtra l'efficacité et la performance de la poursuite pénale au niveau fédéral. Le système actuel, où les dossiers sont transmis du MPC au juge d'instruction fédéral puis du juge d'instruction fédéral au MPC, étire en longueur la procédure et accapare beaucoup de ressources.

La poursuite pénale au niveau fédéral incombera au MPC de l'ouverture de la procédure à la mise en accusation et à l'accusation elle-même.

Pour contrebalancer cette position de force du MPC, il faut créer de forts contre-pouvoirs : d'une part développer les droits des parties, d'autre part confier à un tribunal des mesures de contrainte indépendant le soin d'ordonner et d'approuver les mesures de contraintes. En outre, la LOAP vise à une claire attribution des responsabilités au sein du MPC, qui sera soumis à la surveillance du seul Conseil fédéral.

4.2 Conséquences pour les finances et le personnel

L'Office des juges d'instruction fédéraux sera supprimé et ses tâches transférées au MPC au moment de l'entrée en vigueur du CPP et de la LOAP. Ses ressources humaines et financières seront donc également transférées au MPC. Les moyens employés aujourd'hui pour les instructions préparatoires resteront consacrés à la poursuite pénale, qu'ils renforceront.

La réforme de la justice causera tout au plus un surcroît de coûts minime au Tribunal pénal fédéral et au Tribunal fédéral.

5 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet est prévu dans le rapport sur le programme de la législature 2004 - 2007 (FF 2004 1035).

6 Aspects juridiques

La LOAP se fonde sur l'art. 123, al. 1, de la Constitution (Cst.), qui donne à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale, ainsi que sur les art. 173, al. 2, et 191a, al. 1 et 3, Cst.