

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 11
Fax 021 323 37 00
Dossier n° 15.4.7/10.9

Commission fédérale des affaires
juridiques du Conseil national
Madame la Présidente Gabi Huber
Palais du Parlement

3003 Berne

d'abord par E-Mail à:
rk.caj@pd.admin.ch

Lausanne, le 13 août 2009 / lee

Loi sur l'organisation des autorités pénales:

- A. Prise de position sur la surveillance du Ministère public de la Confédération décidée par le Conseil des Etats**
- B. Nom des Tribunaux fédéraux**

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Le 11 juin 2009, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a invité le Tribunal fédéral à prendre position sur la question de la commission spéciale qui doit exercer la surveillance du Ministère public conformément à la décision du Conseil des Etats du 9 juin 2009 ainsi que sur la question du nom des tribunaux fédéraux. Le Tribunal fédéral vous remercie de l'occasion qui lui est offerte de se prononcer et s'exprime comme suit:

A. Surveillance du Ministère public de la Confédération

1. Situation de départ

Selon une opinion largement concordante, la séparation de la surveillance du Ministère public en une surveillance matérielle et administrative (système dual) n'est pas satisfaisante. Tous les modèles envisagés partent donc de l'idée de concentrer la surveillance entre les mains d'une seule et même autorité.

2. Aspects de droit constitutionnel

La décision du Conseil des Etats du 9 juin 2009 crée un organe tout à fait nouveau composé de sept membres élus par l'Assemblée fédérale pour exercer la surveillance

du Ministère public¹. Avec cet organe spécial composé de manière hétérogène apparaîtrait dans la structure de l'Etat, à côté des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, un autre organe décisionnel qui ne peut être rattaché à aucun de ces trois pouvoirs mais qui se trouve quelque part entre eux. La création d'une autorité de surveillance dans „l'espace intermédiaire“ autour des organes constitutionnels est sujette à caution d'un point de vue juridique et politique. Les pouvoirs étendus du Ministère public et le rôle central joué par ce dernier dans la poursuite pénale fédérale demandent que l'autorité de surveillance ait une base solide et une légitimité suffisante. De l'avis du Tribunal fédéral, une **base constitutionnelle est nécessaire** pour instaurer un organe spécial de surveillance tel qu'il a été décidé par le Conseil des Etats. La Constitution fédérale devrait ainsi être complétée.

La création, pour un besoin particulier, d'un organe décisionnel à côté des trois pouvoirs traditionnels soulève aussi des doutes d'ordre pratique (perte d'efficacité due à des frictions, difficultés de délimitation). Des motifs préjudiciels parlent aussi en défaveur de cette solution.

De l'avis du Tribunal fédéral, la surveillance du Ministère public doit être attribuée à l'un des trois pouvoirs existants.

3. Attribution de la surveillance

Le rôle décisif du Ministère public dans la poursuite pénale fédérale requiert une surveillance efficace disposant des instruments nécessaires à cet effet.

Des considérations d'ordre constitutionnel, la compétence professionnelle de l'organe de surveillance et sa connaissance du domaine de même que la garantie de l'indépendance du Ministère public sont les principaux critères pour l'attribution de la surveillance. Tous les modèles discutés à ce jour se distinguent par une certaine antinomie entre contrôle et garantie de l'indépendance.

Dans son message relatif à la loi sur l'organisation des autorités pénales, le **Conseil fédéral** est arrivé à la conclusion que la réunification de la surveillance entre les mains du Conseil fédéral est la solution optimale². De l'avis du Tribunal fédéral également, il est possible de confier à l'Exécutif la surveillance du Ministère public, dans la mesure où l'indépendance du Ministère public pour la poursuite des infractions est suffisamment garantie par la loi. Dans son rapport du 3 juin 2009, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats n'a en revanche pas considéré comme judicieux d'attribuer au Conseil fédéral la surveillance du Ministère public³. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral est revenu sur sa proposition et a renoncé à la surveillance du Ministère public.

1 BO 2009 CE 592 s.

2 Message du 10 septembre 2008 relatif à la loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération, FF 2008 7384 ch. 1.4.1.7.

3 Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, rapport du 3 juin 2009 relatif à la loi sur l'organisation des autorités pénales, élection du Procureur général et surveillance sur le Ministère public, ch. 2.

Se pose dès lors la question de savoir si le **Parlement** veut lui-même exercer la surveillance du Ministère public, notamment au cas où il élirait le Procureur général et ses suppléants et pourrait les destituer si nécessaire (art. 18 et 18a P-LOAP dans la version du Conseil des Etats). L'avantage serait de réunir au sein de la même autorité la compétence d'élire et de surveiller. Avec cette solution, le Parlement ou l'une de ses commissions devrait, à côté de la haute surveillance, aussi assumer les tâches prévues aux articles 20f et 22a P-LOAP dans la version du Conseil des Etats et traiter les recours en matière de surveillance qui ressortiraient de l'ensemble du domaine d'activité du Ministère public.

Si le Parlement ne devait pas attribuer la surveillance du Ministère public au Conseil fédéral ni ne voulait s'en charger lui-même, le **Tribunal fédéral** se déclare prêt à assumer cette tâche – en plus de la surveillance des tribunaux de première instance – sous la haute surveillance du Parlement. Dans sa prise de position du 21 décembre 2007 concernant la loi sur l'organisation des autorités pénales, le Tribunal fédéral a certes précisé qu'il ne souhaite pas se voir confier la surveillance du Ministère public, au motif que ce dernier comparait comme partie devant lui. En effet, en tant qu'accusateur, le Ministère public défend le droit de l'Etat de punir devant les autorités judiciaires pénales fédérales. La surveillance d'un tribunal pénal sur une partie à la procédure n'est pas tout à fait idéale. Si toutefois ni le Conseil fédéral ni le Parlement ne prennent en charge la surveillance du Ministère public, des raisons plus importantes de nature juridique et politique militent alors en faveur d'une surveillance par le Tribunal fédéral. Les structures traditionnelles de l'Etat seraient ainsi maintenues et l'ordre constitutionnel existant pas touché. De par sa fonction et sa position, le Tribunal fédéral peut dans une mesure particulière garantir l'indépendance du Ministère public face aux influences politiques. Il a les connaissances et l'expérience du droit pénal. En outre, par l'intégration de l'Office des juges d'instruction, le caractère judiciaire du Ministère public sera plus prononcé qu'actuellement. Quant aux éventuels doutes concernant l'impartialité, il peut en être tenu compte par une répartition appropriée des tâches au sein du Tribunal fédéral. La surveillance serait déléguée à la Commission administrative qui s'adjoindrait un service spécifique à cet effet, comme prévu dans le projet du Conseil des Etats. Les recours seraient traités par les cours comme jusqu'à présent.

4. Quelques remarques supplémentaires concernant la décision du Conseil des Etats du 9 juin 2009

L'organe de surveillance du Ministère public doit disposer de moyens de contrainte pour pouvoir s'imposer en cas de conflit avec l'autorité surveillée. De tels moyens sont en principe prévus dans le projet du Conseil des Etats (art. 20f al. 2 et 3, art. 22a al. 2 P-LOAP). Il serait toutefois souhaitable que l'**élection** et la **destitution** soient attribuées à l'autorité qui exerce la surveillance (art. 18 et 18a P-LOAP).

La compétence prévue en matière de budget apparaît cependant peu claire. Conformément à l'art. 16 al. 2 P-LOAP, le Ministère public de la Confédération soumet à l'autorité de surveillance son projet de budget et ses comptes à *l'intention* de l'Assemblée fédérale (aussi art. 22a al. 3 P-LOAP). Ces dispositions peuvent être comprises dans le

sens que l'autorité de surveillance doit transmettre au Parlement le projet de budget et les comptes du Ministère public *inchangés*. L'autorité de surveillance devrait pourtant avoir explicitement la compétence d'adapter en cas de besoin le **projet de budget** du Ministère public, afin d'éviter les conflits de compétence entre celui-ci et celle-là.

Conformément à l'art. 20a al. 1 P-LOAP, les membres de l'autorité de surveillance ne peuvent exercer aucune **fonction au service de la Confédération**. Or, les membres du Tribunal fédéral et du Tribunal pénal fédéral se trouvent dans un rapport de travail sui generis avec la Confédération. La disposition devrait donc être formulée autrement, dans la mesure où des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal pénal fédéral seraient membres de l'autorité de surveillance.

Si le Parlement, malgré les doutes mentionnés au chiffre 2, devait s'en tenir à l'**organe spécial** décidé par le Conseil des Etats, il faudrait que la loi, en ce qui concerne le représentant du Tribunal fédéral, tienne compte de la position constitutionnelle de cette autorité et clarifie les modalités d'élection.

B. Nom des tribunaux fédéraux

Le Tribunal fédéral a déjà présenté des observations sur cette question aux Commissions de gestion et à la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats et fait une proposition (cf. annexe: Tribunal pénal de la Confédération, Tribunal administratif de la Confédération et Tribunal des brevets de la Confédération). Le Tribunal fédéral suisse existe depuis 1848 et chaque enfant a appris à l'école qu'il est la plus haute cour de la Suisse⁴. Ces derniers temps, trois autres tribunaux fédéraux ont été créés au niveau fédéral (Tribunal pénal fédéral, Tribunal administratif fédéral et Tribunal fédéral des brevets) avec des compétences propres. Nous constatons *de plus en plus* que les citoyens, mais aussi les médias et les avocats, confondent ces tribunaux fédéraux avec le Tribunal fédéral. Les nouveaux tribunaux fédéraux sont souvent considérés comme des cours du Tribunal fédéral (au même titre que les cours siégeant à Lucerne). Les Suisses ont droit à une situation claire en matière d'autorités judiciaires.

* * *

4 Selon l'art. 188 al. 1 Cst., le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

Nous sommes naturellement volontiers à votre disposition pour un entretien.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

Tribunal fédéral suisse

Le Président

Le Secrétaire général

Lorenz Meyer

Paul Tschümperlin

Annexe

– Propositions de noms du Tribunal fédéral du 4 mai 2009

Copie

– Cheffe du Département fédéral de justice et police

– Président du Tribunal pénal fédéral