JUSTICE ET POLICE

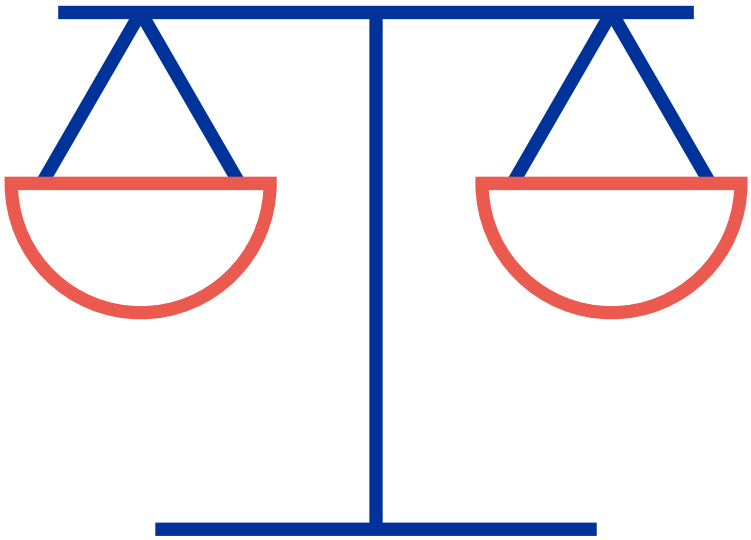
Audit de processus de l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales

Ministère public de la Confédération

CDF-24262

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

22 MAI 2025



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE BESTELLADRESSE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Contrôle fédéral des finances (CDF) Monbijoustrasse 45 3003 Berne Suisse
NUMÉRO DE COMMANDE BESTELLNUMMER NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	110.24262
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch/fr info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
REPRODUCTION ABDRUCK RIPRODUZIONE REPRINT	Autorisée (merci de mentionner la source) Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.
Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref **4**
Das Wesentliche in Kürze **6**
L'essenziale in breve **8**
Key facts **10**

1 Mission et déroulement **13**
1.1 Contexte 13
1.2 Objectifs et questions d'audit 14
1.3 Étendue de l'audit et principe 14
1.4 Documentation et entretiens 14
1.5 Discussion finale 14

2 L'organisation d'exécution des jugements **15**
2.1 Le MPC a évité la prescription des jugements et réduit les retards de traitement 15
2.2 L'organisation mise en place pour exécuter les jugements pénales fédéraux est efficace 15
2.3 Des objectifs mesurables pour l'exécution des jugements pénaux fédéraux font défaut 16

3 Le processus d'exécution des jugements **18**
3.1 Un processus à soutenir par le système de gestion électronique 18
3.2 Des ressources à économiser grâce à l'utilisation appropriée du principe d'opportunité 19

4 Les procédures particulières **21**
4.1 Le besoin de garantir la traçabilité et la justification des frais de santé par les cantons 21
4.2 Le suivi sur le paiement conditionnel des frais de défense d'office est efficace 22
4.3 Démêler les rôles dans l'organisation du MPC dans la gestion des séquestres 22

Annexe 1 – Bases Légales et Interventions Parlementaires 26
Annexe 2 – Abréviations 27
Annexe 3 – liste des tâches accomplies 28
Annexe 4 – détails de l'affaire mus 29

AUDIT

Audit de processus de l’exécution des jugements des autorités pénales fédérales

Ministère public de la Confédération

L’ESSENTIEL EN BREF

Le Ministère public de la Confédération (MPC) exécute ses propres ordonnances et les jugements du Tribunal pénal fédéral, à l’exception des peines et mesures déléguées aux cantons. Le MPC confie l’exécution des tâches de sa compétence à la section Exécution des jugements (UV), qui fait partie du Secrétariat général (SG). Cette section avait accumulé des retards dans le traitement des dossiers. Fin 2022, 2000 jugements étaient en suspens d’exécution, soit l’équivalent d’environ quatre ans de jugements. Le MPC a créé l’unité organisationnelle « État-Major opérations » au sein du SG en avril 2023. L’exécution des jugements des autorités pénales fédérales comprend des tâches juridiques complexes. La section UV gère les biens séquestrés en Suisse et à l’étranger, met en œuvre les créances compensatrices ainsi que les procédures de recouvrement de créances auprès des autorités de poursuite et judiciaires cantonales. L’exécution des jugements inclut l’émission et l’encaissement des frais judiciaires. Le MPC séparera l'unité organisationnelle « État-Major Opérations » du SG au plus tôt en avril 2025. La section UV sera séparée du SG. Elle sera intégrée dans une nouvelle division dans laquelle seront regroupés tous les services de soutien aux procédures. La nouvelle division est indépendante de celles chargées de la direction de la procédure.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l’exécution des jugements des autorités pénales fédérales sous les angles de l’efficience et de l’efficacité. Le CDF a analysé l’organisation et les processus d’exécution, ainsi qu’une sélection de tâches présentant un risque particulier. Il a échangé avec des représentants du canton de Zurich sur les pratiques d’exécution des jugements pénaux à des fins de comparaison.

Les résultats d’audit sont mitigés. L’organisation mise en place pour gérer les suspens et éviter la prescription de cas anciens s’est montrée efficace. Des procédures de suivi régulier des dossiers ont permis de compenser les faiblesses d’un système d’informations très fragmenté. Par contre, ces mesures compensatrices manuelles mobilisent des ressources importantes au sein de la section UV.

Une organisation d’exécution des jugements efficace mais non économe de ses ressources

Le MPC a pris des mesures dès 2023 pour réduire les retards de traitement accumulés. L’organisation d’exécution des jugements des autorités pénales fédérales assure depuis fin 2024 un traitement efficace des dossiers. L’efficacité réside d’abord sur un suivi étroit du travail des collaborateurs via des échanges bilatéraux réguliers. Les dossiers complexes font l’objet d’un traitement spécifique et coordonné. Le MPC utilise une application ancienne pour gérer l’instruction pénale et l’exécution des jugements via deux modules séparés. Ces deux modules ne sont pas interconnectés via une interface automatique et un identifiant unique de dossier. La gestion d’une partie des tâches de l’instruction pénales’effectue depuis fin 2022 dans le nouvel environnement digital Core-Link. L’absence d’interface avec SAP et d’autres applications financière et métier compliquent l’exécution des jugements. Il en résulte une perte d’efficience.

Le MPC devrait mettre l’exécution des jugements des autorités pénales fédérales au bénéfice d’un environnement numérique moderne et intégré. Le CDF recommande au MPC de définir les exigences métiers et techniques nécessaires à l’inclusion rapide et efficiente de l’exécution des jugements des autorités pénales fédérales dans l’environnement de gestion électronique des documents et des affaires (Core-Link). Le CDF invite également le MPC à mettre en place des outils de conduite stratégique analogues à ceux développés pour l’instruction pénale.

Des aménagements à réaliser dans les procédures d'exécution des jugements des autorités pénales fédérales

Le MPC suit le remboursement des frais médicaux liés à la détention des prévenus fédéraux dans les cantons. Les règles et modalités de prise en charge ne sont pas traitées dans la loi fédérale, mais sont définies par analogie dans des concordats intercantonaux. Le MPC a donné consigne aux cantons en février 2024 de détailler leurs factures et d'en justifier leur conformité. Cette injonction du MPC n'est pas appliquée par tous les cantons. Le MPC devra sensibiliser les cantons au besoin d'une stricte séparation entre frais médicaux et autres dépenses d'exécution des peines ainsi que d'une confirmation explicite de non prise en charge par la caisse-maladie.

Le suivi individualisé des créances pour frais de défense d'office, dont le remboursement est conditionné à la capacité financière des prévenus, est efficace. Il nécessite cependant des ressources importantes, particulièrement dans les situations et/ou les pays où la probabilité de recouvrement est faible. L'application appropriée d'un principe d'opportunité dans le recours à une entraide juridique internationale pour l'encaissement pourrait générer des économies de ressources.

Le renforcement de l'indépendance de l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales tel que prévu par le MPC est à saluer. Ce développement rend possible la réalisation d'autres gains d'efficience. Le MPC devrait profiter de la réorganisation pour clarifier les rôles et unifier la gestion des séquestres. La section UV a pris des mesures pour limiter son implication dans l'échange d'informations avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) au strict minimum pour le partage des valeurs patrimoniales (sharing).

Ces dernières années, le MPC observe une augmentation significative du volume financier des créances compensatrices à exécuter. La section UV ouvre des actions auprès des autorités cantonales de poursuite pour recouvrer la totalité voire une partie de ces montants. Les créances peuvent se chiffrer à plusieurs centaines de millions de francs comme le montre un cas présenté dans le rapport. Fin 2024, le MPC a décidé de redéfinir les rôles de la section UV et des procureurs. L'objectif est d'améliorer l'efficience des démarches de recouvrement tant en Suisse qu'à l'étranger.

PRÜFUNG

Prozessprüfung des Vollzuges von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes

Bundesanwaltschaft

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Bundesanwaltschaft (BA) vollzieht die von ihr erlassenen Strafbefehle und die Entscheide des Bundesstrafgerichts; davon ausgenommen sind die an die Kantone delegierten Strafen und Massnahmen. Den Vollzug der in die Zuständigkeit der BA fallenden Aufgaben übernimmt die beim Generalsekretariat (GS) angegliederte Sektion Urteilsvollzug (UV). Diese Sektion hatte Rückstände in der Bearbeitung von Dossiers angehäuft. Ende 2022 waren 2000 Urteile – so viele Urteile werden insgesamt in ungefähr vier Jahren gesprochen – noch nicht vollzogen. Die BA hat im April 2023 innerhalb des GS die Organisationseinheit «BA Operationen» geschaffen. Der Vollzug von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes ist mit komplexen juristischen Aufgaben verbunden. Die Sektion UV verwaltet die in der Schweiz und im Ausland beschlagnahmten Güter und setzt die Ersatzforderungen sowie die Inkassoverfahren bei den kantonalen Betreibungsämtern und Justizbehörden durch. Zum Vollzug von Entscheiden gehören die Festsetzung und das Inkasso der Gerichtskosten. Die BA wird die Organisationseinheit «BA Operationen» frühestens im April 2025 aus dem GS ausgliedern. Die Sektion UV wird vom GS abgekoppelt und in eine neue Abteilung integriert, in der sämtliche Verfahrenssupportleistungen gebündelt werden. Die neue Abteilung ist unabhängig von den Abteilungen für die Verfahrensleitung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den Vollzug von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes auf seine Effizienz und Wirksamkeit geprüft. Sie hat die Organisation und die Prozesse des Vollzuges sowie eine Auswahl besonders risikobehafteter Aufgaben analysiert. Zu Vergleichszwecken hat sich die EFK zudem mit Vertreterinnen und Vertretern des Kantons Zürich über die Praxis beim Vollzug von Strafurteilen ausgetauscht.

Die Prüfungsergebnisse fallen gemischt aus. Die Organisation zur Verwaltung von Pendenzen und zur Verhinderung der Verjährung von älteren Fällen erwies sich als wirksam. Durch die regelmässige Nachverfolgung der Dossiers konnten die Schwächen eines stark fragmentierten Informationssystems ausgeglichen werden. Allerdings binden diese manuellen Ausgleichsmassnahmen erhebliche Ressourcen innerhalb der Sektion UV.

Eine wirksame, aber nicht sehr ressourceneffiziente Organisation des Urteilsvollzugs

Ab 2023 hat die BA Massnahmen ergriffen, um die angehäuften Rückstände in der Bearbeitung von Dossiers abzubauen. Seit Ende 2024 stellt die Organisation des Vollzuges von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes eine effiziente Bearbeitung der Dossiers sicher. Die Effizienz beruht in erster Linie auf einer engen Nachverfolgung der Arbeit der Mitarbeitenden durch einen regelmässigen bilateralen Austausch. Für komplexe Dossiers ist eine spezifische und koordinierte Bearbeitung vorgesehen. Die BA verwaltet die Strafuntersuchung und den Vollzug von Entscheiden mit einer alten Anwendung über zwei getrennte Module. Diese beiden Module sind nicht über eine automatische Schnittstelle oder eine eindeutige Dosierkennung miteinander verbunden. Ein Teil der Strafuntersuchungsaufgaben wird seit Ende 2022 in der neuen digitalen Umgebung Core-Link verwaltet. Das Fehlen einer Schnittstelle zu SAP und anderen Finanz- und Fachanwendungen erschwert den Vollzug von Entscheiden. Dies führt zu Effizienzverlusten.

Die BA sollte für den Vollzug von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes eine moderne und integrierte digitale Umgebung zur Verfügung stellen. Die EFK empfiehlt der BA, die fachlichen und technischen Anforderungen festzulegen, die notwendig sind, um den Vollzug von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes schnell und effizient in die elektronische Dokumenten- und Fallverwaltungsumgebung (Core-Link) einzugliedern. Die EFK legt der BA zudem nahe, ähnliche strategische Führungsinstrumente wie für die Strafuntersuchung einzurichten.

Notwendige Anpassungen beim Verfahren für den Vollzug von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes

Die BA verfolgt die Erstattung der Gesundheitskosten der in den Kantonen inhaftierten Beschuldigten von BA-Verfahren. Die Regeln und die Modalitäten für die Kostenübernahme sind nicht im Bundesrecht, sondern analog in interkantonalen Konkordaten festgelegt. Die BA hat die Kantone im Februar 2024 angewiesen, die Kosten in ihren Rechnungen aufzuschlüsseln und deren Richtigkeit zu belegen. Diese Anweisung der BA wurde nicht von allen Kantonen umgesetzt. Die BA muss den Kantonen verdeutlichen, warum es einer strikten Trennung zwischen den Gesundheitskosten und den sonstigen Strafvollzugskosten sowie einer ausdrücklichen Bestätigung der Verweigerung einer Kostenübernahme durch die Krankenkasse bedarf.

Die individuelle Nachverfolgung von Forderungen für die Kosten der amtlichen Verteidigung, deren Rückerstattung von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Beschuldigten abhängt, erweist sich als effizient. Sie benötigt jedoch erhebliche Ressourcen, insbesondere bei Fällen und/oder Ländern, bei denen die Wahrscheinlichkeit für die Eintreibung der Forderungen gering ist. Die gezielte Anwendung eines Opportunitätsprinzips bei der Inanspruchnahme von internationaler Rechtshilfe zum Eintreiben von Forderungen könnte zu Ressourceneinsparungen führen.

Die Stärkung der Unabhängigkeit des Vollzuges von Entscheiden der Strafbehörden des Bundes, wie sie von der BA vorgesehen ist, ist begrüssenswert. Dadurch lassen sich weitere Effizienzgewinne umsetzen. Die BA sollte die Reorganisation nutzen, um die Rollen zu klären und die Verwaltung der beschlagnahmten Güter zu vereinheitlichen. Die Sektion UV hat Massnahmen ergriffen, um ihre Beteiligung am Informationsaustausch mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) hinsichtlich der Teilung eingezogener Vermögenswerte (Sharing) auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

Die BA hat in den letzten Jahren einen bedeutenden Anstieg des finanziellen Umfangs der durchzusetzenden Ersatzforderungen festgestellt. Die Sektion UV leitet bei den kantonalen Betreibungsämtern Massnahmen ein, um die Gesamtheit oder zumindest einen Teil dieser Beträge einzutreiben. Die Forderungen können sich auf mehrere hundert Millionen Franken belaufen, wie der im Bericht dargelegte Fall zeigt. Ende 2024 hat die BA entschieden, die Rollen der Sektion UV und der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte neu zu definieren. Das Ziel ist es, das Inkassoverfahren sowohl in der Schweiz als auch im Ausland effizienter zu gestalten.

VERIFICA

Verifica dei processi di esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali

Ministero pubblico della Confederazione

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) esegue le proprie ordinanze e le sentenze del Tribunale penale federale, ad eccezione delle pene e delle misure delegate ai Cantoni. Il MPC affida l'esecuzione dei compiti di sua competenza al servizio Esecuzione delle sentenze, che fa parte della Segreteria generale (SG). Questo servizio negli ultimi anni ha accumulato ritardi nel trattamento dei dossier. A fine 2022 erano in sospeso 2000 sentenze, pari a circa quattro anni di lavoro. Nel mese di aprile del 2023 il MPC ha istituito l'unità organizzativa «Stato maggiore Operazioni» all'interno della SG. L'esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali comprende compiti giuridici complessi. Il servizio Esecuzione delle sentenze gestisce i beni sequestrati in Svizzera e all'estero, attua gli ordini di risarcimento nonché le procedure di recupero crediti presso le autorità di perseguimento penale e le autorità giudiziarie cantonali. L'esecuzione delle sentenze comprende l'emissione della fattura e l'incasso delle spese giudiziarie. Il MPC separerà l'unità organizzativa «Stato maggiore Operazioni» dalla SG non prima del mese di aprile del 2025. Il servizio Esecuzione delle sentenze sarà separato dalla SG e integrato in una nuova divisione che raggrupperà tutti i servizi di supporto all'attuazione delle procedure. La nuova divisione è indipendente da quelle incaricate di dirigere la procedura.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia, analizzando l'organizzazione e i processi di esecuzione nonché una selezione di compiti che presentano rischi particolari. Ha inoltre organizzato incontri di scambio con rappresentanti del Cantone di Zurigo al fine di comparare diverse prassi di esecuzione delle sentenze penali.

I risultati della verifica sono contrastanti. L'organizzazione messa in atto per gestire le cause pendenti ed evitare la prescrizione di casi vecchi si è dimostrata efficace. Le procedure di monitoraggio regolare dei dossier hanno permesso di compensare le debolezze di un sistema d'informazione molto frammentato. D'altro canto, queste misure compensative effettuate manualmente impegnano risorse importanti all'interno del servizio Esecuzione delle sentenze.

Organizzazione di esecuzione delle sentenze efficace ma non parsimoniosa nell'impiego delle risorse

Sin dal 2023 il MPC ha adottato misure per ridurre i ritardi accumulati nel trattamento dei dossier. Dalla fine del 2024 l'organizzazione di esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali garantisce un trattamento efficace dei dossier. L'efficacia risiede innanzitutto nell'attento monitoraggio del lavoro dei collaboratori attraverso scambi bilaterali regolari. I dossier complessi sono oggetto di un trattamento specifico e coordinato. Tuttavia, il MPC utilizza un'applicazione obsoleta per gestire l'istruzione penale e l'esecuzione delle sentenze attraverso due moduli separati. Questi due moduli non sono interconnessi tramite un'interfaccia automatica e un identificativo unico del dossier. A partire dalla fine del 2022 la gestione di una parte dei compiti dell'istruzione penale avviene nel nuovo ambiente digitale Core-Link. L'assenza di un'interfaccia con SAP e altre applicazioni finanziarie e pratiche complica l'esecuzione delle sentenze. Ne risulta una perdita di efficienza.

Il MPC dovrebbe dotare l'esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali di un ambiente digitale moderno e integrato. Il CDF raccomanda al MPC di definire le esigenze pratiche e tecniche al fine di poter inserire in modo rapido ed efficiente l'esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali nell'ambiente di gestione elettronica dei documenti e degli affari (Core-Link). Il CDF invita inoltre il MPC a mettere a punto strumenti di gestione strategica analoghi a quelli sviluppati per l'istruzione penale.

Miglioramenti da apportare alle procedure di esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali

Il MPC monitora il rimborso delle spese mediche connesse alla detenzione nei Cantoni degli imputati di reati che rientrano nella giurisdizione federale. Le regole e le modalità di presa in carico non sono disciplinate dalla legge federale, ma vengono definite per analogia in concordati intercantonali. Nel mese di febbraio del 2024 il MPC ha ordinato ai Cantoni di documentare in modo dettagliato le loro fatture e di giustificarne la conformità. Non tutti i Cantoni hanno dato seguito a questa richiesta del MPC. Il MPC dovrà sensibilizzare i Cantoni sulla necessità di una rigorosa separazione tra spese mediche e altre spese di esecuzione delle pene nonché di una conferma esplicita della mancata presa in carico da parte della cassa malati.

Il monitoraggio individuale dei crediti per le spese della difesa d'ufficio, il cui rimborso è subordinato alla capacità finanziaria degli imputati, è efficace. Richiede tuttavia risorse significative, in particolare nelle situazioni e/o nei Paesi in cui la probabilità di recupero del credito è bassa. L'applicazione adeguata del principio di opportunità nel ricorso all'assistenza giudiziaria internazionale per l'incasso potrebbe permettere risparmi di risorse.

Il rafforzamento dell'indipendenza dell'esecuzione delle sentenze delle autorità penali federali previsto dal MPC va accolto positivamente. Questo sviluppo permette infatti di realizzare ulteriori guadagni in termini di efficienza. Il MPC dovrebbe approfittare della riorganizzazione per chiarire i ruoli e unificare la gestione dei sequestri. Il servizio Esecuzione delle sentenze ha adottato misure per limitare al minimo indispensabile il proprio coinvolgimento nello scambio di informazioni con l'Ufficio federale di giustizia (UFG) nell'ambito dell'applicazione della legge sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

Negli ultimi anni il MPC osserva un aumento significativo del volume finanziario dei risarcimenti da eseguire. Per recuperare il totale o una parte di tali importi, il servizio Esecuzione delle sentenze avvia azioni presso le autorità cantonali di perseguimento penale. I crediti possono ammontare a diverse centinaia di milioni di franchi, come dimostra un caso presentato nel rapporto. A fine 2024 il MPC ha deciso di ridefinire i ruoli del servizio Esecuzione delle sentenze e dei procuratori con l'obiettivo di migliorare l'efficienza delle procedure di recupero sia in Svizzera sia all'estero.

AUDIT

Process audit of the enforcement of judgments handed down by the federal criminal justice authorities

Office of the Attorney General of Switzerland

KEY FACTS

The Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) enforces its own orders and Federal Criminal Court judgments, with the exception of penalties and measures delegated to the cantons. The OAG entrusts the execution of the tasks for which it is responsible to the Judgment Enforcement Section (UV), which is part of the General Secretariat (GS). This section had fallen behind in processing cases. At the end of 2022, 2,000 judgments were pending enforcement, equivalent to about four years of judgments. The OAG created the Operations Staff organisational unit within the GS in April 2023. Enforcing the judgments of the federal criminal justice authorities involves complex legal tasks. The UV Section manages assets sequestered in Switzerland and abroad, and implements compensatory claims and debt recovery procedures with the cantonal debt enforcement and judicial authorities. Judgment enforcement includes issuing and collecting court fees. The OAG will separate the Operations Staff organisational unit from the GS in April 2025 at the earliest. The UV Section will be separated from the GS and will be integrated into a new division that will group all procedural support services together. The new division will be independent of those in charge of conducting proceedings.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the efficiency and effectiveness of the enforcement of judgments handed down by the federal criminal justice authorities. The SFAO analysed the organisation and the enforcement processes, as well as a selection of tasks entailing a particular risk. For comparison purposes, it exchanged views on criminal judgment enforcement practices with representatives of the canton of Zurich.

The audit findings were mixed. The organisation put in place to manage pending cases and avoid the limitation of old cases has proved effective. Procedures for regularly monitoring cases have made it possible to offset the weaknesses of a highly fragmented information system. However, these manual compensatory measures mobilise considerable resources within the UV Section.

An efficient but resource-intensive judgment enforcement organisation

The OAG started taking measures from 2023 onwards to reduce the backlog of cases. Since the end of 2024, the enforcement organisation for judgments of the federal criminal justice authorities has been ensuring that cases are processed efficiently. This efficiency is based primarily on close monitoring of employees' work by means of regular bilateral exchanges. Complex cases are handled in a specific and coordinated manner. The OAG uses an old application to manage criminal investigations and the enforcement of judgments via two separate modules, which are not interconnected via an automatic interface and a unique case identifier. Since the end of 2022, some criminal investigation tasks have been managed in the new Core-Link digital environment. The lack of an interface with SAP and other financial and business applications complicates the enforcement of judgments, resulting in a loss of efficiency.

The OAG should ensure that the enforcement of judgments handed down by the federal criminal justice authorities benefits from a modern and integrated digital environment. The SFAO recommends that the OAG define the business and technical requirements necessary for the enforcement of judgments of the federal criminal justice authorities to be included quickly and efficiently in the electronic document and case management environment (Core-Link). The SFAO also urges the OAG to deploy strategic management tools similar to those developed for criminal investigations.

Adjustments to be made to the enforcement procedures for judgments of the federal criminal justice authorities

The OAG monitors the reimbursement of medical expenses related to the detention of persons subject to federal proceedings in the cantons. The rules and procedures for covering these expenses are not set out in federal law, but are defined by analogy in intercantonal agreements. In February 2024, the OAG instructed the cantons to itemise their invoices and substantiate their accuracy. Not all cantons are complying with this request from the OAG. The OAG will have to make the cantons aware of the need for a strict separation between medical expenses and other expenses incurred in the execution of sentences, and for explicit confirmation of the health insurance company's refusal to cover costs.

The tailored monitoring of claims for official public defence costs, the reimbursement of which is conditional on the financial capacity of the accused, is effective. However, it requires significant resources, particularly in situations and/or countries where the likelihood of recovery is low. The appropriate application of a principle of expediency when resorting to international mutual legal assistance for collection could help save resources.

The strengthening of the independence of the enforcement of judgments of the federal criminal justice authorities as envisaged by the OAG is to be welcomed. This will enable further efficiency gains to be achieved. The OAG should take advantage of the reorganisation to clarify roles and standardise sequestration management. The UV Section has taken steps to minimise its involvement in the exchange of information with the Federal Office of Justice (FOJ) regarding the sharing of assets.

In recent years, the OAG has observed a sharp increase in the financial volume of compensatory claims to be enforced. The UV Section initiates proceedings with the cantonal debt enforcement authorities to recover all or some of these amounts. The claims can amount to several hundred million francs, as shown by a case presented in the report. At the end of 2024, the OAG decided to redefine the roles of the UV Section and public prosecutors in a bid to improve the efficiency of recovery procedures both in Switzerland and abroad.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION

1. Die Bundesanwaltschaft nimmt den Bericht der EFK zur Prüfung der Prozesse im Urteilsvollzug grundsätzlich positiv auf. Nachdem sich der Urteilsvollzug bis 2022 mit grossen Herausforderungen konfrontiert sah, gehen aus dem Bericht die seit 2023 vorgenommenen und umgesetzten Massnahmen im personellen, organisatorischen und arbeitstechnischen Bereich gut hervor und werden von der EFK entsprechend gewürdigt. Die Bundesanwaltschaft ist sich bewusst, dass im Urteilsvollzug in einzelnen Belangen weiterhin Verbesserungspotential bei den Prozessen vorhanden ist, weshalb die Empfehlungen der EFK allesamt ausdrücklich als sinnvoll erachtet und begrüsst werden.
2. Aus Sicht der Bundesanwaltschaft bringt der Bericht der EFK den enormen Aufwand für den Urteilsvollzug bei der Durchsetzung von Einziehungen und Ersatzforderungen im In- und Ausland nicht gebührend genug zum Ausdruck. So ist wichtig zu betonen, dass allein die zwischen 2018 bis 2024 in Strafverfahren der Bundesanwaltschaft rechtskräftig verfügten Ersatzforderungen im Umfang von insgesamt 1,13 Milliarden Franken einen derart erheblichen Einsatz von Ressourcen verlangen, dass basierend auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen einem effizienten Vorgehen Grenzen gesetzt sind. Die Durchsetzung einer Einziehung oder Ersatzforderung kann deshalb in einzelnen Fällen mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

La compétence en matière de poursuite pénale incombe en principe aux cantons (art. 22 CPP). Le Ministère public de la Confédération (MPC) est l'autorité de poursuite pénale au niveau fédéral lorsque le prévoit la loi (art. 22 CPP in fine). La compétence du MPC est réglée aux art. 23 et 24 CPP. Parmi les infractions à compétence obligatoire figurent l'emploi avec dessein délictueux d'explosifs ou de gaz toxique (art. 224 CPS) ou encore les outrages à des états étrangers (art. 296 CPS). Les crimes organisés et les actes terroristes et de criminalité économique incombent au MPC quand les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger et quand ils ont eu lieu dans plusieurs cantons sans prédominance évidente de l'un d'entre eux (art. 24 al. 1er CPP). Le MPC est chargé de l'exécution de ses ordonnances et des jugements du Tribunal pénal fédéral (TPF). Ancrée au Secrétariat général (SG), la section de l'exécution des jugements (UV) n'a pas été dans le passé en mesure de traiter un volume important de jugements. Fin 2022, 2000 dossiers étaient en suspens, soit l'équivalent de quatre ans de jugements. Des centaines d'entre elles risquaient la prescription. Pour résoudre cette situation, le MPC a renforcé la section UV. Il a transformé la quasi-totalité des contrats de travail de courte durée en des contrats à durée indéterminée. Il a augmenté les équivalents temps-pleins de sept à huit. Le MPC a intégré la section UV dans l'unité organisationnelle « État-major Opérations », créée en mai 2023 au sein du SG. Une mise à niveau hiérarchique de cette unité avec les quatre domaines d'instruction pénale est prévue pour avril 2025.

L'exécution par la section UV des jugements des autorités pénales fédérales comprend des tâches administratives comme l'inscription au casier judiciaire et la facturation des frais de procédure. Elle inclut aussi des activités comme la destruction de moyens de preuves et le suivi des débiteurs. La section UV exécute d'autres tâches juridiques complexes comme la mise en œuvre les créances compensatrices et les procédures de recouvrement de créances auprès des autorités de poursuite et judiciaires cantonales. Une liste exhaustive des tâches de la section UV se trouve à l'annexe 3. La section UV enregistre les correspondances et documents dans la solution de gestion des dossiers (JURIS). Alors que les quatre divisions de procédure pénale nomment et ouvrent leurs dossiers dans le module JURIS SV, la section UV opère dans JURIS VZ. Bien que gérés dans le même environnement (JURIS), ces deux modules ne sont pas interconnectés via une interface automatique et un identifiant unique de dossier.

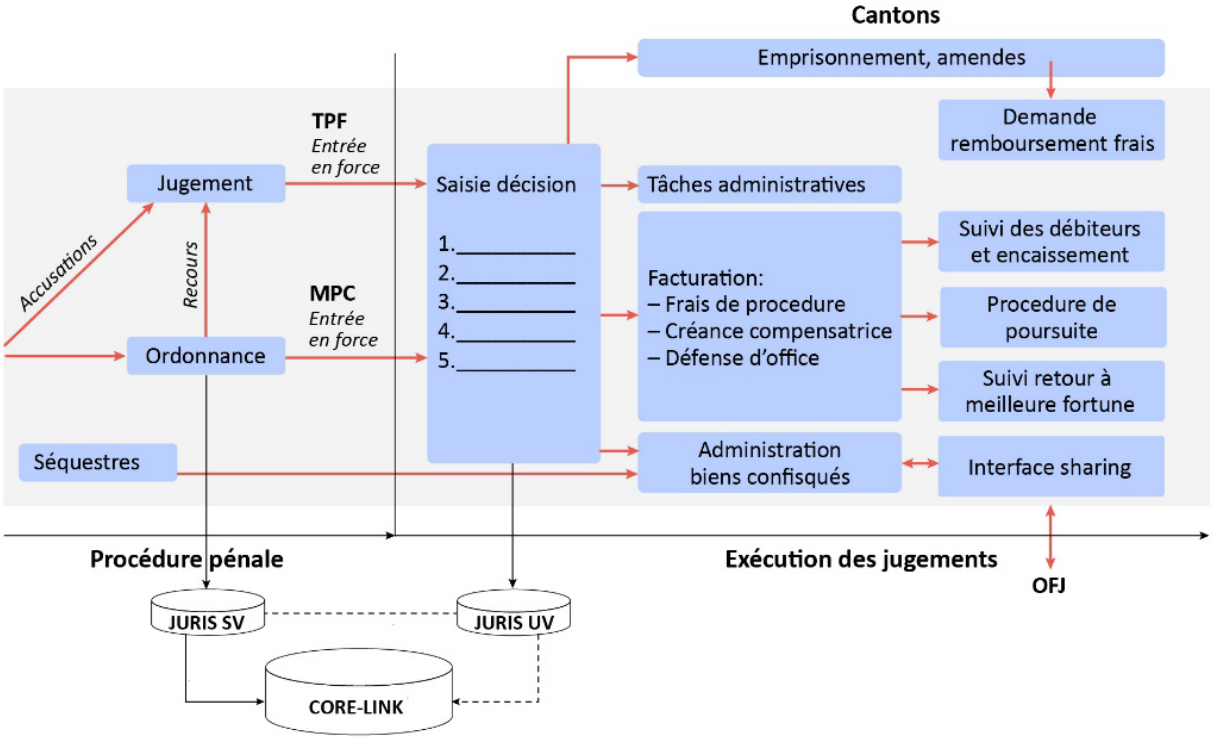


Illustration 1 – Schéma de l'exécution des jugements au sein du Ministère public de la Confédération (représentation CDF)

Le MPC a lancé en 2016 le projet « Joining Forces » pour digitaliser les échanges de documents avec la police fédérale et le TPF. Suite à un réexamen en 2019, le MPC a repris le projet à l'interne. Il lui a donné un objectif de gestion électronique et l'a rebaptisé « Core-Link ». La gestion d'une partie des tâches de l'instruction pénale a démarré le 12 décembre 2022. Son implémentation partielle pour l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales est prévue pour 2025. La gestion électronique des affaires dans Core-Link est prévue pour 2026-2027. Comme le suggérait le CDF en 2021, cette solution digitale moderne remplacera d'ici-là JURIS.[1] Le budget du MPC s'élève à 71 millions de francs pour 2024, surtout liés au personnel. Les recettes sont d'un million de francs. L'investissement initial pour Core-Link sur la période 2019–2031 était de 43 millions de francs. Les coûts dépensés jusqu'à fin 2024 atteignaient 11,9 millions.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'audit avait pour objectif d'examiner la section de l'exécution des jugements (UV) sous deux aspects :

1. L'organisation garantit-elle une exécution des tâches efficientes et efficace ?
2. Les processus garantissent-ils une exécution conforme, efficiente et efficace des jugements ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 9 au 23 août puis du 10 octobre au 13 décembre 2024 par Grégoire Demaurex (responsable de révision) et Alexandre Bläuer. Martin Köhli en a assuré la supervision. Il a porté sur l'organisation et les processus d'exécution des jugements des autorités pénales fédérales au MPC. Le CDF s'est entretenu avec des représentants du ministère public, du tribunal cantonal ainsi que du service d'exécution de la justice et de réinsertion du canton de Zürich. L'objectif était de comparer les différentes activités et pratiques cantonales avec celle du MPC. L'audit n'inclut pas d'examen du projet de digitalisation.

Il respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance *(International Standards of Supreme Audit Institutions)*. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le MPC. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 4 mars 2025. Les participants étaient le suppléant du Procureur général, le chef de l'unité organisationnelle « État-major Opérations » du MPC, la cheffe et sa suppléante de la section UV, côté MPC. Côté CDF, la responsable de mandat, le superviseur, le responsable de l'audit et le membre de l'équipe.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction du MPC de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

[1] Rapport d'audit du 15 avril 2021 sur le programme « Joining Forces » (CDF-20094) voir www.efk.admin.ch > Publications > DFJP

2 L'ORGANISATION D'EXÉCUTION DES JUGEMENTS

2.1 Le MPC a évité la prescription des jugements et réduit les retards de traitement

La section UV reçoit chaque année près de 500 jugements pour exécution. La plupart de celles-ci émanent du domaine de procédure pénale du MPC. Le recouvrement des frais de procédure, de défense d'office et des créances compensatrices incombe au MPC. L'exécution des peines et des mesures relève des cantons conformément à l'art. 74 de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP). Les amendes prononcées par le MPC, qui peuvent aller jusqu'à 5 millions de francs, sont encaissés par les cantons. La direction du MPC n'a pas accordé la même attention à l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales qu'à la phase d'instruction pénale. Cette section UV a fait face à une grande rotation dans son personnel. Cette situation a généré un retard important dans le traitement des dossiers d'exécution. A fin 2022, les jugements non exécutés par le MPC se chiffraient à près de 2000. Une grande partie de ceux-ci dataient de plus de cinq ans, quelques centaines remontaient à plus de huit ans.

La section UV a initié en 2023 une démarche pour rattraper ce retard important. Elle a mis la priorité sur les jugements les plus proches du délai de de prescription. La section a mis à jour ses bases d'informations des jugements en suspens d'exécution sous formats électronique et papier. La tenue de dossiers papier et électronique a rendu le suivi difficile. Un collaborateur spécialisé a vérifié, pour chaque décision pénale comptabilisée dans SAP, l'existence et l'exactitude des données dans JURIS. Il a, si nécessaire, ouvert un nouveau dossier électronique et/ou en a complété les informations. L'absence d'une logique d'accès par l'exécution des jugements aux documents de la procédure pénale a compliqué la démarche. L'exécution des jugements anciens a parfois buté sur leur imprécision. La section UV a dû souvent réinterpréter la volonté des procureurs qui, dans la majorité des cas, avaient depuis quitté le MPC.

Pour les jugements antérieurs à 2013, la section UV a listé les frais 2008-2012 non recouvrables en raison de la prescription à 1,9 million de francs. 1,7 million de francs concernaient des frais de défense de prévenus au remboursement conditionné à leur capacité financière. Ces créances potentielles n'ont pas fait l'objet d'un examen de fortune contrairement aux exigences légales. La direction du MPC a validé en mars 2023 l'abandon de ces créances. En plus, la direction du MPC a validé en décembre 2023 l'abandon de huit créances liées à des frais de procédure pour 72'340.65 francs. Celles-ci portaient sur quatre cas de démarches inabouties de recouvrement et sur trois cas de décès. La section UV a exécuté 1939 dossiers en 2023. C'est l'équivalent d'environ quatre années de jugements entrées en force à mettre en œuvre. A fin 2023, il ne restait plus que 305 jugements en suspens d'exécution et 530 jugements en attente de paiement. Une facture pour des frais de défense d'office de 165 000 francs s'est vue prescrite en 2013 sans examen préalable de la capacité financière du prévenu. Les collaborateurs dressent désormais l'état d'exécution des ordonnances et des jugements en suspens depuis plus d'un an sur une feuille d'information. La section UV a aussi ajouté un champ dans JURIS UV pour y saisir manuellement la date de prescription.

APPRÉCIATION

Le MPC a investi des ressources importantes pour éviter la prescription et réduire significativement les retards de traitement. Les mesures prises ont atteint leur objectif. La section UV assure désormais un suivi systématique sur l'exécution des ordonnances et des jugements.

2.2 L'organisation mise en place pour exécuter les jugements pénales fédéraux est efficace

Le MPC a regroupé en mai 2023 l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales dans une unité opérationnelle du SG (« État-Major Opérations »). Son chef a établi les cahiers des charges des quatre postes (chef, suppléant, juriste, collaborateur administratif). Il a recruté la cheffe et les collaborateurs. Leurs compétences correspondent aux besoins définis dans les cahiers des charges. Chaque type de tâche qui incombe à la section UV peut être exécuté par au moins deux collaborateurs. Le chef a précisé les

modalités d'utilisation de JURIS. Il exige un niveau standardisé de documentation des jugements. La direction du MPC a accepté la proposition d'une transformation de l'unité opérationnelle « État-Major Opérations » en une division pour améliorer la visibilité et l'efficacité de l'exécution des jugements.

La réorganisation aura lieu au plus tôt en avril 2025. La cheffe de la section UV, entrée en fonction en décembre 2023, a précisé la logique d'attribution des dossiers. Celle-ci tient compte de la complexité des cas (portée internationale et/ou cantonale, nombre de parties, volumes et types de séquestres), des compétences et des capacités des collaborateurs. Sa suppléante en tient compte dans l'attribution des jugements. La cheffe supervise l'exécution des dossiers par des séances mensuelles bilatérales avec tous ses collaborateurs. Elle se coordonne avec sa suppléante pour équilibrer si besoin la répartition des dossiers.

APPRÉCIATION

L'organisation d'exécution des jugements des autorités pénales fédérales mise en place par le MPC garantit désormais un traitement efficace des dossiers. Celui-ci repose surtout sur le suivi étroit par la cheffe de la section UV et sa suppléante sur la répartition, ainsi que sur la mise en œuvre des jugements. Le CDF salue le positionnement en avril 2025 de l'État Major Opérations au même niveau hiérarchique que les domaines de l'instruction pénale.

2.3 Des objectifs mesurables pour l'exécution des jugements pénaux fédéraux font défaut

Le chef de la division Opérations du SG suit l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales au moyen d'extractions mensuelles de JURIS UV et d'échanges réguliers avec la cheffe de la section UV. Chaque jugement saisi dans JURIS UV s'accompagne d'un critère d'ancienneté (plus ou moins 5 ans) et d'un critère d'importance. Celui-ci prend en compte l'existence de séquestres, de confiscations et de créance compensatrice. Si cette dernière dépasse 0,5 million de francs, l'importance du jugement est jugée élevée. A défaut, elle est considérée comme moyennement importante. A côté de ces critères, le chef de division peut classer des dossiers considérés comme stratégique et complexe. Cela signifie que ces dossiers donneront lieu à une information régulière à la direction du MPC. Le CDF a pris connaissance qu'un seul dossier était traité de cette manière.

La section UV s'est fixée un objectif non formalisé de deux semaines de traitement pour les jugements jugés non complexes. Il s'agit des décisions dont l'exécution relève essentiellement de tâches administratives. La procédure de recouvrement n'est pas comprise dans ce délai (voir chapitre 3.2). L'objectif de deux semaines est quasiment toujours atteint à une exception près. L'entrée en vigueur des dispositions transitoires de la nouvelle loi sur les profils ADN le 1er août 2023 a généré des incertitudes sur les rôles de la police fédérale et des cantons. La section UV a alors suspendu la destruction des preuves ADN pour 400 jugements. L'avis du service juridique du MPC de novembre 2024 a permis de reprendre l'exécution de ces jugements. Contrairement à la procédure pénale, le MPC n'a pas défini pour l'exécution des jugements un objectif formalisé de durée de traitement. Les différents échelons hiérarchiques disposent de références et d'outils différenciés pour le suivi de l'exécution des jugements.

APPRÉCIATION

Le MPC dispose d'une ébauche d'instruments de suivi pour l'exécution des jugements. Un véritable pilotage de son efficacité via des objectifs de délai de traitement et de résultats est nécessaire. A l'instar de la phase amont de la procédure pénale, le MPC devra opérationnaliser ses objectifs d'exécution des jugements par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Un tel dispositif permettra d'anticiper les risques d'une exécution trop lente ou incomplète des jugements et favorisera un recouvrement efficace des créances.

RECOMMANDATION 1 PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au MPC d'améliorer le pilotage de l'exécution des jugements d'autorités pénales fédérales via des objectifs et des indicateurs-clés.

PRISE DE POSITION DU MPC

La recommandation est acceptée.

Es ist festzuhalten, dass im Jahr 2024 sowohl ein monatliches Reporting wie auch ein regelmässiges Controlling in einer ersten Version bereits eingeführt worden sind. Diese neuen Führungsinstrumente sind jedoch noch ausbaufähig. Die Empfehlung wird deshalb im Sinne einer Weiterentwicklung des aktuell bestehenden Reporting und Controlling akzeptiert.

3 LE PROCESSUS D'EXÉCUTION DES JUGEMENTS

3.1 Un processus à soutenir par le système de gestion électronique

Le MPC gère ses tâches d'exécution dans JURIS et sur papier. Les décisions sont transmises à l'exécution des jugements par courrier électronique ou interne. Le CDF n'a identifié aucune ordonnance du MPC ou jugement du TPF qui n'aurait pas été saisi dans JURIS UV avec un identifiant spécifique. Plusieurs tâches (comptabilisation créances, gestion des débiteurs, séquestres et infos des biens confisqués à l'Office fédéral de la justice) sont traitées en dehors de JURIS sur des tableaux Excel. L'environnement JURIS ne permet pas un suivi spécifique par élément décisionnel (liste des détenus, destruction ADN, frais de procédure, confiscation, retour à meilleure fortune, etc.). Les dossiers de l'instruction pénale, désormais enregistrés dans Core-Link, ne sont pas accessibles à la section UV. Les échanges avec les cantons pour les amendes et les emprisonnements sont conservés par le MPC dans JURIS.

Les nouveaux champs dans JURIS UV et la table des matières pour les dossiers papier contribuent à structurer l'exécution des jugements. L'utilisation de ces instruments de suivi diffère d'un collaborateur à l'autre. Tous les collaborateurs de la section UV utilisent les « feuilles d'informations » introduites en 2023. La composante « gestion des documents » de Core-Link est entrée en production à fin 2022 pour la procédure pénale. L'organisation de projet prévoit le début de l'intégration de cette composante pour l'exécution des jugements dans Core-Link dès 2025. Les besoins de la section UV n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen en détail à fin 2024. Ce constat rejoint celui de l'Autorité de surveillance du MPC.[2] Le développement de la gestion des dossiers pour l'entraide judiciaire est prévue pour mars 2025. La gestion des dossiers des tâches d'exécution des jugements devrait être intégrée à Core-Link dans le courant de l'année 2025. Selon la direction du MPC, la mise en œuvre de toutes les composantes de l'application « métier » devrait prendre quelques années.

APPRÉCIATION

L'environnement informatique fragmenté de la gestion de l'exécution des jugements rend difficile un suivi cohérent, coordonné et efficient. Une analyse détaillée des besoins et une étude de faisabilité de l'exécution des jugements restent à réaliser. L'intégration à Core-Link permettrait d'éliminer les suivis individualisés et non coordonnés des différents niveaux de supervision. Elle réduirait aussi fortement les risques d'erreur. Elle permettrait d'économiser des ressources sans compromettre l'efficacité de l'exécution des jugements.

[2] Dans son rapport du 28 février 2023 sur les ordonnances de non-entrée en matière et de classement 2016-2020, l'Autorité de surveillance du MPC faisait état d'incertitudes quant à l'entrée en vigueur rapide de Core-Link pour remédier l'obsolescence de JURIS et à une intégration des fonctionnalités nécessaires à une gestion moderne et complète. Voir www.ab-ba.admin.ch > Rapports d'inspection

RECOMMANDATION 2 PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au MPC de définir les exigences métiers et techniques nécessaires à l'inclusion rapide et efficiente de l'exécution des jugements des autorités pénales fédérales dans l'environnement Core-Link (gestion des documents et des affaires).

PRISE DE POSITION DU MPC

La recommandation est acceptée.

Sofern sich die Empfehlung nur auf das Definieren der Anforderungen und Bedürfnisse an das Geschäftsverwaltungssytem der BA (Juris; Core.Link), damit der Vollzug der rechtskräftigen Verfügungen und Urteil dereinst effizient erledigt werden kann, wird die Empfehlung begrüsst. Das Definieren der Anforderungen ist in Form eines Jahresziels 2025 der L UV bereits in der Bearbeitungsphase. Die technische Anpassung der Geschäftsverwaltung zwecks Implementierung der Anforderungen liegt jedoch nicht in der Kompetenz des UV, weshalb die Umsetzung der definierten Anforderungen nicht Gegenstand der Empfehlung sein kann.

3.2 Des ressources à économiser grâce à l'utilisation appropriée du principe d'opportunité

Le MPC a introduit en mai 2023 un suivi systématique et individualisé des débiteurs pour les frais de procédure et les créances compensatrices. Les jugements sont revus par la section finances, qui en saisit les informations pertinentes dans un formulaire standard. La section finances répartit seule les montants des jugements sur les factures. Elle évalue la probabilité de recouvrement. Si elle juge celle-ci à plus de 50 pour cent, l'éventuelle recette est directement enregistrée en comptabilité. Toutes les créances font l'objet d'un suivi étroit.

Le recouvrement se prolonge souvent sur plusieurs mois, voire sur une à plusieurs années. La section UV recourt à des extractions de SAP pour suivre les débiteurs : recherches d'adresse, examen d'une possible exécution à l'étranger. Une fois les premières démarches effectuées (recherche d'adresse, double rappel, échange avec l'étranger), elle adresse les créances à la centrale d'encaissement de la Confédération après le troisième rappel (300-400 factures par an). La section UV procède aux démarches nécessaires, même quand le débiteur se trouve à l'étranger. Elle poursuit le recouvrement si le débiteur ne paie pas après trois rappels et qu'une exécution à l'étranger est possible. La section UV décide de l'opportunité d'une exécution à l'étranger en tenant compte du montant à recouvrir et des relations de la Suisse avec le pays d'exécution.

APPRÉCIATION

Le suivi systématique et individualisé des créances liées aux jugements des autorités pénales fédérales améliore les possibilités de recouvrement. Un potentiel d'allègement administratif existe par la renonciation à une démarche d'exécution à l'étranger en cas de recouvrement de créances de faible importance à l'étranger. Ces démarches engagent des ressources importantes au sein de la section UV, mais également à la police fédérale et auprès des autorités compétentes à l'étranger dans les cas d'entraides internationales.

RECOMMANDATION 3 PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au MPC de définir des critères permettant de renoncer à une démarche d'exécution à l'étranger en cas de recouvrement de créances de faible importance.

PRISE DE POSITION DU MPC

La recommandation est acceptée.

Die Empfehlung zur gezielten Anwendung des Opportunitätsprinzips beim Eintreiben von Forderungen im Ausland wird begrüsst und unterstützt. Die Empfehlung ist in Form eines Jahresziels 2025 der L UV bereits in der Bearbeitungsphase.

Encadré 1 : Le tribunal cantonal zurichois et l'exécution des jugements des autorités pénales cantonales

Le service central d'encaissement du tribunal cantonal de Zurich exécute les jugements des autorités pénales cantonales de Zurich d'un point de vue financier. Le service cantonal d'exécution des peines encadre et supervise l'exécution des peines d'emprisonnement et des jours amendes. Ce service assure l'exécution des peines fédérales. A l'instar des autorités pénales fédérales, les tribunaux zurichois utilisent des applications en fin de vie. Les ordonnances des ministères publics zurichois sont transmises pour exécution au tribunal cantonal zurichois via une interface. La communication entre procédure pénale et exécution des ordonnances du MPC se fait, elle, par courrier interne ou électronique.

Le service central d'encaissement du tribunal cantonal de Zurich bénéfice de synergies grâce à l'exécution parallèle de jugements civils et pénaux. Il dispose des informations nécessaires à la compensation financière entre créances liées aux procédures pénales et civiles. Les défis à relever par le canton sont analogues à ceux du MPC. Les processus sont essentiellement manuels, parfois soutenus par des applications spécifiques. Les instruments de gestion sont multiples. Le service central d'encaissement du tribunal cantonal de Zurich, contrairement au MPC, renonce déjà à une gestion active des créances dans les cas où la probabilité de recouvrement est jugée trop faible. Il s'appuie sur des seuils de référence de revenus et de fortune pour décider de la poursuite active des démarches.

4 LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES

Le CDF a examiné trois tâches en regard de la marge de manœuvre du MPC à l'exécution des décisions des autorités pénales fédérales et des risques d'efficacité et d'efficience y associés. Il s'agit du suivi des créances pour frais de défense d'office conditionnés aux capacités financières des prévenus, de la prise en charge des frais de santé des prévenus fédéraux et de l'administration des biens confisqués.

4.1 Le besoin de garantir la traçabilité et la justification des frais de santé par les cantons

Le MPC rembourse aux cantons les frais d'exécution des peines des prévenus fédéraux. Les cantons et trois concordats intercantonaux en fixent les règles. Les frais d'exécution incluent les coûts de détention et de sécurité, ainsi que les autres frais générés par les décisions fédérales. L les traitements médicaux (ex. psychiatriques) peuvent aussi donner lieu, sous certaines conditions, à un remboursement de la Confédération. Selon une jurisprudence cantonale invoquée par le MPC, les cantons doivent justifier la part du traitement payés par les caisses-maladie et demander uniquement le remboursement de la différence. Jusqu'à fin 2023, le MPC a remboursé toutes les factures, y compris celles qui ne distinguaient pas les frais de santé des coûts de détention et de sécurité. Les cantons concernés n'ont pas tous fait état des éventuelles parts payées par l'assurance maladie. Pour 2022-2023, le volume des montants remboursés par la Confédération aux cantons s'élevait à 0,914 million de francs. Le CDF n'a pas été en mesure d'estimer la part que représentaient les frais de santé.

En février 2024, le MPC a informé les cantons d'un changement de pratique de remboursement. Les cantons sont depuis invités à assurer la traçabilité des traitements médicaux et justifier la non prise en charge des caisses-maladies. Cette consigne reprend les exigences d'un des trois concordats intercantonaux (Suisse orientale). Une facture sur les treize émises après février 2024 a été payée alors qu'elle ne distinguait pas la part du traitement médical des frais d'exécution. Cette facture de 87 192 francs portait sur des frais de détention en unité psychiatrique durant le 1er semestre 2024. Le canton a soumis la question à la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) pour clarification. Le MPC s'est réservé le droit de demander au canton la restitution du trop-versé.

APPRÉCIATION

Aucune base légale fédérale ne permet au MPC d'exiger une confirmation quant à la part des frais de santé payés par les caisses-maladies et/ou par les cantons ainsi qu'au montant résiduel facturé à la Confédération. La communication du MPC aux cantons de février 2024 sur un remboursement conditionné des factures de traitement médical doit s'accompagner de mesures pour en garantir la mise en œuvre. Cette injonction du MPC n'est pas appliquée par tous les cantons.

RECOMMANDATION 4 — PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au MPC de continuer à sensibiliser les cantons au besoin d'une stricte séparation entre frais médicaux et autres dépenses d'exécution des peines ainsi que d'une justification explicite de non prise en charge par la caisse-maladie.

PRISE DE POSITION DU MPC

La recommandation est acceptée.

Eine erste Sensibilisierung in dieser Sache ist 2024 über die KKJPD bereits erfolgt und wird auch im laufenden Jahr weitergeführt werden. Die Empfehlung wird entsprechend begrüsst und unterstützt.

4.2 Le suivi sur le paiement conditionnel des frais de défense d'office est efficace

La section UV recouvre les frais de la défense d'office du prévenu lorsque celui-ci est condamné à leur remboursement et que sa situation financière le permet (art. 135 al. 4 CPP). Le MPC indemnise l'avocat du prévenu dès l'entrée en force du jugement. Il procède à un contrôle régulier de la situation financière du prévenu. Le prévenu est appelé à présenter sa situation financière à l'appui de pièces justificatives. Le collaborateur de la section UV la contrôle. Si le MPC estime que le prévenu peut rembourser la somme, un juriste dépose une demande en constatation de remboursement auprès du TPF. Jusqu'à fin 2022, la section UV ne procédait à aucun suivi sur les retours à meilleure fortune. En 2023, elle a introduit une systématique de suivi annuel pour une sélection de décisions individuelles. L'examen a lieu selon des échéances prédéfinies : trois, six et huit ans après l'entrée en force des jugements. Un échange électronique et automatique sur les données fiscales n'existe pas en Suisse. Il s'opère unilatéralement selon les lois et pratiques fiscales cantonales. Un collaborateur de la section UV peut relancer le débiteur et/ou le fisc concerné pour obtenir des compléments d'informations sur sa situation financière. À l'étranger, si le débiteur ne réagit pas aux interpellations par courrier du MPC, une demande d'entraide judiciaire internationale devra être déposée pour déterminer sa situation financière.

La section UV a modifié le processus de suivi en 2024. Elle a introduit un champ pour les retours à meilleure fortune dans JURIS. Le section UV a extrait des listes de contrôle de JURIS sur Excel. Les dossiers sont répartis sur l'ensemble des collaborateurs. Ceux-ci œuvrent sous supervision d'un juriste et d'un collaborateur administratif. L'introduction d'une systématique de contrôle des suivis individuels des créances conditionnelles pour frais de défense d'office depuis 2023 a parfois permis d'obtenir le règlement des frais de défense d'office. Elle a cependant souvent généré des ressources importantes pour des anciens prévenus vivant à l'étranger, difficilement chiffrables en l'absence d'une saisie du temps de travail.

APPRÉCIATION

L'examen annuel selon trois échéances (3, 6 et 8 ans) après l'entrée en force du jugement est un moyen efficace de vérifier les retours à meilleure fortune. Il permet d'anticiper les risques liés à la prescription et répartir les ressources sur une période de dix ans. Le temps consacré à ces recherches est cependant souvent disproportionné au vu de la faible probabilité d'un retour à une capacité financière suffisante. Comme pour les efforts pour recouvrer les frais de procédure, la possibilité de renoncer à des démarches d'exécution à l'étranger en cas de faible montant et de difficultés d'informations avec le pays de résidence devrait exister (voir la recommandation n° 3). En l'absence d'une saisie du temps et d'un suivi détaillé sur les ressources investies dans les recherches, le ratio coût-utilité précis de celles-ci ne peut être établi.

4.3 Démêler les rôles dans l'organisation du MPC dans la gestion des séquestres

La section UV intervient dans la gestion et la réalisation des biens séquestrés. Son intervention avant l'entrée en force des jugements pénaux se limite à trois cas de figures :

- Évaluation préalable des biens (or, crypto, mobilier, auto, immobilier),
- Stockage et administration de biens séquestrés lors de perquisition, et
- Reprise d'actifs à la fermeture d'un établissement bancaire.

Les procureurs du MPC ordonnent le séquestre. La saisie des biens séquestrés incombe à la police fédérale. Les procureurs peuvent décider d'une réalisation anticipée de ceux-ci en cas de dépréciation rapide de leur valeur. Les biens sont saisis et inventoriés dans l'application « BAssets ». Les procureurs et leurs greffiers gère les biens séquestrés. Ils bénéficient des conseils de la division « Analyse financière forensique ». Cette Division suit l'évolution des valeurs patrimoniales séquestrées au moyen d'une application spécifique en veillant au respect des directives internes du MPC. Elle établit un reporting régulier à l'attention du Procureur général.

A l'entrée en force des jugements des autorités pénales fédérales, la section UV réalise, si nécessaire, les confiscations. Si le montant des avoirs confisqués n'est pas suffisant au moment de leur décision, le MPC ou le TPF inclut des créances compensatrices pour l'État dans son jugement. La confiscation (art. 70 CP) et la créance compensatrice (art. 71 CP) se distinguent par la nature du lien entre le délit et la valeur

patrimoniale. S'il est établi que la valeur patrimoniale est le produit direct de l'activité délictueuse, le juge prononce sa confiscation (art. 70 CP). En revanche, si les valeurs patrimoniales proviennent d'actes délictueux ne sont plus disponibles, le juge ordonne une créance compensatrice d'un montant équivalent (art. 71 CP). L'exécution des créances compensatrices posent des défis particuliers au MPC. Les rôles de la section UV et des procureurs étaient en cours de clarification à la fin de l'audit (voir encadré 2 ci-après et annexe 4).

La section UV joue un rôle central dans l'ouverture et la gestion des comptes individuels par prévenu et par décision. Ces comptes sont ouverts auprès de Postfinance (francs suisses) et de la Banque nationale Suisse (Euros et USD). Les actifs mobiliers sont gérés par la Banque Cantonale Bernoise.

L'entraide pénale internationale s'accompagne en principe d'un partage des valeurs patrimoniales confisquées. Appelé « sharing », ce mécanisme permet la compensation des coûts de poursuite par une rémunération des pays et/ou cantons ayant collaboré. L'OFJ négocie avec les autorités étrangères pour parvenir à un accord de partage. Celui-ci se fait en principe à parts égales. Le partage est le fruit d'une négociation. L'article 5 de la loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC) fixe les règles de répartition entre la Confédération et les cantons : 50 % pour l'autorité qui a mené la procédure, 30 % pour la Confédération et 20 % pour le canton où les fonds ont été bloqués. Une centaine de sharing étaient en suspens auprès de l'OFJ à fin 2024.

Encadré 2 : L'affaire MUS et le recouvrement des créances compensatrices

Le TPF a prononcé le 10 octobre 2013 un jugement à l'encontre de sept prévenus dans l'affaire MUS. Cet arrêt tire son origine de la privatisation illicite dans les années 1990 de la mine de charbon Mostecka Uhelna Spolecnost (MUS) en République tchèque. Le jugement est devenu exécutoire en 2018. Des confiscations pour 2,6 millions de francs et 171 millions d'Euros ainsi que des créances compensatrices pour 718 millions de francs figuraient dans l'arrêt. La section UV a exécuté les confiscations. Elle a entrepris des démarches auprès d'offices de poursuites cantonaux conformément à la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite. Le MPC transfère ensuite les montants encaissés à l'OFJ pour examen d'un possible « sharing » avec les cantons et/ou avec les États étrangers. Les différentes procédures ont permis de saisir des avoirs à hauteur de 314 millions de francs.

Les détails de cette affaire du point de vue du MPC sont présentés à l'annexe 4.

Face à l'augmentation des volumes de créances compensatrices ces dernières années, le MPC a initié une réflexion sur ses pratiques. Les créances non soumises à des démarches de poursuites en Suisse ne peuvent être recouvrées, si tant est qu'elles le puissent, qu'au prix d'efforts et de coûts importants. Les procédures nationales et internationales de recouvrement de créances et de faillite nécessitent souvent des demandes d'entraide judiciaire internationale et/ou un recours onéreux à des spécialistes externes. Ces démarches peuvent durer des années. Le MPC se pose la question, jusqu'ici sans réponse, de l'intensité des ressources à engager. Il s'interroge également sur l'opportunité de pouvoir décider, en cas de faible probabilité de recouvrement, de l'irrécouvrabilité de créances compensatrices, même pour les montants élevés.

Le CDF renvoie pour le surplus à la description détaillée de l'affaire MUS par le MPC à l'annexe 4.

Encadré 3 : Comparaison entre le MPC et le canton de Zurich sur l'administration des biens confisqués

Le MPC et l'organisation zurichoise exécute les jugements des autorités pénales de manière indépendante des procédures pénales et sur des environnements informatiques fragmentés. Les différences portent sur les principes et modalités de gestion des biens séquestrés. Les procureurs du MPC sont tenus à un placement sûr, sans dépréciation et avec rendement des valeurs patrimoniales séquestrées selon l'ordonnance fédérale sur le sharing. Le MPC réalise dans la mesure du possible les valeurs patrimoniales confisquées le plus vite possible et les transfèrent sur des comptes séparés. La gestion des dépôts, des cautions et des valeurs mobilières par le tribunal cantonal zurichois fait l'objet d'un règlement et de règles internes. Son service central d'encaissement dispose d'une certaine marge d'appréciation dans la réalisation et les modalités du sharing. Le MPC n'ouvre pas de compte séparé pour tracer la gestion des avoirs pour chacune des jugements pénaux exécutés. Il rémunère les comptes séquestrés auprès d'établissements bancaires avec les intérêts bancaires calculés par une application partagée avec d'autres offices fédéraux. Le principe et les modalités de rémunération des actifs liquides séquestrés sont traités dans le règlement zurichois. En raison des taux d'intérêt négatifs, cette problématique n'a pas été un sujet de préoccupation du tribunal cantonal zurichois ces dernières années.
Le ministère public zurichois dispose d'un référent pour l'exécution des jugements, qui se coordonne avec la Cour suprême. S'agissant des échanges d'informations sur le sharing, le domaine de la procédure pénale du Ministère public zurichois assure le rôle de point de contact du canton de Zurich avec l'OFJ. C'est l'entité d'exécution des jugements, la section UV, qui joue ce rôle au MPC.

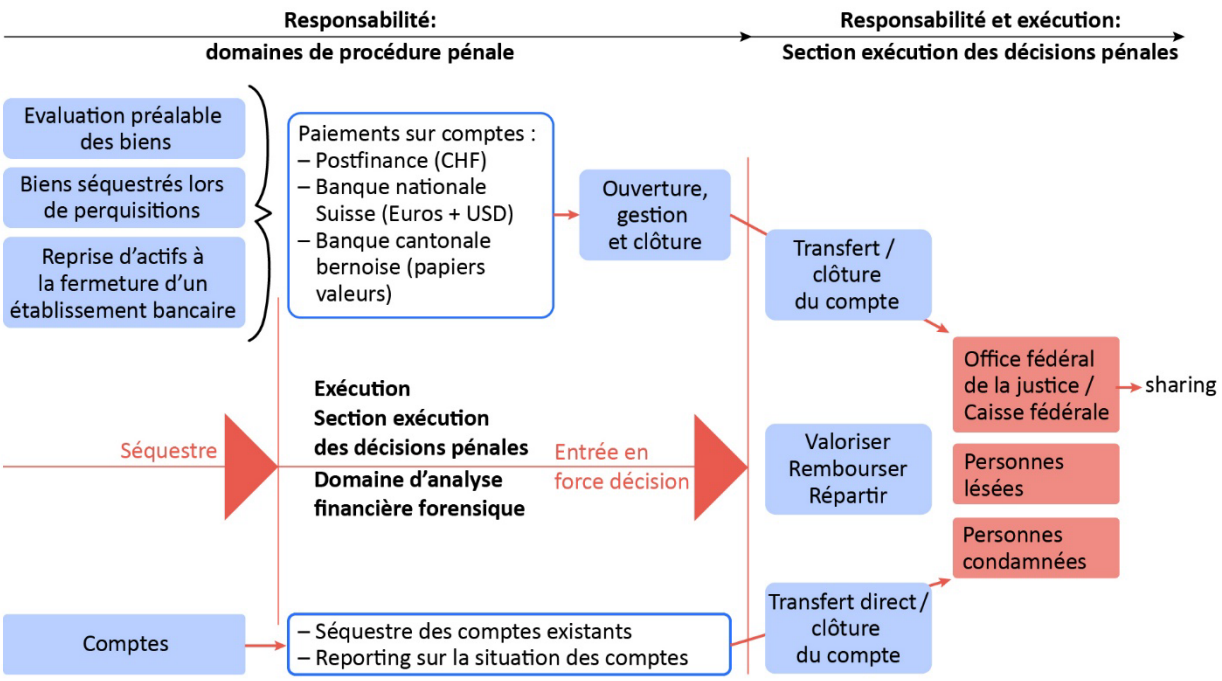


Illustration 2 – Le processus de gestion des séquestres et les rôles du MPC et de l'OFJ

La section UV joue le rôle de point de contact pour les demandes de compléments et autres échanges d'informations entre l'OFJ et le MPC. La section UV consacrait près d'une moitié d'équivalent temps plein début 2024 à cette activité. Elle a pris deux mesures pour limiter ses ressources. Depuis le début 2024, elle a renoncé à l'ouverture d'un dossier parallèle de sharing dans JURIS UV. Depuis août 2024, la section UV clôt son dossier d'exécution une fois l'entier des avoirs confisqués et transférés à l'OFJ. Il limite exceptionnellement son implication dans l'échange d'information avec l'OFJ. Malgré les échanges réguliers entre le MPC et l'OFJ, le CDF constate toujours l'absence d'un inventaire complet et consolidé des biens séquestrés soumis à sharing au sein du MPC.

APPRÉCIATION

Le MPC n'a pas d'outil central permettant une vue d'ensemble de la gestion des séquestres sur les phases amont et aval des autorités pénales fédérales. La fragmentation du traitement électronique des différents aspects de la gestion des séquestres, ainsi que la multiplicité des acteurs, particulièrement avant l'entrée en force des jugements compliquent la tâche de gestion et d'inventaire. Le CDF est d'avis qu'une intégration des tâches de gestion des biens confisqués dans Core-Link devrait être envisagée. Le CDF a identifié un potentiel de synergie par la réunion des activités de gestion des biens et de reporting financier.

Le MPC devrait profiter du regroupement de tous les services d'exécution et de soutien aux procédures au sein d'une nouvelle division pour clarifier les rôles et unifier la gestion des séquestres. Ceci permettrait d'éliminer d'éventuels doublons et de renforcer l'efficience de l'organisation de gestion des biens confisqués. La section UV a pris des mesures pour réduire ses ressources dans l'échange d'informations. Le CDF est d'avis qu'un potentiel d'économie subsiste dans l'échange avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) en matière de partage des valeurs patrimoniales (sharing). Le nouveau processus de sharing prévoit que l'ordonnance de partage (y compris le projet) soit envoyée directement des directions de la procédure pénale du MPC à l'OFJ. Cette simplification est mise en œuvre depuis l'été 2024.

Le CDF a pris connaissance des premières mesures du MPC à fin 2024 pour clarifier les rôles des procureurs et de la section UV et renforcer l'efficience dans le recouvrement des créances compensatrices. Pour cette raison, cette tâche du MPC n'a pas fait l'objet d'une analyse spécifique du CDF.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP) du 19 mars 2010, RS 173.71
Loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC) du 19 mars 2004, RS 312.4
Code de procédure pénale suisse (Code de procédure pénale, CPP) du 5 octobre 2007, RS 312.0
Ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales du 10 novembre 2004, RS 312.3
Ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées du 3 décembre 2010, RS 312.057

INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

19.3281	Postulat D. Jositsch : Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

AMS	Asset Management System
AS-MPC	Autorité de surveillance du MPC
CCDJP	Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDF	Contrôle fédéral des finances
CPP	Code de procédure pénale
CPS	Code pénal suisse
MPC	Ministère public de la Confédération
OFJ	Office fédéral de la justice
TPF	Tribunal pénal fédéral
UV	Exécution des jugements (« Urteilsvollzug »)

ANNEXE 3 – LISTE DES TÂCHES ACCOMPLIES

Les tâches du MPC en matière d'exécution des jugements sont énumérées ci-dessous (texte du MPC) :

- Encaissement de décisions de confiscation ;
- Encaissement de décisions de créances compensatrices via des procédures selon la loi sur la poursuite pour dettes et faillites (LP) ;
- Paiement des indemnités des défenseurs d'office ;
- Rédaction de demandes judiciaires pour l'exécution de jugements à l'étranger ;
- Encaissement des frais judiciaires ;
- Gestions de comptes bancaires en lien avec les avoirs séquestrés ;
- Réalisation anticipée de bien séquestrés à dépréciation rapide ou associé à un entretien dispendieux ;
- Suivi des créances en suspens en vue d'un remboursement en cas de retour à meilleure fortune.
- Réalisation, restitution et destruction des pièces à conviction ;
    - Suppression des données ADN ;
    - Ordres de paiement dans le processus financier liés aux créanciers ;
    - Tenue de listes de détention des prévenus fédéraux et paiement des frais de détention ;
    - Demandes d'exécution aux cantons ;
    - Démarches de clarifications juridiques ;
    - Lancement de demandes d'entraide judiciaire à l'étranger pour l'exécution de confiscations et de créance compensatrices, etc.
- Gestion des frais de santé des détenus (déterminer la prise en charge par le MPC ; discussions avec les cantons, la CCDJP et les prestataires médicaux à ce sujet) ;
- Inscription des personnes condamnées au casier judiciaire (VOSTRA) ;
- Rédaction de réquisitions auprès du TPF pour constater l'obligation de remboursement des frais de procédure ou de défense d'office

ANNEXE 4 – DÉTAILS DE L'AFFAIRE MUS

Le texte ci-dessous donne une description détaillée complémentaire sur l'affaire MUS du point de vue du MPC :

Des montants considérables ont été ou doivent encore être encaissés par le Service d'exécution des peines du MPC dans le complexe de procédure MUS. L'exécution d'une décision de confiscation est principe assez simple. Par contre, l'exécution d'une créance compensatrice répond à des règles beaucoup plus complexes. En effet, le séquestre d'un montant destiné à couvrir une créance compensatrice ne confère pas à l'État un droit préférentiel lors de son exécution forcée (art. 71 al. 3 CP). Le service d'exécution des jugements du MPC doit donc respecter la procédure d'exécution forcée prévue par la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), ce qui implique un travail considérable, pouvant s'étaler sur plusieurs années. Dans la procédure MUS, des valeurs patrimoniales avaient été séquestrées dans les cantons de Zurich et de Genève. Des procédures LP sont donc menées auprès des Offices des poursuites dans chacun de ces cantons afin d'obtenir le paiement de la créance compensatrice. Comme l'État ne dispose pas de créance privilégiée (3ème classe), le MPC n'est pas certain de pouvoir encaisser le montant séquestré. En effet, des tiers ont fait valoir des créances antérieures ou des créances privilégiées et des procédures en contestation (art. 108 LP) sont encore en suspens. Dans la procédure MUS, des procédures civiles sont en cours pour faire reconnaître la créance de la Confédération et pour contester des prétentions émises par des tiers.

Lorsque des séquestres ont été prononcés à l'étranger, le service d'exécution des peines du MPC doit faire exécuter le jugement prononçant une confiscation ou une créance compensatrice conformément à la loi sur l'entraide internationale en matière pénale (art. 100 et suivants EIMP) et aux accords ou convention en vigueur avec le pays concerné. Là aussi, la procédure est complexe et peut prendre des années. Dans la procédure MUS, une demande d'entraide a été adressée à la République Tchèque où des valeurs patrimoniales ont été séquestrées afin d'obtenir l'exécution de créances compensatrices découlant du jugement suisse. Une demande d'entraide a également été adressée aux autorités monégasques, mais celle-ci n'a malheureusement pas été utile en l'espèce.

La procédure MUS présente encore une autre particularité. Des créances compensatrices ont été prononcées par le tribunal pour un montant total dépassant les montants séquestrés par le MPC durant l'instruction pénale. Un montant de CHF 300 à CHF 400 millions pourrait ne pas pouvoir être encaissé. Or, le service d'exécution des jugements ne dispose pas d'outils ou de bases légales lui permettant d'aller à la recherche des montants manquants. Une décision devra donc être prise afin de renoncer à l'encaissement de ces sommes importantes.