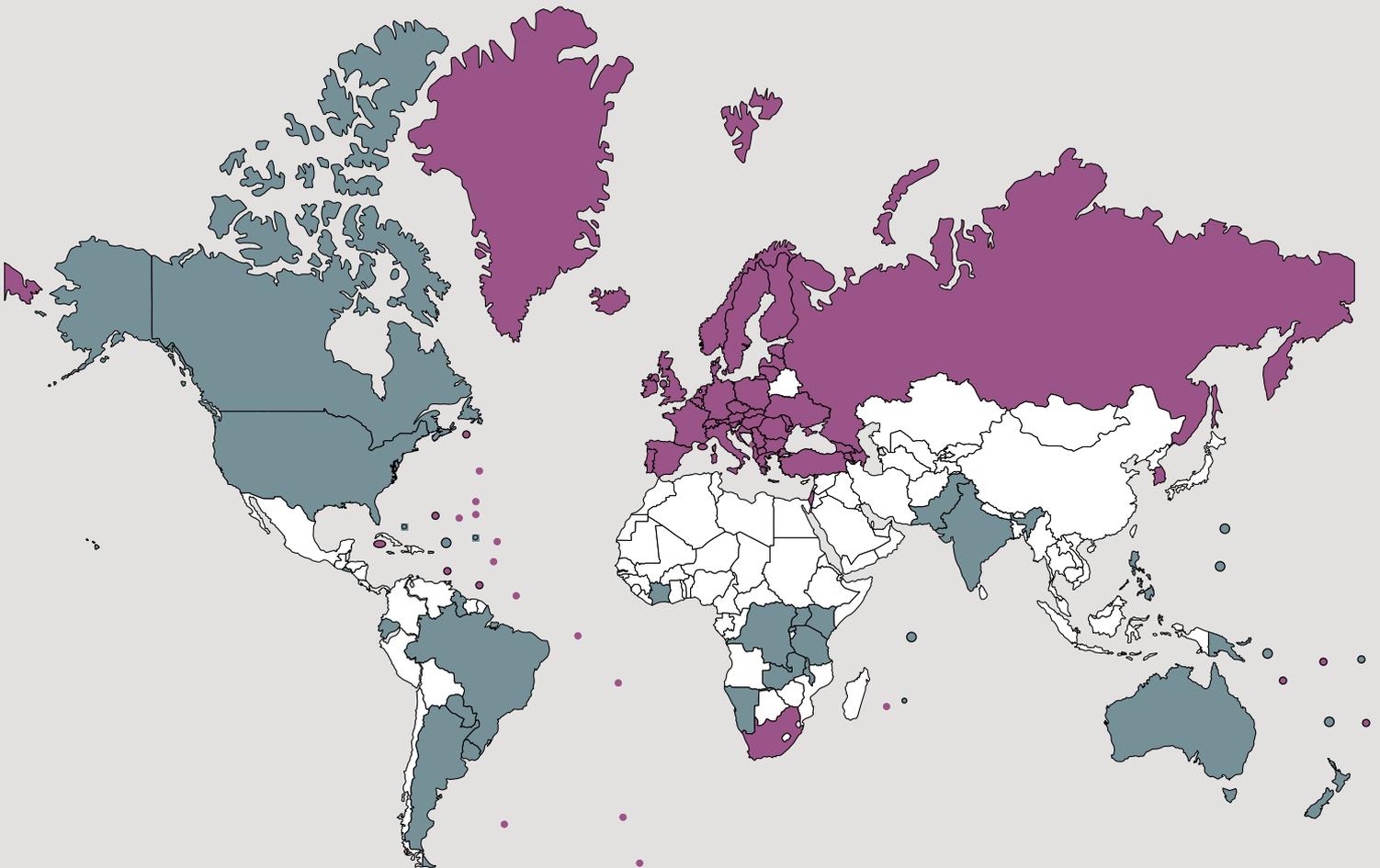


Rapport d'activité 2015

Entraide judiciaire internationale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Entraide judiciaire internationale

Impressum

Éditeur:
Département fédéral de justice et police DFJP
Berne, 2016

Rédaction:
Office fédéral de la justice OFJ

Traductions:
Services linguistiques DFJP

Couverture:
La Suisse est au cœur d'un vaste réseau de traités internationaux sur l'entraide judiciaire en matière pénale. L'image de couverture montre par exemple le réseau formé par les traités d'extradition. Les pays colorés en violet sont membres, comme la Suisse, de la Convention européenne d'extradition. En bleu-gris, les États avec lesquels la Suisse a conclu un traité bilatéral d'extradition.

Juin 2016

06.16 320 860381009

Table des matières

	Éditorial	5
1	Lever de rideau sur IRH	6
1.1	Domaine de direction Entraide judiciaire internationale : Un pont entre les justices en Suisse et à l'étranger	6
1.2	Unité Extraditions : Recherches internationales et extradition, demandes de poursuite pénale ou d'exécution d'une décision pénale, transfèrement de personnes condamnées	7
1.3	Unité Entraide judiciaire I : Saisie et remise de valeurs	9
1.4	Unité Entraide judiciaire II : Obtention de preuves et notification	10
1.5	Unité Traités internationaux : Développement du droit	11
1.6	Procureure de liaison auprès d'Eurojust	12
2	Sur scène et en coulisse : Évènements et thèmes de l'année 2015	13
2.1	L'affaire de la FIFA – un exemple de travail d'équipe	13
2.2	Du mandat de recherche à l'extradition – un parcours parfois long	14
2.3	Procédure d'extradition avec les États de common law	16
2.4	Qualité pour recourir en cas de délégation de la poursuite pénale	18
2.5	Délégation à l'étranger de l'exécution de jugements pénaux suisses	19
2.6	Transfèrement de condamnés : durée de la procédure	20
2.7	Coopération judiciaire intensive avec les États-Unis	22
2.8	Pratique de la délégation de la poursuite pénale à l'étranger en l'absence de compétence juridictionnelle suisse	24
2.9	La restitution d'avoirs acquis illicitement et les défis particuliers du Printemps arabe	25
2.10	IRH intervient dans les cas complexes ou d'une importance particulière	27
2.11	Un rôle de premier plan sur la scène européenne : la procureure suisse auprès d'Eurojust	28
3	En suivant le scénario: la négociation d'accords internationaux	29
4	Demandez le programme! Guides et aide-mémoire sur la page Web d'IRH	32
4.1	Le site Web de l'OFJ (www.ofj.admin.ch)	32
4.2	Le Guide de l'entraide (www.rhf.admin.ch)	32
4.3	La banque de données des localités et tribunaux suisses (www.elorge.admin.ch)	32
5	Choix d'arrêts de tribunaux suisses dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale	33
5.1	Extradition et transfèrement	33
5.2	Petite entraide judiciaire	33
6	Les chiffres de l'entraide judiciaire internationale 2011–2015	34

Éditorial



Il est des circonstances dans lesquelles l'entraide judiciaire internationale en matière pénale occupe tout à coup le premier plan médiatique. Par exemple lorsque des membres du comité exécutif de la Fédération internationale de football association (FIFA) sont appréhendés aux aurores dans un hôtel zurichois suite à des demandes d'arrestation américaines. Le travail de notre domaine de

direction se retrouve alors subitement au centre de l'attention, par-delà même les frontières. Mais ces moments sont plutôt rares. L'entraide pénale internationale est généralement un travail de l'ombre.

Le domaine de direction Entraide judiciaire internationale (IRH) de l'Office fédéral de la justice (OFJ) est l'autorité centrale suisse chargée des questions d'entraide pénale internationale. Dans ce domaine, il y a ceux qui jouent les premiers rôles (le Ministère public de la Confédération, les ministères publics cantonaux, la police) et ceux qui travaillent en coulisses, les constructeurs de décor, les souffleurs ou encore les metteurs en scène, typiquement IRH. Mais sans les uns ou les autres, rien ne serait possible. Pour que la coopération fonctionne, il faut une confiance mutuelle et de la transparence entre ceux qui s'exposent et ceux qui travaillent en arrière-plan.

Ce premier rapport annuel donne au lecteur l'occasion de jeter un coup d'œil dans les coulisses. Il présente le travail du domaine de direction et fournit un récit de son travail quotidien, de ses tâches variées et des défis qu'il doit relever, tous plus captivants les uns que les autres. Ce travail est d'une importance cruciale pour un petit pays comme la Suisse, dont l'économie est mondialisée. Dans les régions frontalières notamment (Bâle, Genève, le Tessin), une grande proportion des infractions poursuivies présente un lien avec l'étranger. La Suisse est un carrefour au milieu de l'Europe, un important centre financier et une plaque tournante commerciale. La conséquence logique en est que, plus que d'autres pays, elle est la proie des criminels agissant à l'échelon international. Une bonne part de ses procédures pénales serait vouée à l'échec si elle n'entretenait pas des contacts nourris avec les autorités de poursuite pénale étrangères, si elle ne pouvait demander l'extradition des personnes poursuivies et si elle ne pouvait bénéficier des preuves recueillies à l'étranger. Elle fournit en retour l'entraide judiciaire que requièrent d'autres États et procède aux extraditions qu'ils demandent. Ce soutien qu'elle leur offre dans la lutte contre la criminalité contribue à la sécurité du monde.

La position de la Suisse au centre de l'Europe rend la coopération avec ses voisins incontournable. 80 % environ des cas d'extradition et d'entraide judiciaire traités par la Suisse concernent des États européens. Ces cas ne suscitent pas pour l'essentiel l'intérêt des médias, ils ne font pas l'actualité de la lutte internationale contre la criminalité. Mais il arrive tout de même parfois que l'entraide pénale internationale occupe un rôle de premier plan, comme ce fut le cas en 2015 du fait des procédures engagées contre des cadres de la FIFA ou de celles de la restitution des avoirs bloqués dans le contexte du Printemps arabe et de l'Ukraine. Qu'il y ait du spectacle ou non, le fait est qu'il faut souvent beaucoup de temps et de patience pour obtenir des résultats juridiquement fiables et visibles du grand public.

Le compositeur Gustav Mahler a dit un jour : « La tradition, c'est la transmission du feu, pas l'adoration des cendres ». Ce qui est vrai pour la musique ou le théâtre l'est aussi pour l'art de l'entraide judiciaire. Aller de l'avant est indispensable pour lutter contre la criminalité internationale. Les criminels se caractérisent par leur mobilité, leur capacité à rebondir et leur inventivité, raison pour laquelle le droit de l'entraide doit sans cesse se développer. Le travail d'IRH se fonde sur la stratégie du Département fédéral de justice et police (DFJP) en matière de traités internationaux. Le domaine de direction poursuit l'objectif constant de développer son réseau d'accords bilatéraux dans les domaines de l'entraide judiciaire, de l'extradition et du transfèrement de personnes condamnées, et de maintenir à jour les instruments multilatéraux et les bases légales nationales de l'entraide judiciaire en matière pénale. Le présent rapport fournit un aperçu de l'élaboration de ces outils juridiques, qui forment le scénario même de la coopération.

Il apparaîtra à la consultation du rapport que les résultats obtenus sont le fruit de l'opiniâtreté et du professionnalisme des autorités partenaires et des collaborateurs d'IRH. Leur travail mérite d'être reconnu. Qu'ils en soient tous remerciés !

Bonne lecture à tous !

Susanne Kuster,
Sous-directrice de l'OFJ, cheffe du domaine de direction IRH

1

Lever de rideau sur IRH

1.1 Domaine de direction Entraide judiciaire internationale : Un pont entre les justices en Suisse et à l'étranger

Vue d'ensemble

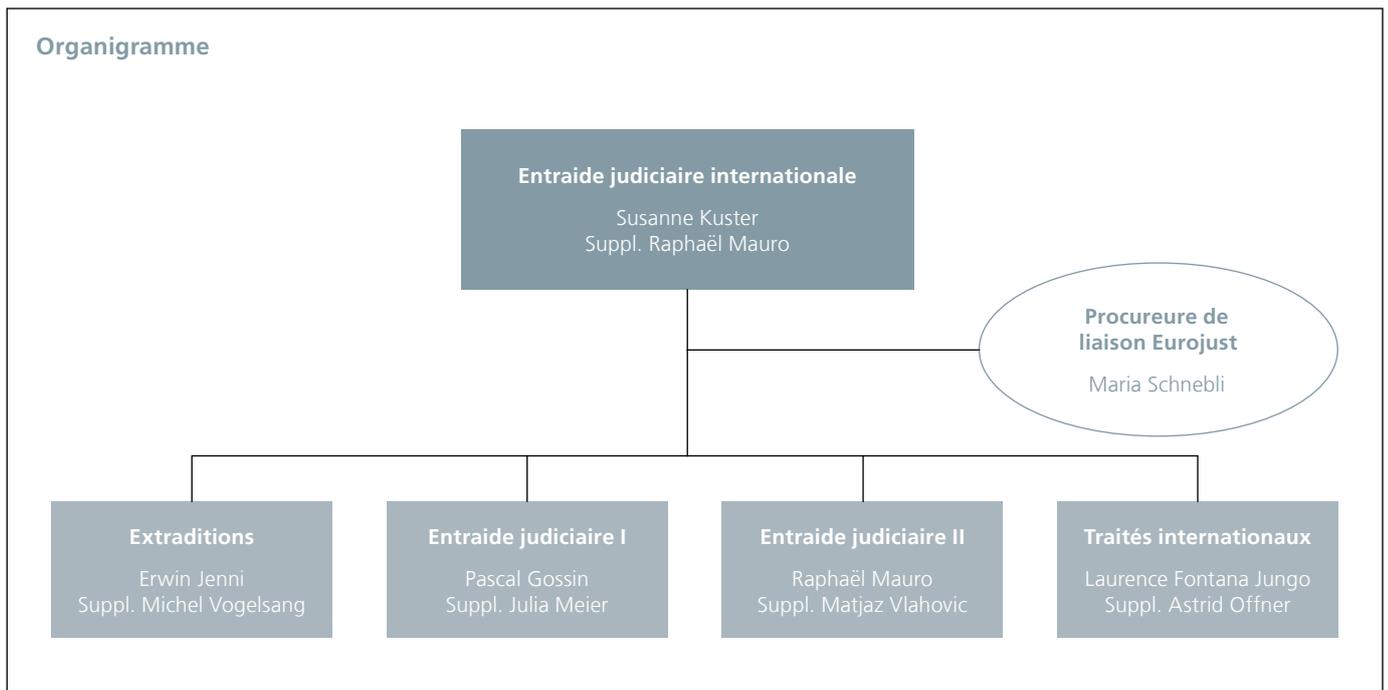
L'Entraide judiciaire internationale (IRH) est un des cinq domaines de direction de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Sa tâche est d'assurer un fonctionnement rapide de l'entraide judiciaire en matière pénale : il statue sur les demandes d'entraide judiciaire, d'extradition et de transfèrement et assure la délégation de la poursuite pénale et de l'exécution forcée. Il est également compétent pour développer les bases légales dans ces domaines. Il assume enfin diverses tâches opérationnelles dans le domaine de l'entraide civile et administrative internationale.

Organisation

Le domaine de direction IRH est dirigé par Susanne Kuster, sous-directrice de l'OFJ. Son suppléant est Raphaël Mauro. Le domaine de direction compte 45 personnes, dont 32 juristes, douze collaborateurs administratifs et un analyste financier. Environ la moitié travaillent à temps partiel. Les collaborateurs – 31 femmes et 14 hommes – viennent de toutes les régions linguistiques de la Suisse et travaillent dans les trois langues officielles de la Confédération et en anglais. Le domaine de direction est divisé en quatre unités. Trois d'entre elles, de nature opérationnelle, traitent des demandes. La quatrième est essentiellement en charge des aspects législatifs. La procureure de liaison détachée auprès de l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) relève aussi du domaine de direction IRH.



L'Office fédéral de la justice est le point de convergence des questions d'entraide pénale internationale. Photo : OFJ IRH



Tâches

IRH est l'autorité centrale suisse en matière d'entraide judiciaire pénale. C'est par elle que transitent les demandes provenant de l'étranger et les demandes suisses adressées aux autorités étrangères lorsqu'une communication directe entre autorités concernées n'est pas possible.

En Suisse, la poursuite pénale, et donc l'exécution de l'entraide judiciaire pénale, incombe principalement aux cantons. IRH assure par conséquent ses tâches en étroite coopération avec les autorités de poursuite pénale des cantons, ainsi que celles de la Confédération. Il apporte un soutien à ces autorités, mais exerce aussi une fonction de surveillance et, dans certains domaines, il statue directement sur les demandes. Les tâches de poursuite pénale dans un environnement international requièrent non seulement de bons contacts en Suisse et à l'étranger, mais aussi un savoir-faire très pointu, du doigté politique et des connaissances étayées de la situation en matière de droits de l'homme dans les autres États. À la croisée de ces problématiques, IRH joue un rôle d'intermédiaire entre les autorités judiciaires de la Suisse et des autres États.

1.2 Unité Extraditions : Recherches internationales et extradition, demandes de poursuite pénale ou d'exécution d'une décision pénale, transfèrement de personnes condamnées

Vue d'ensemble

L'unité Extraditions est l'autorité suisse compétente pour la remise des personnes sous le coup d'une poursuite pénale ou d'une condamnation et pour la délégation de l'administration de la justice pénale. Ses tâches recouvrent essentiellement les domaines suivants :

- extraditions, y compris les recherches internationales ;
- délégation de la poursuite pénale ;
- délégation de l'exécution de décisions pénales et transfèrement de personnes condamnées ;
- remise de personnes recherchées par un tribunal pénal international ou remise de personnes en détention à titre de témoins.

Organisation

L'unité Extraditions est dirigée par Erwin Jenni ; son suppléant est Michel Vogelsang. L'unité compte huit autres juristes, deux spécialistes des recherches et deux assistantes administratives.

Tâches

Extradition

C'est là la tâche principale de l'unité. L'extradition est la remise par la contrainte d'une personne recherchée à un autre État à des fins de poursuite pénale ou d'exécution d'une sanction privative de liberté. L'unité Extraditions décide notamment si une personne recherchée par un autre État doit être arrêtée en Suisse. Cela requiert une étroite coopération avec l'Office fédéral de la police (fedpol), car la plupart des demandes de recherche passent par Interpol – l'Organisation internationale de police criminelle – ou

par le Système d'information Schengen. Si la personne est appréhendée en Suisse, l'unité ordonne sa détention en vue d'extradition et rend une décision d'extradition. Elle bénéficie du soutien des autorités cantonales (exécution de la détention aux fins d'extradition, auditions, etc.). Si la personne recherchée fait recours, l'unité adresse une prise de position au Tribunal pénal fédéral ou, le cas échéant, au Tribunal fédéral. Lorsque la décision d'extradition est définitive, l'unité autorise l'extradition et en ordonne l'exécution. C'est également ce qu'elle fait si la personne recherchée accepte d'être extradée selon la procédure simplifiée (environ 50 % des cas). Si elle a dû exiger de l'autre État des garanties en matière de respect des droits de l'homme, elle veille avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à ce que cet État se conforme effectivement à ces engagements.

L'unité Extraditions émet aussi des demandes de recherche et, le cas échéant, des demandes formelles d'extradition à l'adresse d'États étrangers sur demande de ministères publics ou d'autorités d'exécution des peines suisses. Elle conseille les autorités pénales suisses si l'affaire est particulièrement complexe. Lorsque l'État requis donne son aval à l'extradition, elle en ordonne l'exécution.

Délégation de la poursuite pénale

L'unité Extraditions traite aussi les demandes de délégation de la poursuite pénale émanant de la Suisse ou de l'étranger : le dossier et les preuves recueillies sont transmis à l'État requis afin que celui-ci mène la procédure pénale en lieu et place de l'État où l'infraction a été commise. Cet instrument vise à éviter que des délinquants n'échappent à toute poursuite, étant donné que beaucoup d'États n'extradent pas leurs ressortissants et que l'extradition n'entre pas en ligne de compte pour certaines infractions mineures.

Délégation de l'exécution des décisions et transfèrement des personnes condamnées

Comme la délégation de la poursuite pénale, la délégation de l'exécution des décisions vise à éviter qu'un condamné échappe au système judiciaire lorsque l'extradition est impossible ou ne répond pas au principe de proportionnalité. Cette forme de coopération est statistiquement très marginale, car un grand nombre d'États ne peut exécuter des décisions pénales étrangères que dans des cas bien définis (par ex. seulement si le condamné a fui pour échapper à l'exécution de la peine dans le pays où l'acte a été commis). En soi, la remise de personnes condamnées à leur État d'origine pour y purger le reste de leur peine vise à leur permettre de le faire dans leur environnement social et répond souvent à une demande de leur part. Il n'est possible qu'exceptionnellement de remettre un condamné à l'État d'origine contre son gré. Dans ces cas-là, l'unité Extraditions coopère étroitement avec les autorités cantonales d'exécution, dont le soutien est indispensable au bon déroulement de la procédure.

Transfèrement de personnes aux tribunaux pénaux internationaux

Enfin, l'unité Extraditions traite les cas – très rares – de remise de personnes à un tribunal pénal international (pour des violations graves du droit international). Rarement aussi, des personnes en détention peuvent être remises à une cour internationale pour être entendues à titre de témoin ou pour être confrontées à d'autres personnes.

1.3 Unité Entraide judiciaire I : Saisie et remise de valeurs

Vue d'ensemble

L'Unité « Entraide judiciaire I : saisie et remise de valeurs » (RH I) a pour domaine de compétence la remise des avoirs acquis de manière illicite. Chargée essentiellement des demandes d'entraide judiciaire ayant pour objet la saisie ou la remise de valeurs, elle assume notamment les tâches suivantes :

- conduite des procédures d'entraide concernant des personnes politiquement exposées¹ ;
- délégation de l'exécution de demandes d'entraide dans son domaine aux autorités cantonales et fédérales compétentes et surveillance de l'exécution ;
- négociations avec d'autres États et autorités sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (sharing) ;
- entraide judiciaire avec la Cour pénale internationale et d'autres tribunaux pénaux internationaux ;
- traitement de cas de transmission spontanée de moyens de preuves et d'informations ;
- représentation devant les instances nationales et internationales concernant les thèmes qui relèvent de la saisie et de la remise de valeurs patrimoniales.

Organisation

L'unité Entraide judiciaire I est dirigée par Pascal Gossin ; sa suppléante est Julia Meier. Elle compte en outre quatre juristes, un analyste financier, un assistant juridique et une assistante administrative.

Tâches

Personnes politiques exposées

L'unité Entraide judiciaire I traite les demandes d'entraide concernant des personnes politiquement exposées. Dans certains cas, elle mène ses propres procédures en ce domaine et statue sur l'octroi et l'étendue de l'entraide judiciaire. S'il y a urgence, elle peut bloquer des comptes à titre provisoire dès qu'une demande est annoncée.

Remise d'avoirs illicites (asset recovery)

L'unité Entraide judiciaire I est compétente pour toutes les questions relatives à la remise d'avoirs illicites dans le cadre de l'entraide judiciaire. Elle apporte son savoir spécifique en la matière dans les conférences nationales et internationales. On citera notamment le Groupe de travail intergouvernemental sur le recouvrement d'avoirs dans le cadre de la CNUCC² et les bureaux de recouvrement des avoirs de l'UE. L'unité travaille également en contact étroit avec les autres services administratifs impliqués, dont la Task Force sur la restitution d'avoirs illicites du DFAE, rattachée à la Direction du droit international public.

Délégation/surveillance

L'unité Entraide judiciaire I joue le rôle d'autorité de surveillance, principalement dans le domaine de la saisie et de la remise d'avoirs, en application de l'EIMP³. Lorsqu'une communication directe entre les autorités judiciaires n'est pas possible, elle adresse la demande suisse d'entraide à l'État étranger, ou examine sommairement la demande étrangère et en confie l'exécution à l'autorité d'entraide judiciaire compétente. L'unité est en outre compétente pour l'extension du principe de la spécialité dans les cas relevant de son domaine (entraide judiciaire secondaire). Elle conseille les autorités suisses de poursuite pénale et d'entraide judiciaire, ainsi que ses interlocuteurs étrangers. Elle veille au respect du principe de célérité dans l'exécution des demandes étrangères. En tant qu'autorité de surveillance, l'unité a qualité pour recourir contre les décisions des autorités d'exécution de l'entraide devant le Tribunal pénal fédéral ou le Tribunal fédéral et elle est invitée à prendre position dans le cadre de la procédure de recours.

Partage des valeurs patrimoniales confisquées (au niveau national et international)

L'unité Entraide judiciaire I mène des négociations avec des États étrangers sur la conclusion des accords de partage de valeurs patrimoniales confisquées (partage international). Elle statue sur la répartition de la part suisse entre la Confédération et les cantons (partage national).

Coopération avec les tribunaux pénaux internationaux

L'unité est également compétente concernant les procédures d'entraide judiciaire en faveur de la Cour pénale internationale et des autres tribunaux pénaux internationaux.

Transmission spontanée de moyens de preuve

L'unité traite les cas relatifs à la transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations à une autorité étrangère de poursuite pénale.

¹ En anglais, politically exposed persons ou PEP. Une définition légale de ce terme a récemment été introduite dans le droit fédéral, à l'art. 2a de la loi du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent), en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016, RS 955.0.

² Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 sur la corruption, RS 0.311.56.

³ Loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale, RS 351.1.

1.4 Unité Entraide judiciaire II : Obtention de preuves et notification

Vue d'ensemble

L'unité « Entraide judiciaire II : obtention de preuves et notification » (RH II) est avant tout chargée du traitement des demandes suisses et étrangères d'entraide pénale internationale qui ne portent pas sur la saisie ou la remise de valeurs patrimoniales. Ses tâches principales sont les suivantes :

- conduite des procédures d'entraide avec les États-Unis et l'Italie (offices centraux) ;
- délégation de l'exécution de demandes d'entraide aux autorités cantonales et fédérales compétentes et surveillance de l'exécution ;
- examen et transmission des demandes de notification émises par la Suisse et par les États étrangers ;
- examen des demandes de recherche de moyens de preuve et de notification en matière civile.

Organisation

L'unité Entraide judiciaire II est dirigée par Raphaël Mauro ; son suppléant est Matjaz Vlahovic. L'unité compte sept autres juristes, trois assistants juridiques et une assistante administrative.

Tâches

Offices centraux

L'office central USA mène toutes les procédures d'entraide judiciaire avec les États-Unis (y compris les procédures portant sur la saisie et la remise de valeurs). L'office central Italie peut aussi statuer lui-même sur l'octroi de l'entraide (y compris la saisie et la remise de valeurs) dans les affaires complexes ou particulièrement importantes concernant le crime organisé, la corruption ou d'autres infractions graves. L'unité se charge en outre de toutes les demandes d'entraide concernant des biens culturels.

Délégation/surveillance

En dehors des offices centraux, lorsqu'une communication directe entre les autorités judiciaires n'est pas possible, l'unité Entraide judiciaire II adresse la demande suisse d'entraide à l'État étranger, ou examine sommairement la demande étrangère et en confie l'exécution à l'autorité cantonale compétente ou au Ministère public de la Confédération (MPC). Elle décide, le cas échéant, de l'extension de la poursuite en dérogation à la règle de la spécialité (entraide judiciaire secondaire). Elle transmet les dénonciations en vue de l'ouverture d'une poursuite pénale, par exemple en vertu de l'art. 21 de la CEEJ⁴. Il lui incombe également d'approuver la transmission à une autorité pénale étrangère des renseignements obtenus par la voie de l'entraide administrative. Par ailleurs, l'unité exerce une fonction de surveillance sur l'ensemble des procédures d'entraide qui relèvent de son domaine. À ce titre, elle conseille les autorités suisses de poursuite pénale et d'entraide judiciaire, ainsi que ses interlocuteurs étrangers. Elle veille au respect du principe de célérité dans l'exécution des demandes étrangères (art. 17a EIMP). Enfin, elle a qualité pour recourir en tant qu'autorité de surveillance devant le Tribunal pénal fédéral ou le Tribunal fédéral et elle est invitée à prendre position dans le cadre de la procédure de recours.

Notification

L'unité Entraide judiciaire II traite les demandes de notification émanant de Suisse et d'États étrangers. Lorsque la notification directe d'un acte judiciaire à l'autorité judiciaire compétente ou aux destinataires de la notification n'est pas possible, elle transmet la demande de notification à l'étranger ou, dans le cas de figure inverse, à l'autorité suisse compétente. Elle transmet l'attestation de notification à l'autorité requérante.

Notification en matière civile

L'unité traite les demandes d'entraide judiciaire portant sur la recherche de preuves et la notification en matière civile. Elle transmet les demandes émanant de Suisse à l'étranger, ou examine les demandes provenant de l'étranger et les transmet à l'autorité d'exécution suisse compétente.

⁴ Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 10 avril 1959, RS 0.351.1.

1.5 Unité Traités internationaux : Développement du droit

Vue d'ensemble

L'unité Traités internationaux est chargée du développement du droit au sein d'IRH. Ses trois tâches principales sont les suivantes :

- préparation et conduite de négociations sur des traités internationaux d'entraide judiciaire en matière pénale, accompagnement de ces traités dans le processus politique ;
- élaboration et suivi d'autres projets législatifs dans les domaines précités de l'entraide ;
- travaux théoriques pour le domaine de direction, représentation de ce dernier dans les enceintes nationales et internationales.

Organisation

L'unité Traités internationaux est dirigée par Laurence Fontana Jungo ; sa suppléante est Astrid Offner. L'unité compte trois autres juristes. Son soutien administratif est assuré par l'assistante du domaine de direction. La cheffe de l'unité est aussi négociatrice en chef suisse des traités d'entraide judiciaire pénale.

Tâches

Traités internationaux

L'unité développe le réseau des traités bilatéraux d'entraide judiciaire en matière pénale de la Suisse en se fondant sur la Stratégie du DFJP en matière de traités internationaux. Elle peut prendre l'initiative de négociations, ou bien réagir aux démarches d'un autre État. Elle collabore étroitement avec les autres unités d'IRH et avec les services intéressés du DFAE.

A côté des traités bilatéraux, des instruments non contraignants juridiquement tels que les Memorandums of Understanding (MoU) ont gagné en importance ces dernières années. Ils permettent une première approche avec des États qui, pour diverses raisons, ne se prêtent pas encore à la conclusion d'un acte contraignant. Les mesures administratives et organisationnelles qu'ils mettent en place n'en permettent pas moins d'améliorer la coopération en matière pénale.

Par ailleurs, l'unité participe aux négociations relatives aux conventions multilatérales dans le domaine de l'entraide judiciaire pénale. Les accords consacrés essentiellement à l'entraide pénale relèvent de sa compétence. Pour ceux où elle n'est qu'une composante parmi d'autres, l'unité apporte une contribution à la délégation suisse chargée des négociations.

Autres projets législatifs

L'unité Traités internationaux est en charge de la législation nationale dans le domaine de l'entraide pénale internationale, et notamment des adaptations de l'EIMP et des lois réglant la coopération avec les tribunaux pénaux internationaux. Elle fournit de plus une contribution aux projets législatifs de la Confédération ayant un rapport avec l'entraide judiciaire en matière pénale.

Travaux théoriques

L'unité soutient les responsables du domaine de direction dans l'élaboration des stratégies politiques et législatives du domaine d'IRH. Elle élabore des informations de fond, des mémos et des documents stratégiques. C'est aussi elle qui représente le domaine de direction dans les organes directeurs des organisations internationales actives dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale, et notamment dans les comités d'experts du Conseil de l'Europe ou dans les commissions de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

1.6 Procureure de liaison auprès d'Eurojust

Vue d'ensemble



La Suisse a conclu en 2011 un accord⁵ avec Eurojust dans le but de renforcer la coopération avec l'UE en matière de lutte contre les formes graves de criminalité internationale. IRH est l'autorité compétente de la Suisse pour l'exécution de cet accord. La coopération entre la Suisse et Eurojust s'est intensifiée depuis le 1^{er} mars 2015 avec le détachement d'une procureure de liaison auprès de l'agence.

Organisation

Mme Maria Schnebli assume la fonction de procureure de liaison détachée auprès d'Eurojust à La Haye. Sur le plan organisationnel, elle est subordonnée au domaine de direction IRH de l'OFJ. Elle jouit d'un statut diplomatique en tant qu'attachée de l'ambassade de Suisse à La Haye.

Tâches

- La procureure de liaison rassemble des informations, assure la coordination et noue des contacts directs en vue d'assurer le traitement des requêtes émises par Eurojust ou les autorités de poursuite pénale suisses dans le contexte d'enquêtes pénales internationales.
- Elle participe à des réunions de nature opérationnelle (« coordination meetings ») ou stratégique et organise de telles rencontres.
- Elle informe et conseille les autorités de poursuite pénale et d'exécution de l'entraide judiciaire des cantons et de la Confédération sur les prestations et soutiens qu'elle peut elle-même fournir et ceux dont Eurojust peut les faire bénéficier.
- Elle établit des rapports à l'intention du groupe de suivi d'Eurojust placé sous la direction d'IRH (membres : représentants de la Conférence des procureurs de Suisse, des ministères publics cantonaux et du MPC).

⁵ Accord du 27 novembre 2008 entre la Suisse et Eurojust, en vigueur depuis le 22 juillet 2011, RS 0.351.6.

2

Sur scène et en coulisse : Évènements et thèmes de l'année 2015

Il n'est pas question de présenter ici tous les cas traités par le domaine de direction IRH en 2015, mais simplement un florilège qui illustrera la diversité de ses tâches. Outre des affaires très médiatisées, nous parlerons aussi des thèmes qui ont eu une grande importance juridique l'an dernier, sans toutefois attirer l'attention du public.

2.1 L'affaire de la FIFA – un exemple de travail d'équipe

En tapant « Federal Office of Justice » et « FIFA » dans Google, on obtient 299 000 résultats. Ce chiffre ne reflète pas directement la quantité de travail demandée, mais il montre bien combien IRH, et avec lui de nombreuses autorités, ont été sollicitées en 2015. Il n'est possible de mener à bien de grandes affaires complexes de cette nature que grâce à un travail d'équipe efficace. L'affaire FIFA en est une bonne illustration.

« Operation Soccer »

Cela fait des années que le parquet du district est de New York enquête sur des membres actuels ou anciens du comité exécutif de la FIFA, dont certains sont ou ont été aussi membres du comité exécutif d'une fédération continentale ou cadres d'une fédération nationale. Le procureur américain les soupçonne d'avoir accepté des pots-de-vin et des commissions illégales depuis le début des années 1990. Des médias sportifs et des entreprises de marketing sportif auraient fait des versements pour se faire attribuer des contrats en relation avec des tournois de football en Amérique du Nord, centrale et du Sud. Les enquêtes visent aussi des représentants de ces entreprises.

Les États-Unis requièrent l'entraide judiciaire de la Suisse dans cette procédure pénale. Après plusieurs entretiens préparatoires, les autorités américaines demandent par la voie de l'entraide, le 6 mars 2015, la remise de documents relatifs à plus de 50 comptes dans des banques suisses, comptes sur lesquels elles soupçonnent les fonds illégaux d'avoir été versés. Dans une demande complémentaire, elles requièrent le blocage de 35 de ces comptes. Le 21 mai 2015, les États-Unis demandent à l'OFJ l'arrestation de plusieurs personnes à des fins d'extradition.

IRH émet les mandats d'arrêt à des fins d'extradition et charge la police cantonale de Zurich de se saisir des personnes visées.

Le 27 mai, sept personnes sont arrêtées dans un hôtel de Zurich. Le même jour, IRH ordonne le blocage de divers comptes détenus auprès de dix banques suisses et la production des documents relatifs à ces comptes.

Le 1^{er} juillet, les États-Unis demandent formellement à la Suisse d'extrader les sept détenus. Deux hauts fonctionnaires de la FIFA sont encore arrêtés à Zurich quelques mois plus tard, le 3 décembre 2015, toujours à la demande des autorités américaines et sur ordre d'IRH. À la fin de l'année, cinq des neuf personnes arrêtées en Suisse ont accepté d'être extradées. Quatre d'entre elles ont été remises aux États-Unis, et une à l'Uruguay.

Le montant des avoirs gelés au titre de l'entraide judiciaire accessoire est d'environ 80 millions de dollars américains. Le blocage des comptes a lieu dans la perspective d'une confiscation par les autorités américaines. Durant l'automne, IRH a ordonné non seulement la remise des documents bancaires mais aussi, sur demande des autorités américaines, la transmission de dossiers pénaux suisses en lien avec la procédure pénale menée aux États-Unis. Après étude d'une partie de cette masse très importante de preuves, et une fois entrées en force les premières décisions, les premiers documents bancaires ont été transférés aux États-Unis.



L'année 2015 a été dominée par l'affaire de la FIFA. Photo: Keystone, Pascal Mora

Pour un bon travail d'équipe, il faut une communication fluide et l'implication de tous les acteurs importants. Lors de l'opération « Soccer », il a fallu régler au préalable diverses questions : comment coordonner les procédures d'extradition et d'entraide avec les enquêtes pénales du MPC, sur le fond et dans le temps ? Quand ordonner le blocage des comptes pour ne pas mettre en péril l'arrestation des personnes visées par la procédure d'extradition ? Comment et quand allait-on informer les médias ? De quelles ressources devaient disposer les autorités concernées ? L'affaire FIFA était principalement du ressort des unités Extraditions et Entraide judiciaire II d'IRH, ainsi que de la police cantonale de Zurich. Elles sont restées en contact permanent avec les autorités américaines et avec les services de communication concernés.

Le bilan actuel de cette coopération est entièrement positif. La communication transparente, dans les limites des compétences de chacun, a très bien fonctionné. Toutes les autorités impliquées ont joué leur rôle. La seule ombre à ce tableau a été l'information prématurée du New York Times, à cause de laquelle des journalistes se trouvaient déjà sur place, devant l'hôtel zurichois où la police allait procéder à l'arrestation des premiers prévenus. On ne sait pas qui a commis cette indiscretion. Heureusement, elle n'a pas porté atteinte au résultat de cette opération.

2.2 Du mandat de recherche à l'extradition – un parcours parfois long

En 2015, IRH a reçu 397 demandes d'extradition, soit légèrement plus que l'année précédente (364). C'est un nombre en soi important. Environ trois quarts des demandes proviennent de l'espace Schengen. Cela montre bien l'étroite relation de la Suisse avec les États voisins, surtout dans le domaine de la poursuite pénale internationale.

Il est en général souhaitable, face à une demande d'extradition, de réagir rapidement pour prendre les décisions nécessaires et pour les exécuter. La maxime de célérité, en droit de l'extradition, vise à ce que les personnes concernées ne passent pas un temps excessif en détention dans l'attente de connaître leur sort. Il s'agit aussi d'utiliser plus efficacement les ressources en finance et en personnel. Pourtant, lorsqu'une procédure pénale suisse et une procédure pénale étrangère coexistent, il n'est pas si facile de mener rapidement à bien l'extradition, même lorsque les circonstances ne sont pas particulièrement compliquées et qu'il n'y a pas de problème juridique particulier à régler. On pourra s'en convaincre en étudiant l'exemple d'un citoyen croate sous le coup d'un mandat d'arrêt allemand pour cambriolage.

Une affaire allemande – plus compliquée qu’il n’y paraît

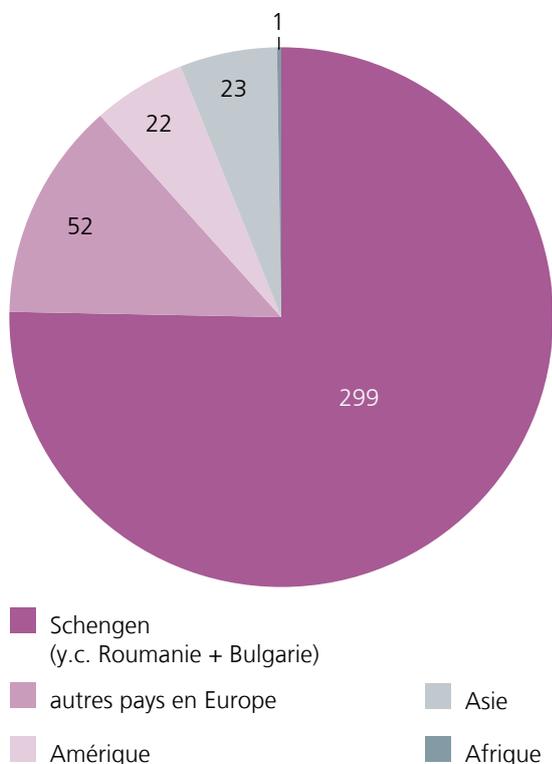
Le 7 novembre 2013, IRH reçoit un mandat d’arrêt via Interpol : un procureur de Munich recherche un citoyen croate vivant en Suisse, soupçonné d’avoir cambriolé plusieurs bijouteries. On vérifie son identité : il est en détention provisoire dans le canton de Bâle-Ville, où le ministère public a ouvert une enquête sur lui pour cambriolage. Le 13 novembre, IRH transforme la détention provisoire en détention en vue de l’extradition. Ainsi, si la détention provisoire est levée, il ne s’évanouira pas dans la nature. Interrogé une première fois par le procureur de Bâle-Ville sur ordre d’IRH, le 15 novembre 2013, le détenu déclare qu’il refuse d’être extradé vers l’Allemagne. On engage donc la procédure ordinaire d’extradition.

Peu après, IRH reçoit la demande d’extradition formelle du ministère de la justice bavarois. Il ordonne l’audition du détenu concernant cette demande. Des échanges avec le ministère public bâlois révèlent que le prévenu risque, dans la procédure ouverte dans ce canton, une peine privative de liberté d’un à trois ans. Une fois que l’avocat du cambrioleur présumé a pu aussi présenter sa position écrite sur la demande d’extradition, IRH rend, le 16 janvier 2014, sa décision d’extradition : le détenu doit être remis à l’Allemagne une fois purgée, le cas

échéant, la peine privative de liberté encourue en Suisse. En février, le détenu adresse un recours au Tribunal pénal fédéral contre cette décision. Le 29 avril 2014, le Tribunal pénal fédéral rejette le recours. Sa décision n’est pas attaquée devant le Tribunal fédéral, si bien que fin mai, IRH autorise l’extradition vers l’Allemagne et la remise du prévenu au ministère public bavarois, toujours sous réserve de l’exécution de la peine privative de liberté en Suisse.

Questionné à ce sujet, le procureur bâlois indique que la personne poursuivie purge désormais sa peine à titre anticipé. Il dressera l’acte d’accusation dans l’été et il faut s’attendre à une peine privative de liberté d’environ trois ans. Ce n’est que le 6 mars 2015 que le prévenu est condamné en première instance à une peine privative de liberté de trois ans ¼. Il fait cependant appel, un appel qui sera rejeté le 17 décembre 2015 par le tribunal d’appel de Bâle-Ville. Comme le condamné a déjà exécuté les deux tiers de sa peine, le président de cette cour décide cependant de le libérer de l’exécution anticipée, tout en demandant que soit garantie sa remise aux autorités allemandes, au titre de l’extradition. Enfin, le 21 décembre 2015, l’homme est remis à l’Allemagne sur injonction d’IRH.

Demandes d'extradition à la Suisse en 2015



Graphique : OFJ IRH

L’existence de deux procédures pénales parallèles, l’une en Suisse et l’autre à l’étranger, ralentit la procédure d’extradition. En règle générale, il faut attendre que le jugement rendu en Suisse soit exécuté pour qu’IRH puisse achever et classer l’affaire. Au lieu que la procédure dure environ six mois, comme c’est d’habitude le cas avec les États européens, le dossier reste entre les mains d’IRH bien plus longtemps, parfois même plusieurs années. Il faut notamment s’assurer que la fin de l’exécution de la peine en Suisse et l’exécution de l’extradition soient bien coordonnées. Cela implique de se renseigner périodiquement et d’entretenir le contact entre toutes les autorités concernées. IRH gère un système de contrôle électronique afin d’assister les unités dans cette tâche.



Un ressortissant croate sera extradité vers l'Allemagne, où il est accusé d'avoir cambriolé plusieurs bijouteries, dès la fin de sa peine privative de liberté en Suisse. Photo : Keystone

2.3 Procédure d'extradition avec les États de common law

Le monde est partagé entre deux grandes traditions juridiques, qui ont aussi des retombées dans le domaine de l'extradition. La tradition continentale est appelée la civil law. Y appartiennent la plupart des États européens. Entre ceux-là, l'extradition est comparativement facile. Elle peut être initiée sur la base d'un mandat d'arrêt décrivant suffisamment clairement les faits que la personne concernée est soupçonnée d'avoir commis. Il n'y a pas besoin de preuves formelles. Tel n'est pas le cas dans les pays de tradition anglo-saxonne – les pays de common law – tels que le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande. Ces États exigent bien davantage qu'un soupçon. Avant qu'une personne puisse être arrêtée et remise à un autre pays, il faut apporter les preuves qu'elle est vraisemblablement coupable. Souvent, seules les

formes de preuves prévues par le droit national sont admissibles. Les demandes d'entraide judiciaire adressées aux États de common law sont donc plus ardues à établir et présentent moins de chances de succès.

Lorsqu'il s'agit de décider si la Suisse va préparer une demande d'arrestation et d'extradition à un État de common law, les exigences posées par cet État en matière de preuves sont un facteur crucial. IRH décide de la marche à suivre concrète en contact étroit avec les autorités suisses de poursuite pénale, compte tenu du travail que nécessitera la procédure et des frais prévisibles.

IRH a ainsi adressé en 2015 une demande d'extradition à la Nouvelle-Zélande qui a nécessité un important investissement en temps. Cet exemple illustre bien le problème des preuves requises par les États de common law.

Un meurtre, deux systèmes juridiques...

Alberto Fabbri, procureur en chef du canton de Bâle-Ville, raconte :

Le 13 décembre 2000, une jeune Tamoule est tuée dans son logement à Bâle. Deux jours plus tard, le ministère public de Bâle-Ville émet un mandat d'arrêt contre son ancien compagnon, S. C., qui vient lui aussi du Sri Lanka, et qu'il soupçonne de meurtre ou d'homicide volontaire. L'homme, sur qui pèsent de lourds soupçons, fait l'objet d'un mandat d'arrêt international lancé par IRH sur demande du ministère public.

Onze ans plus tard, le 17 août 2011, Interpol Wellington signale que S. C. a été découvert en Nouvelle-Zélande, où il réside sous le nom de S. B. Il est entré dans ce pays en février 2001, avec un faux passeport, venant de Paris et passant par Séoul. Depuis lors, il est domicilié à Auckland.

Toujours par l'intermédiaire d'IRH, le ministère public de Bâle-Ville confirme le mandat d'arrêt aux autorités néo-zélandaises et leur indique qu'il souhaite une extradition. C'est là le point de départ d'une procédure d'extradition qui va s'avérer excessivement longue et compliquée. Le premier obstacle réside dans le fait que le droit néo-zélandais exige que le mandat d'arrêt émane d'un juge, et non d'un procureur. Il faut donc envoyer aux autorités néo-zélandaises des expertises sur les compétences et les prérogatives d'un ministère public suisse, en détaillant tout spécialement la compétence d'émettre des mandats d'arrêt, d'ordonner des mesures de contrainte et de procéder à des auditions de témoins. L'OFJ et la cour d'appel du canton de Bâle-Ville élaborent tout spécialement de volumineux documents explicatifs pour les adjoindre au dossier d'extradition, concernant le statut et les tâches d'un ministère public dans la procédure pénale suisse.

Autre difficulté, toutes les preuves doivent être adaptées à la demande d'extradition à la Nouvelle-Zélande. Il faut présenter une deuxième fois les procès-verbaux d'interrogatoire et les rapports du dossier d'extradition à l'ensemble des témoins et des experts pour qu'ils en attestent l'exactitude. On doit

même faire venir un témoin important de l'étranger en avion. Chaque document est ensuite traduit en anglais et certifié conforme par le biais d'une déclaration sur l'honneur devant un représentant de Nouvelle-Zélande, l'attaché légal de l'ambassade néo-zélandaise à Genève.

Après plusieurs tentatives, IRH a pu transmettre la demande d'extradition définitive à la Nouvelle-Zélande le 16 juin 2014, par l'intermédiaire de la représentation suisse dans ce pays. Sur ordre du ministre néo-zélandais de la justice du 18 août 2014, le tribunal compétent d'Auckland a émis un mandat d'arrêt contre S. C. le 22 août 2014. L'homme a été arrêté et déféré au tribunal de district d'Auckland le 26 août 2014, mais il a été remis en liberté sur caution en attendant son audition en vue de l'extradition.

Dans la perspective de cette audition par le juge, le ministère de la justice a de nouveau demandé à la Suisse de lui livrer formellement divers compléments de dossier, qui ont demandé des investigations approfondies. Le 22 mai 2015, le juge estime enfin que les preuves contenaient à première vue suffisamment d'éléments pour accuser S. C. de meurtre et que les autres critères de l'extradition étaient remplis. Il ordonne son arrestation.

Une fois que le ministre de la justice néo-zélandais a ordonné l'exécution de l'extradition, on peut commencer à planifier la remise de S. C. aux autorités suisses. Cela ne va pas non plus sans démarches administratives à divers niveaux, notamment l'obtention des autorisations nécessaires pour faire transiter le détenu par les États-Unis et l'Allemagne. Le fait que tout se passe sans incident est le résultat d'une étroite et intensive coopération entre les autorités.

Depuis le moment où l'on a retrouvé la trace de S. C. en Nouvelle-Zélande, il s'est écoulé quatre ans – temps d'une procédure très complexe – jusqu'au moment où le suspect arrive en Suisse, le 25 août 2015, escorté par une équipe de la police cantonale de Bâle-Ville. S. C. a été accusé de meurtre par les autorités bâloises et il est actuellement en détention provisoire, en l'attente de son procès.

Malgré les difficultés qu'entraînent les dispositions sur les preuves, l'extradition a pu avoir lieu, au prix de longs efforts. Il n'en reste pas moins que la confrontation de systèmes juridiques différents pose des problèmes qu'il serait bon de résoudre à l'avenir. Il est indispensable, pour les spécialistes d'IRH, d'observer les

évolutions de ces dispositions dans les États concernés et d'entretenir le dialogue avec les spécialistes de ces États. IRH œuvre en outre à favoriser la discussion sur ce thème dans les enceintes multilatérales, par exemple au Conseil de l'Europe, ou à l'aborder dans les consultations bilatérales.



Dans l'affaire S. C., toutes les preuves à l'appui de la demande d'extradition ont dû être adaptées. L'OFJ a apposé sur le dossier le sceau du DFJP, condition formelle encore requise par certains traités d'extradition parmi les plus anciens. Photo : OFJ IRH

2.4 Qualité pour recourir en cas de délégation de la poursuite pénale

Il arrive souvent que la Suisse délègue aux autorités d'un autre État la poursuite d'une infraction qui relèverait normalement de sa souveraineté pénale. En 2015, elle a fait 199 demandes à l'étranger en ce sens (220 en 2014). De plus, les ministères publics des cantons adressent chaque année directement 200 demandes en ce sens environ à l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, sans passer par IRH.

Malgré ce chiffre assez élevé de 400 demandes à l'étranger par an, il n'y a guère de décisions de justice dans ce domaine. En effet, les conditions spéciales pour recourir en la matière sont très strictes. L'année 2015 a vu rendre une décision importante du Tribunal pénal fédéral à ce sujet⁶, décision confirmée par la suite par le Tribunal fédéral⁷.

Dans une procédure pénale ouverte par le MPC contre A, un ressortissant brésilien vivant au Brésil, IRH a demandé à cet État de mener la poursuite pénale par délégation, conformément à un vœu du MPC. A et deux autres personnes ont fait recours au Tribunal pénal fédéral contre cette demande. Le Tribunal pénal fédéral n'est pas entré en matière, parce que les recourants n'avaient pas le droit de recourir au sens de l'art. 25, al. 2, EIMP : ils n'avaient pas leur résidence habituelle en Suisse, ni aucun autre lien étroit avec ce pays. Aucune circonstance ne justifiait une exception. Ce serait le cas si la personne, bien qu'elle réside à l'étranger et ne remplisse pas les conditions mentionnées, était touchée par la délégation de la poursuite pénale comme par une mesure d'entraide judiciaire. Tel n'était pas le cas en l'occurrence. Les recourants n'avaient pas prétendu que la délégation de la procédure au Brésil entraînerait la remise d'objets ou de valeurs dont eux-mêmes ou des tiers étaient des ayants droit. Le Tribunal fédéral, saisi à son tour d'un recours contre la décision du Tribunal pénal fédéral, n'est pas non plus entré en matière.

Les tribunaux ont jusqu'à présent confirmé la pratique d'IRH : cela revient à dire que l'ouverture d'une procédure pénale à l'étranger ne doit pas être empêchée ou retardée d'emblée par un recours contre la demande suisse. Si c'était le cas, les autorités étrangères courraient le risque de ne pas pouvoir prendre à temps des mesures provisoires pour saisir des preuves ou pour arrêter l'auteur éventuel de l'infraction. Cette pratique vise à ce que les autorités judiciaires examinent rapidement sur le fond les accusations portées devant elles.

Il n'est pas possible pour autant de transmettre des preuves à des autorités étrangères via une demande de délégation de la poursuite pénale alors que cette transmission serait interdite dans une procédure d'entraide judiciaire. Les autorités suisses de poursuite pénales et, bien sûr, IRH s'assurent de ce point lorsqu'elles transmettent une demande à l'étranger.

⁶ Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.275 / RP.2015.61 + 62, RR.2015.276 / RP.2015.63 + 64, RR.2015.277 / RP.2015.65 + 66 du 29 octobre 2015.

⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_595/2015 du 19 novembre 2015.

2.5 Délégation à l'étranger de l'exécution de jugements pénaux suisses

En pratique, il est plutôt rare que les conditions relatives à la délégation de l'exécution d'un jugement pénal à l'étranger – à savoir habituellement dans le pays d'origine du condamné – soient réalisées. Cette forme de coopération n'est possible qu'avec les États dont le système juridique est similaire à celui de la Suisse, comme l'Allemagne ou l'Autriche. La plupart des autres États ne peuvent pas appliquer les peines prononcées à l'étranger, ou seulement si un accord international le prévoit. La CAAS⁸ et le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement⁹ prévoient la délégation de l'exécution des peines dans un cas bien précis : si le condamné se soustrait par la fuite à l'exécution de la peine dans son État d'origine. En 2015, un cas impliquant la France a eu un grand retentissement médiatique :

Passé entre les mailles du filet...

Le 2 avril 2014, la cour d'appel du tribunal cantonal vaudois condamne le ressortissant français L. S. à une peine d'emprisonnement de quatorze ans pour meurtre. Ce jugement est confirmé et entre en force en octobre 2014. Auparavant, le Tribunal fédéral avait cassé un premier jugement de la même instance, rendu le 29 novembre 2012, qui prononçait une peine de seize ans. Or, le jour de la communication de ce premier jugement, le 30 novembre 2012, L. S. n'était plus là, alors que la veille encore, il avait pris part à l'audience et avait annoncé qu'il assisterait à la communication du lendemain, selon le procureur général du canton de Vaud. Il avait déjà quitté la Suisse et se trouvait en France.

La France – comme d'ailleurs la Suisse – n'extrade pas ses propres ressortissants. Une extradition vers la Suisse n'était donc pas possible. Le 6 janvier 2015, IRH, à la demande du canton de Vaud, a soumis au ministère français de la justice une demande de délégation de l'exécution de la peine. Les autorités françaises ne pouvaient cependant pas, pour des raisons juridiques, accepter la demande de la Suisse. Le problème était essentiellement que le jugement du 2 avril 2014 était entré en force alors que L. S. se trouvait déjà en France. La demande a donc été rejetée.



La délégation de l'exécution d'un jugement pénal suisse par un autre État n'est possible qu'à des conditions très strictes. Photo : Keystone

Dans le cas présenté, les conditions de l'art. 68 CAAS et de l'art. 2 du Protocole additionnel n'étaient pas remplies. Le condamné a quitté la Suisse entre deux échéances du tribunal, avant que le jugement définitif ne soit rendu. Or, ces deux dispositions exigent que le jugement soit entré en force pour que son exécution puisse être déléguée ; en d'autres termes, le condamné doit avoir pris la fuite avant l'exécution du jugement.

Le Conseil de l'Europe est en train de remanier le Protocole additionnel. Il s'agit entre autres d'élargir le champ d'application de l'art. 2, pour que le protocole couvre des cas dans lesquels le délinquant rejoint légalement sa patrie d'origine pendant la procédure pénale ou une fois le jugement rendu, et ne retourne pas dans l'État du jugement.

⁸ Convention d'application de l'Accord de Schengen, applicable à la Suisse en vertu de l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (Accord d'association à Schengen, AAS, RS 0.362.31).

⁹ Protocole additionnel du 18 décembre 1997 à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, RS 0.343.1.

2.6 Transfèrement de condamnés : durée de la procédure

IRH reçoit un certain nombre de demandes de ressortissants étrangers condamnés en Suisse qui souhaitent purger leur peine privative de liberté dans leur propre pays (48 en 2015, contre 47 en 2014). La plupart de ces demandes sont traitées selon les dispositions de la convention sur le transfèrement¹⁰, car leurs auteurs sont presque tous des ressortissants européens.

En 2015, IRH a appliqué pour la première fois deux nouveaux traités sur le transfèrement : il a transmis trois demandes aux autorités kosovares sur la base d'un traité¹¹ qui n'est en vigueur que depuis le 11 mai 2014 ; et un condamné a demandé à accomplir le solde de sa peine en République dominicaine¹².

Dans deux cas seulement, les autorités d'exécution des peines cantonales ont demandé le transfèrement de personnes condamnées vers leur pays d'origine contre la volonté de ces dernières. Il s'agissait d'un ressortissant roumain et d'un ressortissant allemand.

Les demandes de citoyens suisses condamnés à l'étranger et désirant purger leur peine en Suisse restent peu nombreuses (13 en 2015, contre 14 en 2014). La grande majorité de ces personnes accomplit sa peine dans un pays européen. IRH a cependant mené quelques procédures en 2015 avec des États extra-européens (par ex. la Thaïlande, le Venezuela, le Pérou, Trinidad et Tobago). Ces procédures sont cependant généralement lentes et prennent beaucoup de temps. La distance, les difficultés linguistiques et les règles compliquées de compétences dans ces États en sont sans doute quelques-unes des raisons. IRH peut généralement s'appuyer sur le concours des consulats et ambassades suisses sur place.

Bien que, selon la Convention sur le transfèrement, il soit possible de transférer un condamné pour purger un solde de peine de six voire trois mois, c'est généralement infaisable car la procédure prend du temps, parfois plus que la durée de la peine qui reste à exécuter. Les raisons de ces longueurs sont multiples. Déjà, les autorités suisses doivent examiner soigneusement la demande de la personne qui désire être transférée. Elles doivent réunir les documents nécessaires et se procurer le cas échéant la traduction de documents parfois volumineux ; la transmission elle-même prend aussi du temps. Souvent, les autorités de l'État d'origine



L'OFJ a soumis trois demandes aux autorités kosovares sur la base d'un traité de transfèrement bilatéral ; les trois condamnés désiraient purger le reste de leur peine dans leur pays d'origine. Photo (établissement pénitentiaire de Dubrava) : SRF, cameraman Gazmend Idrizi

¹⁰ Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées, RS 0.343.

¹¹ Traité du 14 mai 2012 entre la Confédération suisse et la République du Kosovo sur le transfèrement des personnes condamnées, RS 0.344.475.

¹² Convention du 16 janvier 2013 sur le transfèrement des personnes condamnées entre la Suisse et la République dominicaine, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2014, RS 0.344.318.

ont besoin d'encore plus de temps pour statuer sur la demande, sans doute en grande partie parce qu'elles assumeront la responsabilité de l'exécution de la peine et les frais qui en découlent. La reconnaissance d'un jugement pénal étranger doit en outre être confiée à un tribunal. Enfin, si les deux États consentent au trans-

fèrement et que le condamné confirme son souhait d'être transféré, il peut se passer encore beaucoup de temps – pour des raisons souvent obscures – avant que l'État dans lequel la peine doit être exécutée prenne effectivement en charge le condamné.

Transfèrement réussi !

En novembre 2015, un condamné a été transféré à la Serbie pour finir d'y purger sa peine, après une procédure de quatre ans et demi.

Condamné et emprisonné en Suisse, ce détenu a demandé à IRH, le 5 octobre 2009, à être transféré vers son État d'origine. On ne savait pas bien, au départ, s'il s'agissait d'un citoyen serbe ou kosovar. Il avait d'ailleurs déposé une première demande de transfèrement vers le Kosovo, rejetée car la Suisse n'avait pas encore conclu d'accord de transfèrement avec ce pays. En février 2010, l'autorité cantonale d'exécution des peines est invitée à transmettre les documents nécessaires à un transfèrement. Afin de clarifier la nationalité du condamné, IRH prend contact avec les autorités de Serbie et du Kosovo. Cela prend à peu près une année, pour établir enfin que le condamné possède les deux nationalités. Début mars 2011, l'autorité cantonale d'exécution des peines se dit

prête à constituer le dossier de transfèrement. Les documents et leur traduction en serbe parviennent à IRH début octobre 2011.

Le 14 octobre 2011, IRH communique sa demande formelle de transfèrement au ministère serbe de la justice. Presque un an plus tard, le 11 septembre 2012, ce ministère transmet la décision judiciaire constatant que le transfèrement peut être exécuté. Il faut encore requérir quelques informations telles que les conditions d'une libération conditionnelle. Enfin, le 5 et le 27 mai 2014 respectivement, le condamné et l'autorité cantonale consentent aux conditions du transfèrement. IRH peut transmettre au ministère serbe de la justice l'approbation formelle du transfèrement le 12 septembre 2014, mais il s'écoulera encore quatorze mois avant qu'une escorte policière serbe vienne en Suisse chercher le condamné. Celui-ci quitte le pays le 17 novembre 2015.

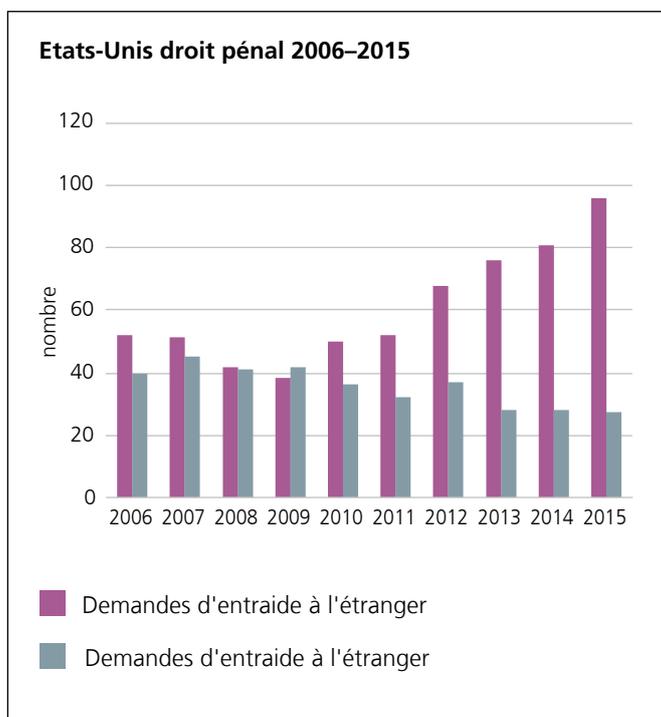
Il faut examiner très tôt le coût et les avantages possibles du transfèrement d'un condamné, parce que la procédure est souvent longue et complexe. IRH joue donc un rôle important de conseiller des autorités cantonales de l'exécution des peines au

moment de l'examen préliminaire des demandes. Le fait qu'IRH entretienne régulièrement de bons contacts avec l'État d'exécution contribue aussi à ce que la procédure se déroule plus rapidement.

2.7 Coopération judiciaire intensive avec les États-Unis

La Suisse et les États-Unis ont une longue tradition de coopération fructueuse en matière d'entraide judiciaire pénale. Les États-Unis sont le premier pays avec lequel la Suisse a conclu un traité bilatéral d'entraide judiciaire¹³. Les échanges à ce titre se sont multipliés ces dernières années. Le phénomène le plus marquant est le nombre des demandes suisses, qui sont trois fois plus nombreuses que celles que les États-Unis adressent à la Suisse. Les autorités suisses de poursuite pénale profitent donc bien plus souvent du soutien des autorités américaines que l'inverse.

Après être resté longtemps stable, le nombre de demandes d'entraide suisses adressées aux États-Unis n'a cessé de croître depuis 2010. En cinq ans, il a quasiment doublé (il est passé de 50 en 2010 à 81 en 2014 puis 96 en 2015). Ce n'est pas sans raison : l'essor de l'usage d'Internet fait exploser la cybercriminalité, notamment les fraudes, les infractions sexuelles et les diffamations. Le nombre de procédures pénales dans ce domaine a donc nettement augmenté. Comme la plupart des grandes entreprises de la webosphère ont leur siège aux États-Unis, c'est là-bas qu'il faut chercher les données et les preuves nécessaires pour mener ces procédures. D'où le grand nombre de demandes d'entraide judiciaire adressées par les autorités suisses de poursuite pénale aux États-Unis. Une grande partie d'entre elles concernent la préservation et la remise de contenus numériques, mais aussi de données secondaires concernant les communications électroniques passant par des fournisseurs de services Internet américains. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, de la Convention sur la cybercriminalité¹⁴, qui s'applique entre autres à l'entraide judiciaire avec les États-Unis, a aussi entraîné une augmentation du nombre de demandes.



Graphique : OFJ IRH

Le nombre de demandes d'entraide américaines adressées à la Suisse a, au contraire, un peu reculé ces cinq dernières années. Notamment, IRH a reçu moins de demandes de la Securities and Exchange Commission (SEC), l'autorité américaine de surveillance des activités boursières. Bien que la SEC soit au fond une autorité administrative, elle est habilitée à adresser des demandes d'entraide judiciaire à la Suisse par le traité d'entraide judiciaire qui lie les deux pays. Après avoir fait usage de cette compétence des années durant, elle préfère passer, depuis un certain temps, par la voie de l'assistance administrative. Grâce à l'adaptation des dispositions sur l'assistance administrative dans plusieurs lois spéciales, ses demandes peuvent être traitées assez rapidement par les autorités administratives suisses compétentes. Dans de nombreux cas, il n'est plus nécessaire de faire une demande d'entraide judiciaire. Les chiffres traduisent ce changement de pratique. L'année 2015 ne fait pas exception (27 demandes en 2015, 28 en 2014, 36 en 2010).

Le léger recul du nombre de demandes en provenance des États-Unis va de pair avec l'allongement des procédures. D'une part, les procédures pénales qui sont à la base des demandes sont toujours plus souvent importantes et complexes, par exemple dans les affaires de corruption. D'autre part, les mesures d'entraide nécessaires ou demandées sont régulièrement nombreuses. Il n'est pas rare que les demandes portent sur un grand nombre de comptes bancaires détenus par plusieurs personnes. De plus, il arrive que les autorités américaines requièrent la transmission de dossiers pénaux lorsque les faits font l'objet d'enquêtes parallèles en Suisse. La consultation des documents et l'octroi du droit d'être entendu à toutes les personnes concernées doivent être effectués scrupuleusement et prennent beaucoup de temps. En 2015, le montant des avoirs dont le gel a été demandé par les États-Unis est particulièrement frappant ; il s'agissait parfois de fonds atteignant des centaines de millions de francs.

Si l'on met de côté l'affaire de la FIFA, IRH a eu à s'occuper en 2015 de trois demandes d'entraide américaines sur fond de corruption de fonctionnaires étrangers. Deux affaires, liées dans une certaine mesure, concernaient la corruption de fonctionnaires vénézuéliens en relation avec des contrats dans le domaine de l'énergie et de l'acier. IRH a accordé l'entraide et ordonné la saisie de documents bancaires et le blocage de nombreux comptes. Dans le troisième cas (voir l'encadré qui suit), il était non seulement question de corruption d'un agent public étranger, mais aussi d'une « personne politiquement exposée »¹⁵.

¹³ Traité du 25 mai 1973 entre la Confédération Suisse et les États-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale, RS 0.351.933.6.

¹⁴ Convention du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité, RS 0.311.43.

¹⁵ Voir plus haut, note de bas de page 2.

Un relent de corruption

Les autorités américaines mènent depuis 2006 une enquête pénale pour corruption d'agents publics étrangers. Il est question de dessous-de-table versés par plusieurs entreprises étrangères désireuses de s'implanter sur le marché d'une ex-république soviétique. Ces fonds, transitant en partie par des comptes en Suisse, auraient profité en fin de compte à la fille du président de cette ex-république. D'autres procédures pénales sont en cours dans la même affaire, dont une, notamment, ouverte par le MPC. Dans le cadre de la procédure américaine, les autorités de ce pays demandent l'entraide judiciaire à la Suisse. IRH leur répond favorablement en 2014, édictant les décisions d'entrée en

matière et de clôture nécessaires. Le Tribunal pénal fédéral ayant rejeté les recours soulevés contre ces décisions, les documents bancaires saisis et les dossiers pénaux suisses associés ont pu être transmis aux autorités américaines. En 2015, ces dernières, ayant examiné les documents qui leur avaient été remis, demandent à IRH de bloquer plusieurs comptes bancaires. IRH accorde l'entraide et ordonne le gel de 350 millions de dollars. Ces fonds ont déjà été saisis par le MPC dans le cadre de sa propre procédure. Ils resteront gelés jusqu'à ce que les États-Unis ou la Suisse ordonnent leur confiscation. Si tel est le cas, il sera en outre possible de les partager entre les États concernés.

Pour lutter efficacement contre le crime, il faut que les procédures d'entraide judiciaire soient rapides, ce qui exige une étroite coopération et une bonne coordination entre les États concernés. En effet, il est important de saisir aussi vite que possible les fonds qui pourraient provenir d'activités criminelles, afin de pouvoir les confisquer plus tard si les soupçons s'avèrent fondés. C'est aussi dans l'intérêt du secteur financier suisse. On peut supposer, vu l'évolution de ces dernières années, qu'IRH continuera de devoir

traiter des demandes complexes en provenance des États-Unis (et d'autres États). Il lui faut donc non seulement disposer des ressources suffisantes, mais aussi des connaissances spécifiques. C'est pourquoi, depuis 2015, IRH compte dans ses rangs un analyste financier, tout particulièrement chargé de démêler la toile enchevêtrée des montages financiers et de déceler ce qui peut être d'importance pour les procédures pénales étrangères.



Tout particulièrement dans les procédures d'entraide judiciaire avec les États-Unis, il faut récolter des preuves volumineuses, surtout des documents bancaires, et la procédure touche un grand nombre de personnes. Photo: OFJ IRH

2.8 Pratique de la délégation de la poursuite pénale à l'étranger en l'absence de compétence juridictionnelle suisse

En 2015, IRH s'est particulièrement attaché à approfondir le thème des dénonciations à des fins de poursuites pénales. Il a exposé quand il était possible de transmettre la dénonciation d'une infraction commise à l'étranger à l'État en question, et selon quelles modalités, dans sa circulaire n° 4 du 20 mars 2015¹⁶.

Commis à l'étranger – punis en Suisse ?

Nicolas Cruchet, procureur général suppléant du canton de Vaud, raconte :

Voici trois exemples illustrant la problématique des dénonciations pénales à l'étranger.

- a) Une famille, dont tous les membres sont de nationalité italienne et ont leur domicile en Suisse, va passer ses vacances en France. Sur une route nationale, ils sont victimes d'un « car-jacking » : sous la menace d'une arme, les malfaiteurs forcent la famille à quitter le véhicule, à bord duquel ils prennent la fuite.
- b) Une étudiante espagnole, qui vit dans la région de Lausanne, se rend en Belgique pour passer quelques jours chez des amis. À Bruxelles, elle est abordée et violée par un inconnu. Au cours de la lutte, elle lui arrache une touffe de cheveux, qu'elle a la présence d'esprit de garder et de donner à la police en Suisse après son retour.
- c) Un couple de frontaliers étrangers résidant en Suisse confie ses deux petites filles à un oncle pendant les vacances scolaires. L'oncle, qui vit en France, n'a pas non plus la nationalité suisse. Pendant le séjour des deux filles, il abuse d'elles sexuellement.

Ces trois exemples ont une chose en commun : l'acte a été commis à l'étranger mais dénoncé en Suisse, auprès des

En résumé, de telles dénonciations peuvent être communiquées – en règle générale par IRH – lorsqu'il existe une base légale (par ex. l'art. 21 CEEJ ou une disposition dans un traité bilatéral). Il faut que le ministère public suisse concerné ait formellement constaté que l'affaire ne relève pas de la juridiction pénale suisse ; la victime doit souhaiter que la dénonciation soit transmise et il doit s'agir d'une infraction grave.

autorités de poursuite pénale (police ou procureur) du lieu où vivent les victimes. En général, si elles soupçonnent une infraction grave, ces autorités prennent des mesures d'enquête immédiates, pour s'assurer des preuves (par ex. conserver les cheveux arrachés au violeur bruxellois pour pouvoir mener plus tard une analyse d'ADN). Cependant, comme l'acte ne relève pas de la juridiction suisse, elles ne peuvent pas donner suite à la dénonciation. Elles sont obligées de rendre une ordonnance de non-entrée en matière. Selon le principe de territorialité, les infractions doivent être poursuivies par l'État sur le territoire duquel elles ont été commises. Les autorités suisses ne peuvent pas engager de poursuites sur un acte commis à l'étranger, à moins que soit la victime, soit l'auteur de l'acte ne soit de nationalité suisse (principe de la personnalité active / passive).

Mais si un procureur suisse ne peut agir faute de compétence juridictionnelle, comment peut-il, pour satisfaire à son devoir moral, permettre du moins aux autorités judiciaires étrangères d'intenter une poursuite pénale contre l'auteur d'une infraction particulièrement grave ? Le ministère public du canton de Vaud a posé la question à l'Office fédéral de la justice. Celui-ci a répondu en mars 2015 par une circulaire qui donne une réponse satisfaisante à ces questions pratiques.

Les autorités de poursuite pénale du canton de Vaud se félicitent de ce résultat.

Depuis l'envoi de la circulaire, de premiers résultats positifs ont été signalés. La nouvelle pratique répond à un besoin pour les victimes. Il est important que les autorités étrangères aient connaissance des infractions commises et puissent, le cas échéant, ouvrir une procédure.

¹⁶ Téléchargeable sur Internet à l'adresse : www.ofj.admin.ch > Sécurité > Entraide judiciaire internationale en matière pénale > Guide de l'entraide judiciaire > Droit pénal > Directives et aide-mémoire.

2.9 La restitution d'avares acquis illicitement et les défis particuliers du Printemps arabe

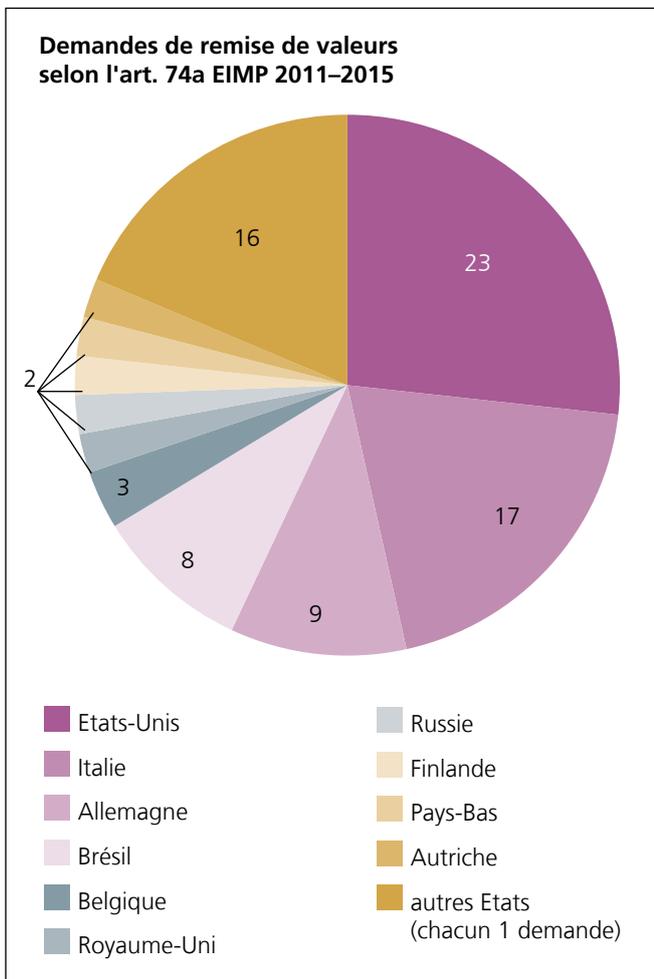
Place financière de première importance, en particulier dans la gestion de fonds privés étrangers, la Suisse a depuis longtemps été amenée à répondre à des demandes d'entraide étrangères visant à la saisie et au recouvrement de produits d'actes illicites commis sur le territoire de l'État d'origine et par la suite déposés en Suisse. La qualité de l'assistance fournie par les autorités suisses est en effet un élément important de la réputation de sa place financière. La Suisse a joué et joue encore un rôle de pionnier en matière de remise de valeurs. À côté de la voie civile, toujours ouverte, l'art. 74a EIMP permet la saisie et le recouvrement du produit d'infractions par le biais de la coopération judiciaire en matière pénale. La remise de valeurs est grandement facilitée par la possibilité qu'a la Suisse de bloquer les comptes bancaires à titre provisoire.

L'art. 74a EIMP vise à ce que la restitution des avoirs incriminés se passe de la manière la plus simple possible. Le dispositif mis en place, conçu comme une mesure d'entraide judiciaire, est plus léger et plus rapide que l'exécution formelle d'un jugement de confiscation étranger. Ces cinq dernières années, l'OFJ, par IRH a, en tout reçu 86 demandes de remises d'avares, dont 18 en 2015 (et 17 en 2014). La plus grande partie d'entre elles provient des États-Unis, suivis par l'Italie et l'Allemagne.

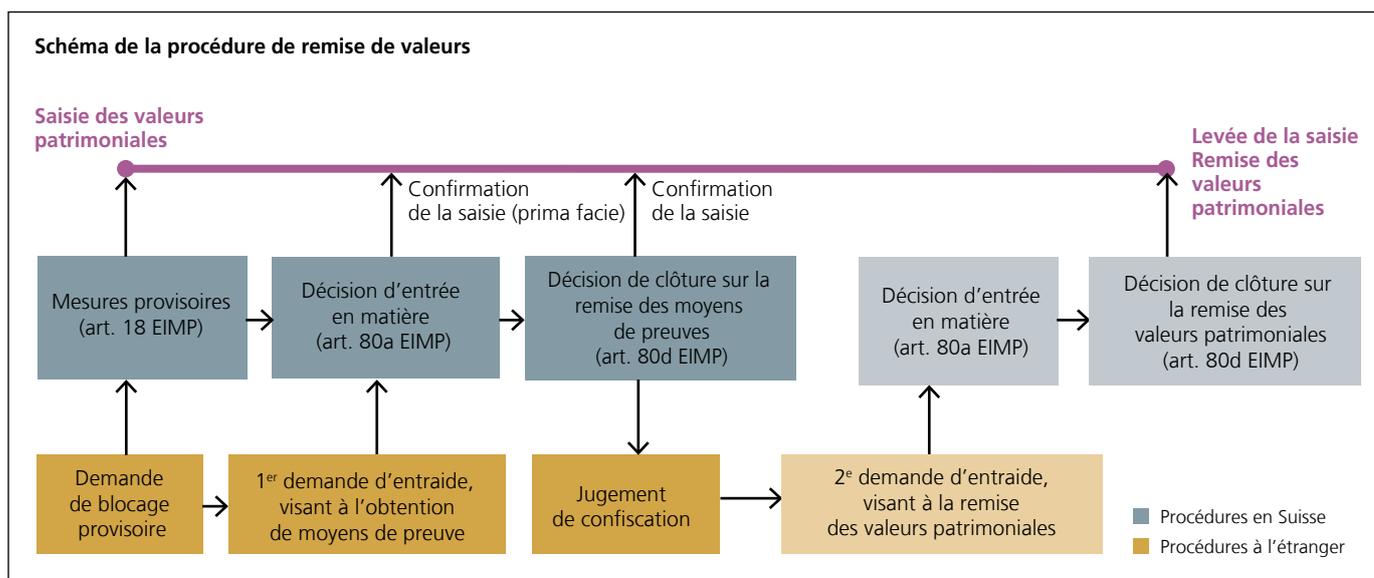
Il faut beaucoup de temps pour examiner une demande de remise de fonds acquis illicitement à l'État d'origine ou à d'autres ayants droit. On commence par transmettre les preuves à l'État qui a fait la demande. Elles lui permettent de clore sa propre procédure pénale. La Suisse ne peut en effet lui remettre les avoirs gelés qu'après avoir reçu le jugement de confiscation rendu, lequel représente une *condictio sine qua non* en la matière.

Les cas dans lesquels des personnes politiquement exposées sont impliquées – chefs d'États et de gouvernement, encore en exercice ou non, politiciens de haut niveau, cadres supérieurs de l'administration, de la justice, de l'armée ou de partis politiques – sont particulièrement épineux. À côté de leurs aspects politiques, ces cas se distinguent souvent par les sommes d'argent en jeu et par le nombre d'établissements financiers concernés.

En 2015, IRH, conjointement avec d'autres autorités, notamment le MPC et la Task Force sur la restitution d'avares illicites du DFAE, était toujours très occupé par les affaires liées au Printemps arabe. Depuis le début des soulèvements dans plusieurs pays du monde arabe, en 2010 (Tunisie, Egypte, Maroc, etc.), il a reçu un grand nombre de demandes d'entraide judiciaire. Les nouveaux gouvernements désiraient que les fonds acquis par les anciens dirigeants et leur cercle et provenant de la corruption ou d'autres activités illégales retournent à l'État spolié. La Suisse, ayant pour politique de soutenir les nouveaux gouvernements du monde arabe dans ces efforts, accorde une grande importance à la restitution de ces avoirs illicites. Les procédures sont cependant souvent compliquées. Elles doivent en outre être adaptées constamment en fonction des évolutions politiques rapides dans ces pays. Il n'est par conséquent pas possible de remettre les fonds gelés aussi vite que l'espèrent les populations concernées.



Graphique : OFI IRH



Graphique : OFJ IRH

Le Printemps arabe – le cas de la Tunisie

Après la chute du président Ben Ali en 2011, la Tunisie a demandé à la Suisse, par la voie de l'entraide judiciaire, la remise de moyens de preuve (essentiellement des documents bancaires). IRH a délégué au MPC le traitement et l'exécution des demandes.

Les demandes ont été traitées pas à pas et ont abouti à des décisions de clôture, dont une bonne partie a été attaquée sans succès devant le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral.

Fin janvier 2015, l'essentiel des moyens de preuve a été transmis à la Tunisie, les décisions étant entrées en force et les garanties nécessaires en matière de droits fondamentaux de procédure ayant été fournies. Il appartient dès lors à cet État

d'engager les procédures pénales idoines et de rendre les jugements de confiscation lui permettant de demander à la Suisse la remise des fonds bloqués.

Toutefois, le MPC, chargé d'exécuter l'entraide judiciaire, a pris des décisions de remise anticipée, en avril 2014, se fondant sur l'art. 74, al. 3 EIMP. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est possible dans certains cas de renverser le fardeau de la preuve – les fonds sont présumés d'origine illicite – et de ne pas attendre la décision de confiscation définitive. Dans un cas, la décision est entrée en force malgré un recours, car le recourant n'avait pas qualité pour recourir. Dans l'autre cas, le Tribunal pénal fédéral a annulé la décision de remise anticipée du MPC pour insuffisance de motivation, si bien que les fonds incriminés n'ont pas pu être remis de manière anticipée à la Tunisie.

On voit que s'il est souhaitable, politiquement, de remettre rapidement des avoirs que l'on présume être d'origine criminelle, des obstacles juridiques et pratiques peuvent se mettre sur le chemin. Il est particulièrement difficile d'établir un lien indiscutable entre les actes commis à l'étranger et les fonds trouvés en Suisse. Les faits remontent souvent à des années en arrière et le traitement de ce type d'affaires est généralement très compliqué.

Dans le cas de la Tunisie, il faut en outre coordonner la procédure d'entraide avec l'enquête pénale ouverte par le MPC contre des membres du clan Ben Ali pour blanchiment d'argent. Cette situation requiert une communication transparente et cohérente avec les autorités tunisiennes et le public. Les autorités impliquées – MPC, IRH qui est l'autorité de surveillance et Task Force du DFAE – collaborent étroitement dans ce but, naturellement dans les limites de leurs compétences respectives. Cette collaboration traduit l'esprit de la Stratégie adoptée par le Conseil fédéral en 2014 concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs

de potentats¹⁷. Le Conseil fédéral poursuit quatre objectifs : 1. une restitution aussi rapide que possible, dans le respect des principes de l'État de droit, 2. un engagement international en faveur d'un renforcement du Level Playing Field (conditions de concurrence égales), 3. des modalités de restitution transparentes et rigoureusement définies, 4. une communication claire et active sur la politique de la Suisse. IRH, par son activité opérationnelle, contribue de manière décisive à la réalisation du premier objectif.

¹⁷ Téléchargeable sur Internet à l'adresse : www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Secteur financier et économie nationale > Avoirs illicites de personnes politiquement exposées > Stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats (« Asset Recovery »).

2.10 IRH intervient dans les cas complexes ou d'une importance particulière

Pour atteindre le premier objectif de la Stratégie du Conseil fédéral concernant les avoirs de potentats, plusieurs instruments ont été élaborés. IRH juge particulièrement précieuse la possibilité de concentrer l'entraide judiciaire entre ses mains. L'art. 79a, let. c EIMP lui permet en effet de mener lui-même la procédure et de prendre les décisions importantes dans les cas complexes ou d'une importance particulière.

En 2015, il a décidé de faire davantage usage de cette compétence. Le premier cas dans lequel il a eu l'occasion d'appliquer cette stratégie est celui de l'ex-président ukrainien Ianoukovytch. Mener la procédure lui-même allait lui permettre de coordonner plus facilement son action avec les autres autorités impliquées, avec l'État requis et, de plus en plus, avec des organisations comme le International Center for Asset Recovery (ICAR) du Basel Institute on Governance. Tel n'aurait pas été le cas si IRH était resté la lointaine autorité de délégation et de surveillance des autorités chargées d'exécuter l'entraide. Dans la procédure d'entraide avec l'Ukraine, il a notamment considérablement intensifié les échanges avec ICAR.

Ukraine : un cas pour IRH

Le 28 février 2014, le Conseil fédéral gèle les avoirs détenus en Suisse par l'ancien président ukrainien Ianoukovytch et par ses proches. S'ensuivent de premiers contacts entre IRH et les autorités pénales ukrainiennes ; la Suisse promet son soutien dans l'enquête sur ces fonds. IRH décide, selon la nouvelle stratégie du Conseil fédéral, de mener lui-même la procédure d'entraide judiciaire, comme l'art. 79a, let. c EIMP le lui permet.

Peu après, les premières demandes d'entraide judiciaire lui parviennent, mais elles sont incomplètes et doivent être retournées à l'Ukraine. Il apparaît très vite que l'établisse-

ment des accusations de corruption, et en particulier du lien entre les actes punissables présumés et les fonds placés en Suisse, va être très difficile pour les autorités de poursuite pénales ukrainiennes, en raison de la situation politique qui règne dans ce pays et de leurs mauvaises conditions de travail. IRH coordonne étroitement son action avec ICAR, à qui le Ministère public général de Kiev a demandé son assistance. Au printemps 2015, il est possible d'entrer en matière sur une première demande d'entraide. IRH ordonne le blocage des avoirs d'un dirigeant de l'ancien régime et la production de documents bancaires.

Le bilan de la concentration de la procédure entre les mains d'IRH et de la coopération avec ICAR en 2015 est très positif. ICAR a assisté les autorités de poursuite pénale ukrainiennes, en les aidant notamment à constituer leur demande d'entraide. Les connaissances spécifiques qu'ICAR a du droit suisse en la matière

et son rôle de facilitateur ont permis à ces autorités d'adapter et de compléter plus aisément leur demande en fonction des remarques et questions d'IRH. Il est important, surtout pour des raisons d'économie de la procédure, que les problèmes juridiques puissent être réglés aussi tôt que possible.



Après la chute de l'ancien président ukrainien Ianoukovytch, IRH fait saisir les documents bancaires et bloquer les comptes de plusieurs membres de son entourage. Photo (dacha de l'ancien chef d'État) : Keystone

2.11 Un rôle de premier plan sur la scène européenne : la procureure suisse auprès d'Eurojust

La procureure de liaison suisse détachée auprès d'Eurojust a entamé ses travaux au printemps 2015. Sa priorité, durant cette première année en poste à La Haye, a été de faire mieux connaître Eurojust et son propre rôle aux autorités de poursuite pénale suisses. Ces dernières pourront profiter du soutien de l'institution européenne dans leurs enquêtes pénales présentant des aspects internationaux.

En 2015, 47 nouveaux dossiers ont été ouverts à Eurojust sur la base de demandes des autorités de poursuite pénale suisses liées à un cas déterminé. De plus, 103 dossiers ayant un lien avec la Suisse ont été ouverts par des représentants d'autres États auprès d'Eurojust et ont donné lieu à des questions à la procureure de liaison.

Les meetings de coordination (« coordination meetings ») sont un instrument de travail important d'Eurojust. Ils réunissent des procureurs et des enquêteurs de police des États impliqués. Leur objectif est de planifier des stratégies communes d'enquête et de discuter de problèmes actuels en relation avec l'exécution de

demandes d'entraide ou avec d'autres questions juridiques. Ces meetings contribuent tout particulièrement à instaurer des relations de confiance et à entretenir les échanges directs entre personnes chargées de poursuites pénales. L'expérience montre que ces échanges directs accroissent de manière décisive les chances de réussite d'une enquête internationale. La procureure de liaison suisse, représentante d'un État tiers, est assimilée, au niveau opérationnel, aux « national members », c'est-à-dire aux procureurs des États membres de l'UE. Elle peut non seulement participer aux séances de coordination et y représenter une autorité de poursuite pénale suisse, sur mandat de cette dernière, ou accompagner les procureurs suisses, mais aussi convoquer elle-même une séance. Au total, elle a participé en 2015 à 24 meetings de coordination, dont elle a elle-même organisé une partie.

Cette première année d'activité de la procureure de liaison a montré qu'Eurojust, en tant que plateforme de coordination, est un acteur toujours plus important de la lutte contre le crime en Europe. Il est crucial, pour l'efficacité des poursuites pénales internationale, que les États entament des échanges très tôt et maintiennent un contact permanent. Dans ce contexte, la procureure de liaison suisse joue un rôle important sur la scène européenne.



Meeting de coordination d'Eurojust, photo : Eurojust

3

En suivant le scénario : la négociation d'accords internationaux

IRH gère une certaine quantité de dossiers de négociation sur les plans bilatéral et multilatéral ; ces dossiers se trouvent à divers stades d'avancement et progressent à des vitesses très variables, pour des raisons sur lesquelles IRH n'a pas de prise. Ces vingt dernières années, le réseau des traités bilatéraux s'est étendu surtout en Amérique latine. Les États européens, Eurojust, l'Asie et l'Afrique du Nord étaient également des régions prioritaires, mais à un moindre degré.

Conformément à la Stratégie du DFJP de 2012 en matière de traités internationaux, l'extension du réseau de traités d'entraide judiciaire en matière pénale doit viser aujourd'hui principalement les places financières montantes. La majorité des dossiers en cours concerne des États d'Asie et du Golfe persique. En outre, IRH tente une première approche des pays d'Afrique subsaharienne.

La Suisse peut en principe coopérer sur le plan de l'entraide pénale avec tous les États sur la base de l'EIMP. Lorsque le régime juridique suisse diffère fortement des systèmes d'autres États avec lesquels une coopération est souhaitable, elle opère un rapprochement par le biais d'instruments non contraignant juridiquement, et ressortissant à ce que l'on appelle la soft law. IRH négocie actuellement plusieurs MoU, qui s'apparentent à des déclarations d'intention politique.

Le Conseil fédéral a approuvé en mars 2015 un premier MoU en matière d'entraide judiciaire entre la Suisse et la Tanzanie. Ce MoU permet essentiellement un contact direct entre les autorités centrales des ministères de la justice des deux États (pour la Suisse : l'Office fédéral de la justice). Il contient en annexe une série de modèles de demandes couvrant les principaux actes d'entraide judiciaire.

Déclaration d'intention (MoU) en entraide judiciaire avec la Tanzanie

Chaque année, la Banque nationale suisse (BNS) publie une statistique par pays des avoirs et des engagements dans les bilans auprès des banques suisses¹⁸. Or, la statistique de 2012 a fait du bruit en Tanzanie, car elle révélait que des fonds tanzaniens, se montant à 221,8 millions de francs suisses, étaient déposés sur des comptes helvétiques. Soutenus par des ONG suisses, les médias de Tanzanie soulèvent la question de l'origine illégale d'une telle somme d'argent. La justice tanzanienne ne parvient cependant pas à étayer une accusation concrète. Elle demande donc l'aide de la Suisse.

Les autorités tanzaniennes sont cependant impuissantes à apporter des informations plus précises concernant les chiffres révélés par la BNS. Comme l'entraide judiciaire ne peut pas être octroyée sans au moins le nom d'un détenteur présumé du compte bancaire et le nom de la banque concernée, la voie de l'entraide s'avère impossible à emprunter.

En 2013, la Tanzanie sollicite par conséquent la Suisse en lui présentant un projet de MoU concernant l'entraide judiciaire en matière pénale entre les deux pays. La Suisse, désireuse d'aider les autorités pénales étrangères à trouver les avoirs acquis de manière illicite et placés dans des établissements financiers suisses et de les restituer autant que possible aux États concernés, accueille très favorablement l'initiative tanzanienne. Le MoU est négocié et approuvé par le Conseil fédéral en mars 2015.

¹⁸ Pour 2014, voir Les banques suisses, chapitre 1.5, téléchargeable à l'adresse www.snb.ch > Statistiques > Publication de données statistiques > Les banques suisses.



Pour l'opinion publique en Tanzanie, aucun Tanzanien n'aurait pu acquérir autant d'argent de manière légale. Photo (marché de Zanzibar) : Keystone

Le nouveau MoU permet aux ministères de la justice des deux pays de prendre contact directement. Ainsi, les autorités suisses et tanzaniennes d'entraide judiciaire pourront à l'avenir échanger des informations dès la phase de l'élaboration de la demande d'entraide. De futures demandes auront donc davantage de chances de remplir les exigences du système juridique suisse. Notamment, il n'y aura plus de « pêche aux renseignements » à l'aveugle (« fishing expeditions »). Les demandes d'entraide judiciaires venant de cet État continueront cependant d'être traitées sur la base de l'EIMP.

Après la Tanzanie, la Suisse a reçu à l'automne 2015 une demande similaire du Qatar. Dès novembre, un MoU a pu être négocié avec cet État. Comme pour la Tanzanie, le MoU, outre sa valeur déclaratoire sur le plan politique, permet un contact direct entre les autorités centrales des deux pays.

Toujours dans le cadre de la Stratégie du DFJP, un premier cycle de négociations a été mené avec l'Indonésie en avril 2015, concernant la conclusion d'un traité d'entraide judiciaire. Plusieurs points sont encore en suspens, tels qu'une éventuelle ouverture de l'entraide en matière fiscale ou une disposition sur la protection des données.

Parmi les autres dossiers bilatéraux, on peut encore citer la Chine et les Émirats arabes unis, avec lesquels IRH mène des entretiens préparatoires en vue de la mise en place d'instruments d'entraide.

Il a également été possible de conclure un traité sur le transfèrement de personnes condamnées avec le Brésil. Le texte a été signé le 23 novembre 2015 par les deux États. Dès qu'il sera entré en vigueur, les condamnés des deux États auront la possibilité d'être transférés dans leur pays d'origine, sur demande, pour y purger leur peine.

IRH n'a pas œuvré uniquement à l'élaboration d'instruments bilatéraux en 2015. L'entraide judiciaire a aussi connu des développements sur le plan multilatéral. Un vaste projet est en cours dans le domaine de l'extradition : le Conseil fédéral a adopté le message concernant les Troisième et Quatrième Protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition¹⁹. Cette Convention et ses deux premiers Protocoles additionnels²⁰, ratifiés par la Suisse, ont été un instrument efficace de la coopération ; ratifier le Troisième et le Quatrième Protocole est une suite logique.

¹⁹ Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, RS 0.353.1

²⁰ Protocole additionnel du 15 octobre 1975 à la Convention européenne d'extradition, RS 0.353.11 ; Deuxième protocole additionnel du 17 mars 1978 à la Convention européenne d'extradition, RS 0.353.12.

Ces deux textes poursuivent essentiellement l'objectif d'actualiser les bases légales de l'extradition entre les États membres, notamment sur de nombreux aspects pratiques. Le Troisième Protocole additionnel consacre au niveau multilatéral la procédure simplifiée que la Suisse connaît déjà dans sa législation interne. Le Quatrième Protocole additionnel apporte des améliorations techniques telles que la transmission électronique des dossiers d'extradition et fixe quelques délais de sorte à accélérer la procédure.

En outre, IRH a collaboré, au sein du Conseil de l'Europe, au remaniement du Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.



Étendre le réseau des traités d'entraide : une des priorités du Conseil fédéral dans le cadre de sa politique de sécurité. Photo (session de négociation en Indonésie) : OFJ IRH

4

Demandez le programme ! Guides et aide-mémoire sur la page Web d'IRH

4.1 Le site Web de l'OFJ (www.ofj.admin.ch)

Sur le site Web de l'OFJ, on peut trouver des informations sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale au sens large²¹. Y sont publiées d'une part des informations générales (organigramme, communiqués de presse, informations sur les unités), d'autre part un aperçu des bases légales dans ce domaine. Plus particulièrement, le site décrit dans leurs grandes lignes l'extradition (y compris les recherches internationales de personnes), l'entraide pénale accessoire, la délégation de la poursuite pénale et de l'exécution de décisions pénales, ainsi que le transfèrement de condamnés à d'autres États ou à des tribunaux internationaux. Ces explications sont complétées par des directives, des aide-mémoire et des modèles de documents, sans compter un lien vers le Guide de l'entraide (voir le chapitre suivant). Un aperçu des projets en cours (négociations de traités et projets législatifs) est également disponible.

4.2 Le Guide de l'entraide (www.rhf.admin.ch)

Le Guide l'entraide est le principal instrument en ligne de l'OFJ dans le domaine de l'entraide judiciaire accessoire. Il sert aux tribunaux et autres autorités suisses de guide pratique dans les domaines de la récolte de preuves et de la notification de documents, lorsqu'ils doivent faire des demandes à des autorités judiciaires étrangères. L'index des pays donne, pour chaque État, un aperçu de toutes les informations nécessaires pour élaborer une demande, tant dans le cadre d'une procédure pénale que d'une procédure civile. Le Guide contient en outre des modèles de demandes et de formulaires et des liens directs vers les bases légales applicables.

4.3 La banque de données des localités et tribunaux suisses (www.elorge.admin.ch)

Elorge est un annuaire des autorités suisses habilitées à communiquer directement en entraide judiciaire accessoire avec les autorités étrangères compétentes. Il s'adresse plus spécifiquement aux autorités étrangères, qui peuvent y trouver, en entrant un code postal ou un nom de lieu en Suisse, les coordonnées de l'autorité suisse compétente à raison du lieu pour coopérer directement dans le domaine de l'entraide judiciaire accessoire en matière pénale ou civile.

²¹ Voir à l'adresse : www.ofj.admin.ch > Sécurité > Entraide judiciaire internationale > Entraide judiciaire internationale en matière pénale.

5

Choix d'arrêts de tribunaux suisses dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale

5.1 Extradition et transfèrement :

- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.333 + RP.2014.81 du 21 janvier 2015 : prescription = obstacle à l'extradition, qualification de meurtre *prima facie* ;
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_166/2015 du 26 mars 2015 : jurisprudence sur un cas particulièrement important selon l'art. 84 LTF ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.297 + RP.2014.76 du 21 avril 2015 : transfèrement d'un condamné contre son gré en application de l'art. 3 du Protocole additionnel à la convention européenne sur le transfèrement ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.328 du 23 avril 2015 : respect des droits de l'homme = condition de l'extradition, extradition sous réserve de garanties, obligation de surveiller l'observation de ces garanties ;
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_173/2015 du 27 avril 2015 : jurisprudence sur le droit au respect de la vie familiale selon l'art. 8 CEDH ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.208 du 7 mai 2015 : concours des procédures d'asile et d'extradition, délit politique et arrêt du Tribunal fédéral 1C_274/2015 du 12 août 2015 : considérant intéressant sur l'entrée en matière, torture, délit politique, considérants des autorités chargées de l'asile déterminants pour la procédure d'extradition.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.117 du 13 août 2015 : ne bis in idem.

5.2 Petite entraide judiciaire :

- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.280 + RP.2014.73 du 15 janvier 2015 : interaction entre l'EIMP et le CPP en matière de mise sous scellés
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.236 du 16 janvier 2015 : conditions à accepter (garanties) ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.37-38 du 9 février 2015 : surveillance des télécommunications ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.217 du 3 mars 2015 : notification de décisions et début du délai ; arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.261 du 23 mars 2015 et RR.2014.262 (même date) : exclusion de l'entraide judiciaire dans des cas d'infractions purement fiscales ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.20 du 22 avril 2015 : surveillance des télécommunications ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.116-118 du 13 mai 2015 : indemnisation en cas de reconsidération de la décision de clôture ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.11 du 22 juin 2015 : conditions à accepter (garanties) ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2014.275-277 du 8 juillet 2015 : degré de précision nécessaire de l'exposé des faits dans la procédure d'entraide judiciaire ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.94 du 9 juillet 2015 : qualité pour recourir d'un héritier unique ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.58 + RR.2015.60 du 5 août 2015 : impossibilité pour une personne morale d'invoquer les motifs d'exclusion de l'entraide de l'art. 2 EIMP ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.71 du 12 août 2015 : qualité pour recourir en cas de dissolution d'une société ;
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_464/2014 du 18 août 2015 : saisie de valeurs patrimoniales ; fin de la procédure pénale dans l'État requérant ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.54 + RP.2015.9 du 15 septembre 2015 : importance de la situation en matière de droits de l'homme pour l'entraide judiciaire accessoire, entraide judiciaire sous réserve de garanties ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.142 du 30 octobre 2015 : surveillance des télécommunications ;
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.196-198 du 18 novembre 2015 : nullité de la décision d'entraide malgré l'absence de qualité pour recourir.

6

Les chiffres de l'entraide judiciaire internationale 2011–2015

Catégorie de mesure d'entraide	Type d'affaire	2011	2012	2013	2014	2015
Demandes d'entraide à l'étranger		177	186	216	259	257
Demandes d'extradition à la Suisse		338	358	413	364	397
Demandes de recherche à l'étranger		173	202	251	289	278
Demandes de recherche de l'étranger		22 088	19 999	21 862	24 940	29 664
Demandes de délégation de la poursuite pénale à l'étranger		196	171	225	220	199
Demandes de délégation de la poursuite pénale de l'étranger		81	55	65	113	110
Demandes de délégation de l'exécution à l'étranger	Custodial sentences	5	16	6	4	5
Demandes de délégation de l'exécution de l'étranger	Custodial sentences	4	2	2	6	
	Fines	1			2	
Transfèrements de prisonniers à l'étranger	at the request of the sentenced person	34	31	51	47	48
	under Additional Protocol	1	1		2	3
Transfèrements de prisonniers vers la Suisse	at the request of the sentenced person	24	18	18	14	13
Recherches pour des tribunaux internationaux		4	2	1	0	1
Demandes d'entraide judiciaires de l'étranger	récolte de preuves	1 189	987	1 088	1 173	1 180
	récolte de preuves : surveillance	936	1 091	1 089	1 033	1 113
	récolte de preuves : cas OFJ	36	35	24	33	43
	remise de valeurs	8	10	15	13	16
	remise de valeurs : cas OFJ	6	4	8	4	2
	récolte de preuves (droit civil)	69	74	61	44	43
Entraide judiciaire pour des tribunaux internationaux	Cour pénale internationale	5	5	1	2	
Demandes d'entraide judiciaire à l'étranger	récolte de preuves (droit pénal)	792	853	869	1052	900
	remise de valeurs	2	5		5	5
	récolte de preuves (droit civil)	50	44	29	23	13

Entraide judiciaire secondaire	en vue de l'utilisation dans une procédure pénale	6	7	10	11	10
	transmission à un État tiers	3	4	7	3	10
Entraide judiciaire spontanée	à l'étranger (art. 67a EIMP)	109	118	133	88	105
	de l'étranger	3	3	8	2	3
Demandes de notification de l'étranger	droit pénal	346	227	257	368	306
	droit civil	9 333	8 190	577	579	586
	droit administratif	119	79	79	50	59
Demandes de notification à l'étranger	droit pénal	660	606	744	629	549
	droit civil	1 023	981	952	990	924
	droit administratif	129	258	673	587	588
Partage de valeurs patrimoniales	international (jugement de confiscation suisse)	7	10	3	6	1
	international (jugement de confiscation étranger)	8	3	5	8	5
	national					120*
Instruction pour le DFJP	limite de la coopération (art. 1a EIMP)				1	
	autorisations selon l'art. 271 CP	1		1	6	
Total		37 969	34 653	29 751	32 989	37 556

* De la compétence d'IRH depuis 2015 seulement (auparavant de la compétence du domaine de direction Droit pénal de l'OFJ).

Décisions des tribunaux

Instance	2011	2012	2013	2014	2015
Tribunal pénal fédéral TPF	194	208	257	265	242
Tribunal fédéral TF	46	50	61	50	67
Total	240	258	318	315	309

