

Rapport d'activité 2020

Entraide judiciaire internationale



Impressum

Éditeur :
Département fédéral de justice et police DFJP
Berne, 2021

Rédaction :
Office fédéral de la justice OFJ

Traductions :
Services linguistiques DFJP et ChF

Photos: Keystone, Getty Images, police cantonale vaudoise, Eurojust, OFJ, R. de Stoutz

Mai 2021

Table des matières

Éditorial	5
1 Le Domaine de direction Entraide judiciaire internationale	6
1.1 Le Domaine de direction	6
1.2 Les unités et leurs tâches	7
1.3 Changement du personnel au Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust : nouveau procureur de liaison depuis début 2021	8
2 La coopération aux temps de la covid-19	9
3 Affaires choisies	13
4 Suivi : les derniers développements de ...	19
4.1 Partage de valeurs patrimoniales confisquées (asset sharing) : récompense pour une coopération réussie	19
4.2 Collaboration avec la Cour pénale internationale, les tribunaux pénaux ad hoc et leur successeur : point de la situation	22
4.3 Ukraine – Affaire Ianoukovitch : clôture des procédures	22
5 Nouvelles bases légales pour la coopération	24
5.1 L’art. 1 EIMP révisé : extension de la coopération aux institutions pénales internationales	24
5.2 Les nouveaux art. 80 ^{bis} et 80 ^{ter} EIMP, entraide judiciaire dynamique et ECE : ce que la révision de l’EIMP apporte de nouveau	25
6 Aperçu des moyens auxiliaires électroniques sur le site Web d’IRH	26
7 Choix d’arrêts de tribunaux suisses dans le domaine de l’entraide judiciaire internationale en matière pénale	27
7.1 Extradition et transfèrement	27
7.2 Entraide judiciaire accessoire	27
8 Données statistiques importantes de l’entraide judiciaire internationale 2016–2020	29

Éditorial



La pandémie de coronavirus a tout chamboulé en 2020, bouleversant également notre quotidien. Dans le sillage de la lutte contre ce virus, qui s'est répandu comme une traînée de poudre à l'ensemble de la planète, la liberté de mouvement quasi illimitée jusque-là et que nous considérons depuis longtemps comme une évidence, a été fortement restreinte pratiquement du

jour au lendemain. Des frontières nationales ont été fermées, des liaisons aériennes ont été coupées. Même à l'intérieur du pays, les règles de distanciation sociale ont rendu les contacts physiques plus difficiles. Des habitudes et des mécanismes bien rodés, des processus éprouvés ont été mis à rude épreuve et ont dû être adaptés aux nouvelles circonstances imposées par la pandémie.

Celle-ci n'a pas manqué de se répercuter sur la coopération internationale et par conséquent aussi sur le travail d'IRH. Aucun secteur d'activité de notre Domaine de direction n'a été épargné. La pandémie a naturellement eu d'importantes répercussions là où il s'agissait de déplacer physiquement des personnes d'un pays à l'autre, donc sur l'exécution d'extraditions et de transfèrements. Les restrictions ont cependant affecté aussi la coopération opérationnelle dans le domaine de l'entraide judiciaire accessoire, tout comme la collaboration avec d'autres autorités et États dans le cadre de conférences ou de rencontres internationales et nationales, sans oublier la négociation de traités internationaux.

Avec de la bonne volonté, de la flexibilité et une pincée de créativité, il a toutefois été possible de lever bien des obstacles qui entravaient la coopération. Si nous avons réussi à surmonter ces difficultés, c'est notamment grâce aux rapports de confiance établis avec les autorités partenaires nationales et étrangères, et entretenus avec soin pendant de longues années. Ces bonnes relations se révèlent particulièrement importantes en temps de crise. IRH, en collaboration avec ses partenaires, a ainsi pu remplir ses tâches même dans la situation extraordinaire qui a dominé l'année 2020. Le présent rapport d'activité fait état de quelques problèmes qu'il a fallu affronter et des solutions qui y ont été apportées. Par ailleurs, il présente à nouveau une sélection de cas et d'affaires qu'IRH a traités récemment et a pu mener à terme avec succès dans le courant de 2020.

Je vous souhaite une agréable lecture.

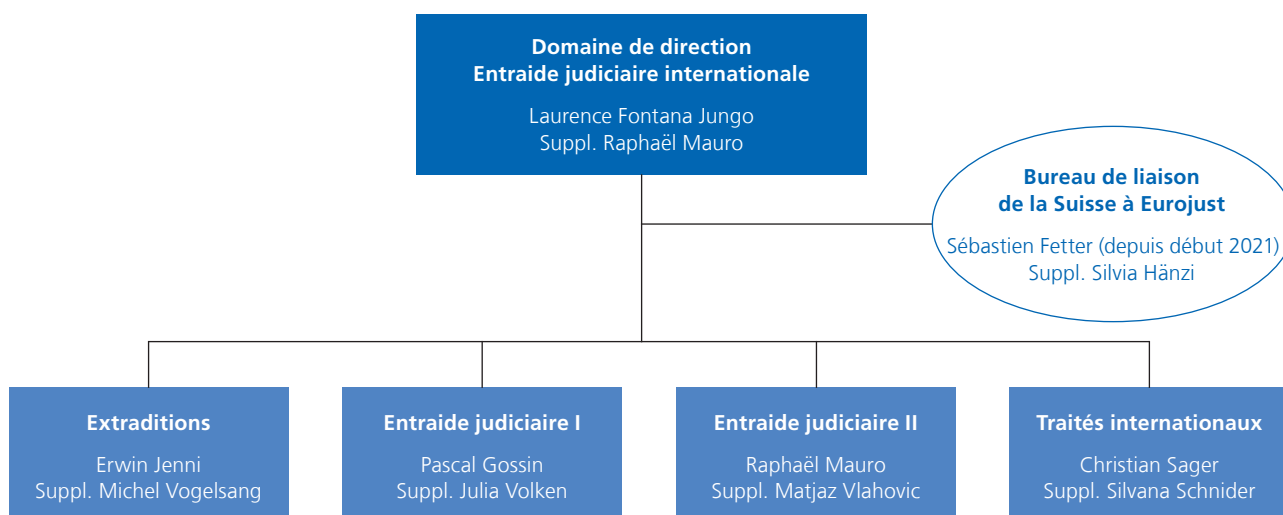
Laurence Fontana Jungo
Sous-directrice de l'OFJ, cheffe du Domaine de direction IRH

1 Le Domaine de direction Entraide judiciaire internationale

1.1 Le Domaine de direction

- Autorité centrale suisse pour l'entraide judiciaire internationale en matière pénale
- Quatre unités et Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust
- 47 collaboratrices et collaborateurs permanents, dont 33 femmes et 14 hommes, issus de toutes les régions du pays, et totalisant 39,60 équivalents plein temps

Organigramme



Aperçu des tâches

- Assurer un fonctionnement rapide de l'entraide judiciaire en matière pénale.
- Transmettre et recevoir des demandes, si le contact direct n'est pas possible.
- Prendre des décisions relatives à des extraditions, à des demandes d'entraide judiciaire, à des délégations de la poursuite pénale et d'exécution de décisions pénales ainsi qu'à des transfèrements.
- Assumer une fonction de surveillance sur l'exécution de l'entraide.
- Développer les bases légales dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.
- Assumer différentes tâches opérationnelles liées à l'entraide judiciaire en matière civile et administrative.

1.2 Les unités et leurs tâches

Extraditions

- Extradition : prendre des décisions concernant les demandes de recherche ; ordonner l'arrestation de personnes recherchées par d'autres pays en vue de leur extradition ; rendre des décisions d'extradition en première instance ; droit de recourir contre d'éventuels arrêts du Tribunal pénal fédéral ; ordonner l'exécution des extraditions ; émettre des demandes de recherche et des demandes formelles d'extradition à d'autres pays sur demande des ministères publics ou des autorités d'exécution des peines suisses.
- Délégation de la poursuite pénale : traiter des demandes de délégation de la poursuite pénale émanant de la Suisse ou de l'étranger dans les cas où une extradition ne peut pas entrer en ligne de compte ou n'est pas appropriée ; vérifier si les conditions sont remplies et décider de déposer les demandes auprès d'autres pays ; recevoir les demandes émanant d'autorités étrangères, les examiner et les transmettre aux autorités de poursuite pénale suisses compétentes ; le cas échéant, prendre des décisions relatives à l'acceptation d'une demande étrangère d'entente avec l'autorité de poursuite pénale suisse compétente.
- Délégation de l'exécution des décisions pénales : recevoir des demandes et en déposer à l'étranger.
- Transfèrement des personnes condamnées : prendre des décisions en collaboration avec les autorités cantonales compétentes.
- Transférer des personnes recherchées par la Cour pénale internationale ou d'autres tribunaux pénaux internationaux ou des témoins placés en détention.
- Garantir un service de piquet (24/7) pour les domaines opérationnels, en collaboration avec l'Office fédéral de la police fed-pol (SIRENE/CE).

Entraide judiciaire I : saisie et remise de valeurs

- Conduire des procédures d'entraide judiciaire portant sur des personnes politiquement exposées.
- Transmettre les demandes d'entraide judiciaire de la Suisse à d'autres pays et, après examen, déléguer les demandes d'entraide judiciaire étrangères ayant trait à la saisie et à la remise de valeurs (*asset recovery*) aux autorités d'exécution cantonales ou fédérales lorsqu'une communication directe entre les autorités judiciaires n'est pas possible ; surveiller l'exécution des demandes ; droit de recourir contre les décisions des autorités d'entraide judiciaire et du Tribunal pénal fédéral.
- Ordonner des mesures provisionnelles en cas d'urgence (par ex. blocage de comptes).
- Décider de l'utilisation ultérieure des preuves (principe de spécialité).
- Collaborer aux travaux de comités et de groupes de travail nationaux et internationaux dans le domaine de la saisie et de la remise de valeurs.
- Négocier avec d'autres États ou avec les autorités cantonales et fédérales à propos du partage de valeurs patrimoniales confisquées.
- Accorder l'entraide judiciaire à la Cour pénale internationale et à d'autres tribunaux pénaux internationaux.
- Transmettre spontanément des preuves et des informations à des autorités de poursuite pénale étrangères.

Entraide judiciaire II : obtention de preuves et notification

- Transmettre les demandes d'entraide judiciaire de la Suisse à d'autres pays et, après examen, déléguer aux autorités d'exécution cantonales ou fédérales les demandes d'entraide judiciaire étrangères ayant trait à l'obtention de preuves et à la notification, lorsqu'une communication directe entre les autorités judiciaires n'est pas possible ; surveiller l'exécution des demandes ; droit de recourir contre les décisions des autorités d'entraide judiciaire et du Tribunal pénal fédéral.
- Ordonner des mesures provisionnelles en cas d'urgence (par ex. blocage de comptes).
- Mener des procédures d'entraide judiciaire en toute autonomie, y compris assurer de manière générale la saisie et la remise de valeurs pour les États-Unis (Office central USA) et, dans les cas particulièrement complexes et importants concernant le crime organisé, la corruption ou d'autres infractions graves, pour l'Italie (Office central Italie).
- Décider de l'utilisation ultérieure des preuves (principe de spécialité).
- Approuver la transmission à une autorité de poursuite pénale étrangère de renseignements obtenus par la voie de l'entraide administrative.
- Transmettre des dénonciations à l'étranger en vue de l'ouverture de poursuites pénales.
- Traiter des demandes d'entraide judiciaire ayant trait à des biens culturels.
- Traiter et transmettre des demandes de notification en matière pénale.
- Traiter des demandes d'entraide judiciaire ayant trait à l'obtention de preuves et à des notifications en matière civile et administrative.

Traités internationaux

- Négocier des traités bilatéraux et d'autres instruments de coopération dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale (extradition, entraide judiciaire accessoire, transfèrement) et prendre part aux négociations relatives aux instruments multilatéraux ; suivre ces objets tout au long du processus politique.
- Élaborer et suivre des projets législatifs nationaux dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.
- Participer à l'élaboration d'autres instruments et projets législatifs ayant un rapport avec l'entraide judiciaire en matière pénale.
- Soutenir la cheffe du Domaine de direction dans l'élaboration de stratégies politiques et législatives dans tous les domaines d'activités d'IRH.
- Représenter le Domaine de direction au sein des comités de pilotage, notamment du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, actifs dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust

- Réunir des informations, assurer la coordination et nouer des contacts directs pour répondre aux demandes d'autorités de poursuite pénale suisses ou d'Eurojust, dans le cadre d'enquêtes pénales internationales.
- Organiser des rencontres opérationnelles (réunions de coordination) et y participer, de même qu'aux réunions stratégiques d'Eurojust.
- Informer et conseiller les autorités fédérales et cantonales de poursuite pénale et d'exécution de l'entraide judiciaire sur les prestations et le soutien que peuvent fournir Eurojust et le Bureau de liaison.
- Rédiger des rapports à l'intention du groupe de suivi Eurojust (dirigé par IRH et comptant des représentants de la Conférence des procureurs de Suisse, resp. des ministères publics cantonaux et du Ministère public de la Confédération).

1.3 Changement du personnel au Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust: nouveau procureur de liaison depuis début 2021

Sébastien Fetter a pris sa fonction de procureur de liaison de la Suisse auprès d'Eurojust au début de l'année 2021, succédant à Tanja Bucher. Il était auparavant procureur auprès du Ministère public du canton de Vaud, où il s'était notamment spécialisé dans la lutte contre la cybercriminalité.

2 La coopération aux temps de la covid-19

Des interdictions d'entrée sur le territoire de nombreux pays dans le monde entier, une liberté de mouvement en partie fortement restreinte et des règles de distanciation sociale rendant les contacts physiques difficiles, autant de facteurs qui ont influé sur le travail d'IRH durant l'année sous rapport et l'ont compliqué à différents égards. Ces mesures ont frappé tout spécialement l'exécution d'extraditions et de transfèrements de personnes condamnées se trouvant dans d'autres pays ou devant y être transférées. La collaboration dans le domaine de l'entraide judiciaire accessoire a également été compliquée par les circonstances et les restrictions liées à la pandémie. Par ailleurs, la participation physique à des conférences internationales n'a plus été possible dès le moment de l'apparition de la pandémie. Différents outils techniques, par exemple les vidéoconférences, ont permis de surmonter en partie les distances géographiques.

Voici quelques exemples concrets tirés de différents domaines :

Exécutions d'extraditions pendant la pandémie de covid-19

Les extraditions peuvent être menées à bien de deux manières : par voie aérienne ou terrestre. La seconde option est utilisée surtout lorsqu'il s'agit de nos pays voisins. Dans ce cas, la police cantonale compétente conduit la personne devant être extradée à un poste frontière convenu avec les autorités étrangères, où elle est remise aux policiers de l'autre pays, qui l'amèneront à l'établissement carcéral prévu. En sens inverse, à savoir lors d'extraditions vers la Suisse, la police cantonale prend en charge la personne extradée à la frontière et la transporte par le rail ou par la route, généralement par Jail-Train-Street (un consortium de Securitas SA et des CFF), dans le canton compétent.

S'il n'y a pas de frontière directe entre l'État requérant et l'État requis, les extraditions se font normalement par voie aérienne. L'État requérant envoie une escorte, composée généralement de deux à trois policiers, à l'aéroport désigné par l'État requis. La personne à extradier est remise directement à l'escorte dans cet aéroport, puis elle est transportée dans l'État requérant par un vol de ligne. Exceptionnellement, une extradition peut se faire par un vol spécialement affrété, par exemple si la personne à extradier affiche un comportement réfractaire ou violent ou si des raisons médicales le justifient.

Le transit d'un détenu par un État tiers constitue un cas particulier. Cette forme d'exécution peut également être accomplie par voie aérienne ou terrestre. C'est le cas s'il n'y a pas de frontière directe entre les deux États concernés ou s'il n'y a pas de vol direct entre eux. L'État tiers est alors prié d'accorder une autorisation de transit.

La pandémie : un point de rupture

D'abord au printemps, puis à nouveau dès l'automne 2020, l'organisation des extraditions fut considérablement compliquée,



surtout lors d'exécutions par voie aérienne. Les extraditions par voie terrestre ont pu être accomplies plus ou moins normalement, même s'il a fallu faire face à quelques difficultés et retards lorsqu'il s'agissait de pays fortement affectés par la pandémie, tels que l'Italie ou la France. La situation était par contre autre pour les extraditions par voie aérienne. Restrictions de voyage, frontières fermées et règlements relatifs aux quarantaines ont quasiment interrompu tout le trafic aérien régulier. Certaines extraditions prévues ont dû être reportées à plusieurs reprises, car les vols ont été annulés à court terme. Qui plus est, il est arrivé ici et là que les autorités chargées de l'exécution refusent, en raison des circonstances, de mettre à disposition une escorte pour accompagner le vol. Quelques personnes poursuivies ont même profité de cette situation, vu qu'elles ont finalement dû être libérées de la détention extraditionnelle.



Les fermetures de frontières en raison de la pandémie de coronavirus ont compliqué également la coopération internationale en matière pénale.

Photo : KEYSTONE/Georgios Kefalas



Quand les avions restent au sol : les vols annulés entravent l'exécution des extraditions – il faut faire preuve de créativité.

Montage photo : KEYSTONE/imageBROKER/Lilly

La créativité était de mise

Dans la majeure partie des cas toutefois, les autorités concernées, en Suisse et à l'étranger, ont fait preuve de souplesse afin que l'exécution puisse avoir lieu et que les délais imposés puissent être respectés. Plusieurs extraditions ont donc été effectuées par vol spécial. Pour limiter le supplément de coûts, parfois considérable, on a cherché à transporter autant que possible plusieurs personnes à extraditer avec un même vol. Une bonne coordination et coopération entre les autorités impliquées, et surtout une grande créativité, ont permis de résoudre les problèmes qui se posaient.

Trois d'un coup : extraditions de et vers la Macédoine du Nord

En 2017, IRH avait diligenté une procédure d'extradition pour remettre à la Macédoine du Nord un ressortissant de ce pays; la remise a dû être différée jusqu'à l'exécution d'une condamnation genevoise. Fin mars 2020, étant donné l'absence de vols reliant la Suisse et l'État requérant en raison de l'épidémie de covid-19, l'intéressé a été placé en détention extraditionnelle à sa libération. Malgré un suivi régulier de la situation, une escorte policière macédo-nienne ne fut pas en mesure de se rendre sur le territoire helvétique.

En juillet 2020, les autorités suisses ont à leur tour été invitées à venir prendre en charge à Skopje deux individus recherchés par les cantons d'Argovie et du Tessin. Les escortes allaient prendre un vol de ligne avec retour le même jour et sans avoir à quitter l'appareil sur place.

Sur demande d'IRH, l'individu détenu à Genève a été transféré à Zurich afin de voyager sous la surveillance de l'escorte argovienne. Cette solution inusuelle a permis – grâce à la coopération des autorités cantonales – la remise de trois individus la même journée avec un seul avion.

Lors d'une extradition exécutée au Portugal, la personne poursuivie a été remise aux policiers suisses directement dans l'avion, car s'ils avaient quitté l'appareil, l'escorte aurait dû se soumettre à une quarantaine. À l'occasion du premier transfèrement d'une personne condamnée du Pérou (voir p. 16), l'escorte n'a pas eu le droit de quitter l'aéroport. Heureusement qu'il y avait un hôtel sur le périmètre de l'aéroport, où les policiers ont pu passer la nuit.

Lorsque la situation pandémique s'est stabilisée temporairement au début de l'été 2020, que les États ont commencé à assouplir les mesures et que les compagnies aériennes ont rouvert progressivement des destinations, les extraditions ont pu être exécutées de plus en plus en utilisant les vols de ligne. Même s'il a fallu une fois ou l'autre faire une escale dans un État tiers.

Une extradition après quelques détours

En mars 2020, le Tribunal fédéral a confirmé la décision d'IRH d'extrader à l'Équateur un double national équatorien-espagnol domicilié en Suisse et soupçonné d'avoir violé une mineure. L'organisation de la remise de l'intéressé à l'État requérant – la première extradition de la Suisse à ce pays d'Amérique latine – fut fortement compliquée par les restrictions de voyage imposées par la pandémie de covid-19 ainsi que par plusieurs imprévus survenus le jour des opérations. L'extradition, qui a finalement abouti en août 2020, fut rendue possible par la coopération intensive, sous la coordination d'IRH, de plusieurs dizaines d'intervenants, helvétiques et étrangers, issus de multiples horizons professionnels (juristes, diplomates, policiers, agents de détention, médecins, etc.). Le travail et l'engagement remarquables des policiers de l'aéroport de Zurich ont largement contribué à ce succès.

Les modalités de l'extradition avaient été proposées par la Suisse, en collaboration avec les autorités américaines, afin que l'escorte policière équatorienne transite au retour par les États-Unis.

La pandémie a influé considérablement non seulement sur l'exécution d'extraditions et de transfèrements, dans le cadre desquels des personnes devaient traverser des frontières physiquement, mais sur la coopération interétatique en général.

Expériences dans l'entraide judiciaire accessoire

Pendant la phase du confinement au printemps surtout, lorsque les États ont massivement restreint la vie publique, la pandémie s'est répercutée sur l'entraide judiciaire accessoire. La transmission postale des demandes de notification et d'entraide judiciaire vers certains États est devenue compliquée, voire impossible. L'exécution des demandes d'entraide judiciaire requérant des mesures telles que des interrogatoires ou des perquisitions a en partie été retardée, car les règles de distanciation sociale ne pouvaient pas ou difficilement être respectées lors de l'accomplissement de ces actes. De nombreux États ont d'ailleurs informé IRH assez rapidement après le début du confinement que les demandes d'entraide judiciaire ne pouvaient plus leur être transmises que par voie électronique, que seules les demandes prioritaires seraient traitées et que les mesures exigeant une proximité physique ne seraient plus exécutées du tout.



Les règles de distanciation sociale exigent parfois des procédures spéciales: livraison postale pendant la pandémie.

Photo: KEYSTONE/Peter Klauzner

Notification d'actes de procédure et de décisions judiciaires

Dans le domaine des notifications de documents à l'étranger, IRH a rencontré de nombreuses difficultés pendant la période du confinement. En effet, les notifications exigent l'envoi de documents originaux au format papier. La Poste suisse ayant interrompu le service postal pour de très nombreux pays durant le confinement, les dossiers de notifications ont dû être suspendus à l'OFJ; les autorités requérantes suisses ont été avisées. En revanche, les demandes de notifications passant par les représentations suisses lorsqu'une communication directe entre les autorités concernées n'est pas possible (courriers diplomatiques) ont pour la plupart pu être transmises. Toutefois, les représentations suisses ont mis beaucoup plus de temps à transmettre les demandes aux ministères des affaires étrangères que d'habitude, étant donné qu'à l'intérieur de certains pays, la voie de transmission par la poste ne fonctionnait pas.

Dès la reprise des envois à l'étranger par la Poste suisse, les demandes retenues par IRH ainsi que les nouvelles demandes ont pu être à nouveau acheminées vers les autorités étrangères.

L'exécution des demandes de notifications suisses s'est également révélée plus longue et parfois impossible. Pour certaines demandes qui requéraient la notification par la représentation suisse par exemple, la réponse indiquait comme signature « COVID 19 », lorsque le facteur ou le représentant d'un service postal (Fedex p. ex.) ne pouvait pas faire signer le destinataire. Concrètement, le facteur ou le représentant des services postaux faisait une note correspondante, en présence du destinataire. La remise était ainsi considérée comme effectuée.

Les demandes de notifications à la Suisse ont posé moins de problèmes, étant donné que la Poste suisse a continué à fonctionner normalement dans notre pays; les notifications ont donc pu être effectuées de manière relativement normale. Seule difficulté: l'impossibilité pour le facteur de faire signer le destinataire.

Obtention de preuves

Pour les raisons susmentionnées, l'envoi postal de demandes d'entraide judiciaire suisses à l'étranger aux fins d'obtention de preuves a rencontré des difficultés, surtout pendant la phase du confinement. Dans bien des cas, le problème a pu être résolu par la transmission électronique de la demande, que plusieurs États ont acceptée. Une partie des demandes a pu être envoyée à l'étranger par Fedex. Dans des cas urgents, certains pays ont communiqué des adresses de courriel réservées à ce type de situation (contacts e-mail), ce qui s'est révélé très utile.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, il y a eu des retards dans l'exécution des demandes d'entraide judiciaire suisses, car il n'était plus possible, dans bien des pays, de procéder à des actes de procédure tels que des interrogatoires personnels ou des perquisitions. Cette impossibilité était liée au fait que les règles de distanciation ne pouvaient pas être respectées ou que les représentants des autorités d'entraide ne travaillaient plus qu'à domicile. Cependant, même ces problèmes ont pu être en partie surmontés: dans certains États, avec lesquels la Suisse a conclu un traité international, les interrogatoires par exemple ont pu être menés par vidéoconférence. L'exécution de demandes d'entraide judiciaire qui n'étaient pas considérées comme prioritaires a par contre été suspendue dans plusieurs pays.

En revanche, le traitement des demandes d'entraide judiciaire étrangères par IRH n'a pas posé de problèmes notables. Pendant la période du confinement, IRH a en effet accepté la transmission des demandes par voie électronique et les a déléguées aux autorités suisses d'entraide judiciaire en vue de leur exécution.

Comme dans d'autres pays, il y a toutefois eu des retards pour certaines demandes étrangères adressées à la Suisse, lorsqu'elles avaient pour objet des interrogatoires ou des perquisitions. Mais là encore, une partie des obstacles a pu être surmontée, par exemple en rendant possibles des interrogatoires par vidéoconférence. En outre, ces actes de procédure n'ont en partie été reportés que provisoirement, avant tout pendant le confinement. À la différence d'autres États, les autorités d'entraide judiciaire suisses n'ont pas décidé de renoncer à l'exécution des mesures d'entraide d'une manière générale ou au-delà du strict nécessaire.

En raison des règles de distanciation sociale et des restrictions en vigueur pour les voyages, la collaboration multilatérale n'a pas pu se dérouler comme à l'accoutumée, à savoir sous la forme de séances et de conférences. Il a fallu recourir à des solutions alternatives: les conférences virtuelles ont connu un véritable boom.

Les conférences virtuelles en lieu et place du présentiel

Dans un premier temps, les séances et les conférences ont été reportées. Puis assez rapidement, il a fallu se rendre à l'évidence que la situation allait se prolonger et qu'il était nécessaire de se rabattre sur des formats virtuels.

Au niveau multilatéral en 2020, IRH a participé en virtuel à deux rencontres de groupes de travail et à une conférence du Bureau des Nations Unies contre les drogues et le crime (ONUDC) à Vienne ainsi qu'à une séance du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Ces deux institutions ont utilisé des logiciels similaires, mais néanmoins différents: l'ONU a opté pour «Interprefy», qui permet l'interprétation simultanée vers les six langues officielles de l'ONU. La participation virtuelle requiert, tout comme par le passé, une inscription formelle des délégations. Pendant les séances, seule la personne qui a officiellement la parole est visible et audible. Si un participant souhaite s'exprimer, il doit lever virtuellement la main et attendre que la présidence lui accorde la parole. Le logiciel «Kudo» choisi par le Conseil de l'Europe permet également l'interprétation simultanée. Il fonctionne de façon similaire à la plateforme de l'ONU. Dans les deux cas, les participants peuvent échanger des messages publics ou personnels, ce qui s'est révélé très utile dans la pratique.

Des avantages...

Les formats virtuels offrent de nouvelles possibilités. En l'absence de voyages d'affaires, les frais qui y sont liés sont inexistantes ainsi que le temps de déplacement, rendant accessible une participation, même partielle, à une palette plus grande de réunions. Différents experts peuvent intervenir de façon ciblée, ce qui n'était souvent pas réalisable en raison de leur calendrier et des coûts. Les réunions s'en trouvent en outre raccourcies, ce qui en améliore l'efficacité. En effet, elles commencent plus ponctuellement, les pauses sont moins fréquentes et les délégations limitent leurs déclarations à l'essentiel, renonçant à des interventions trop circonstanciées. Du point de vue de la gestion des ressources, l'option virtuelle est une solution à poursuivre à l'avenir également.

... mais aussi certains inconvénients

La participation virtuelle n'est cependant pas comparable au présentiel. Les contacts et les échanges personnels avec les membres d'autres délégations font entièrement défaut, et avec eux la mise en réseau si importante pour IRH. La recherche d'un consensus

devient également plus difficile, du moins dans le cas de l'ONUDC, vu l'absence des échanges informels entre les membres défendant des avis divergents. En outre, les États ne sont pas disposés à approuver un résultat obtenu dans le cadre d'un format purement virtuel, s'ils n'ont pas pu assister à l'intégralité des négociations en raison de difficultés techniques. Ce dernier problème a pu être limité pour l'ONUDC, puisqu'une personne par représentation permanente a pu assister physiquement, tandis que les autres membres de la délégation participaient virtuellement (format dit hybride).

IRH a également poursuivi virtuellement la coopération interdépartementale au sein de l'administration fédérale. Dans le cadre de la structure interdépartementale au sein de l'administration fédérale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ), il a ainsi participé aux conférences téléphoniques de plusieurs offices fédéraux, avec jusqu'à 20 participants. Ce format en ligne a par exemple permis à un intervenant de l'ONU de faire un exposé sur la situation en matière de droits de l'homme des migrantes et migrants en Libye. Les téléconférences ont assuré des échanges fructueux et les contacts indispensables entre les différents domaines et offices fédéraux concernés, tout en garantissant le respect des règles de distanciation sociale.

Collaboration dans des conditions difficiles: conclusions

Des solutions souvent innovatrices et surtout créatives, couplées avec beaucoup de bonne volonté, ont permis de relever les défis qui se présentaient. En dépit de conditions cadres difficiles, IRH a réussi à accomplir ses tâches, en collaboration avec ses partenaires en Suisse et à l'étranger. Certaines solutions développées au cours de la pandémie, telles que les conférences virtuelles, peuvent se révéler judicieuses à l'avenir également du point de vue de la gestion des ressources. Les avantages et les inconvénients doivent être pesés dans chaque cas concret.



Les outils techniques permettent de tenir des séances et des conférences, notamment lorsque les rencontres physiques ne sont pas possibles: en photo, une vidéoconférence en cours.

Photo: KEYSTONE/Gaëtan Bally

3 Affaires choisies

Nous présentons ci-après un choix d'affaires appartenant à différents domaines d'activité de la coopération judiciaire en matière pénale et dont IRH s'est occupé durant l'année sous rapport.

L'affaire S. ou le chemin long et rocailleux jusqu'à la remise de valeurs patrimoniales aux personnes lésées

À la différence de nombreux États, la Suisse dispose d'une base légale solide, à l'art. 74a de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1), pour remettre, sur la base d'une décision de confiscation étrangère, à l'État requérant ou aux personnes lésées des valeurs patrimoniales illégalement acquises et séquestrées à la demande de l'État étranger (Asset Recovery). Cette remise n'aboutit parfois qu'au terme d'une longue procédure. Comme le montre l'affaire décrite ci-après, des obstacles peuvent surgir même si le titulaire du compte bancaire concerné ne s'oppose pas à la remise.

Le point d'orgue d'une procédure d'entraide judiciaire suisse est souvent constitué par la remise à l'État requérant étranger de l'argent préalablement séquestré par les autorités suisses à sa

demande. Très souvent, cet État adresse une commission rogatoire internationale en matière pénale aux autorités suisses tendant à la remise de la documentation bancaire relative à des comptes, détenus en Suisse et ayant joué un rôle dans un schéma criminel déterminé. L'État étranger sollicite en même temps le blocage des comptes concernés, ce qui implique le séquestre des valeurs patrimoniales qu'ils abritent. La dernière étape consiste en la remise évoquée ci-dessus, pour autant que le séquestre ordonné n'ait pas été levé avant sur requête étrangère ou par l'autorité suisse, parce que les conditions requises n'étaient plus réunies. À cet effet, l'État requérant doit en règle générale produire un jugement de confiscation définitif et exécutoire, rendu dans le cadre de sa propre procédure pénale nationale. Cette décision doit permettre de faire le lien entre l'argent séquestré et la commission des infractions poursuivies par la justice étrangère.

La présente affaire illustre bien les stades de la restitution de biens à un État requérant étranger, avec en l'occurrence une difficulté additionnelle, à savoir que l'établissement bancaire suisse gérant les comptes concernés a fait valoir des prétentions sur les fonds, en invoquant un droit de gage. Ce alors que le titulaire du compte avait consenti au rapatriement des fonds.

En l'occurrence, les autorités américaines avaient ouvert une procédure pénale à l'encontre d'une « star » américaine de la finance, avant de la condamner à une lourde peine d'emprisonnement pour avoir mis sur pied une chaîne de Ponzi, trompant ainsi des milliers d'investisseurs qui avaient acquis ses produits financiers. Les autorités suisses ont collaboré pendant plus de dix ans avec leurs homologues américains, car de nombreux comptes détenus auprès de plusieurs banques suisses avaient été utilisés dans ce schéma frauduleux. Ces comptes ont été bloqués et IRH a transmis la documentation bancaire qui s'y rapportait aux autorités américaines requérantes; il faut noter qu'IRH est dotée de compétences accrues dans le domaine de l'entraide avec les États-Unis, sur la base du Traité d'entraide judiciaire pénale conclu avec Washington.

Grâce notamment aux pièces bancaires reçues auparavant de la Suisse, les autorités américaines ont été en mesure de rendre un jugement de confiscation portant sur environ 190 millions de dollars américains, répartis sur les différents comptes bancaires susmentionnés. Se fondant sur le jugement définitif et exécutoire, une commission rogatoire complémentaire du Département américain de la justice adressée à IRH requérait la remise de ce montant approximatif aux États-Unis. La justice américaine a estimé dans son jugement que l'entier de cette somme était d'origine illégale.

Une fois saisie de cette demande d'entraide complémentaire, IRH a conduit la procédure dite de remise de biens sur territoire suisse. Environ 40 millions de dollars américains ont pu être

transférés aux États-Unis, avec en grande majorité l'accord des titulaires des divers comptes bancaires touchés, ce en l'absence de prétentions émises par les différentes banques qui accueillait les fonds. Ceux-ci ont été versés intégralement au Département de justice américain, sans faire l'objet d'un partage entre les deux États fédérés impliqués, ce qui s'explique par le fait que les victimes de la fraude existent et ont été identifiées. Le montant restant (env. 150 millions de dollars américains) concerne des comptes détenus par des titulaires distincts auprès d'une même banque, laquelle a invoqué son droit de gage pour s'opposer à leur restitution. IRH a donc rendu des décisions ordonnant le rapatriement des avoirs aux États-Unis, auxquelles seule ladite banque s'est opposée en recourant auprès du Tribunal pénal fédéral. En octobre 2020, ce dernier a rejeté les recours, confirmant en tous points les décisions susmentionnées (arrêts RR.2019.165 et RR.2019.349+RR.2019.350+RR.2019.351 du 16 octobre 2020). Il a été jugé que les conditions légales étaient réunies pour une remise des avoirs aux autorités américaines, estimant que les conditions n'étaient pas réunies pour retenir des valeurs en Suisse, par exemple l'acquisition de bonne foi de droits sur celles-ci ou l'existence d'une créance en faveur de la banque. Aucun recours n'a été formé contre les décisions auprès du Tribunal fédéral. Les fonds ont donc pu être transmis aux autorités américaines par IRH.

Famille d'escroqueurs ?

Une longue période de préparation avec des défis pour les autorités cantonales concernées, suivie d'un déroulement relativement rapide de la procédure, et finalement un succès complet: En 2020, la Suisse a extradé une famille entière vers la Pologne, où celle-ci était accusée d'escroquerie, de blanchiment d'argent et d'autres délits.

On reproche au père, à la mère et à la fille de s'être associés en bande avec d'autres suspects dans leur patrie pour participer à du blanchiment d'argent et d'autres escroqueries à grande échelle. Concrètement, cette bande aurait promis à plusieurs entreprises, entre 2009 et 2013, qu'elles pourraient économiser 40 % des cotisations sociales, selon le stratagème suivant: les sociétés de la famille K. prendraient en charge le personnel de ces entreprises, lequel serait ensuite « loué » à ces dernières; la famille K. paierait les salaires, les cotisations sociales et les impôts, services que les entreprises participantes rémunéreraient par le versement d'une taxe, dont le montant serait inférieur à leurs coûts actuels. La différence serait prise en charge par l'Union européenne.

Comme il ressort des faits relatés dans la demande d'extradition, les prévenus auraient monté tout un réseau d'agents en Pologne afin de convaincre un maximum de victimes, en les trompant à l'aide de documents de publicité et de marketing professionnels. En outre, le père, chef de la bande, aurait invité des partenaires potentiels à Berlin pour donner l'impression d'une société florissante. Quelque trois cents entreprises se seraient laissées prendre au piège et auraient transféré notamment des cotisations sociales totalisant plus de 20 millions de francs. La famille K. aurait ensuite transféré ces fonds, en plusieurs tranches et dans différentes monnaies, à l'étranger, entre autres en Allemagne, au lieu de les faire parvenir à l'État polonais. Les sociétés escroquées, qui devaient toujours leurs cotisations sociales, ont subi un dommage pécuniaire tel que certaines ont dû déclarer faillite.

IRH, après avoir examiné la demande d'extradition polonaise, a émis un mandat d'arrêt aux fins d'extradition à l'encontre des membres de la famille, qui vivaient en Suisse depuis quelques années. Cette affaire a placé les autorités cantonales devant des défis de taille. Premièrement, il s'agissait de coordonner l'arrestation simultanée de trois personnes; deuxièmement, il fallait s'assurer que les trois personnes soient placées dans différents établissements carcéraux, en raison du risque de collusion. Satisfaire à ces conditions n'était guère aisé pour les deux femmes surtout, car il n'existe que peu de places de détention pour des prisonnières.

Après l'arrestation par la police cantonale soleuroise, et l'interrogatoire par le ministère public du canton de Bâle-Ville (où se trouvaient les places de détention), IRH a accordé aux trois personnes un délai pour une prise de position, avant de prendre des décisions d'extradition à l'encontre de chacun des membres de la famille. L'avocat de la famille K. a fait recours contre ces décisions, d'abord au Tribunal pénal fédéral, puis au Tribunal fédéral. Sans succès (arrêt du Tribunal fédéral 1C_197/2020, 1C_198/2020, 1C_199/2020 du 27 avril 2020). En conséquence, les décisions prises par IRH entraînent en force à la fin d'avril 2020. IRH autorisa alors l'extradition de la famille K., ce qui coïncida juste avec l'arrêt de l'ensemble du trafic aérien en raison de la pandémie de

coronavirus. Mais les autorités polonaises organisèrent un vol spécial dans les délais habituels pour chercher les trois personnes poursuivies à l'aéroport de Zurich.

Extradition d'un membre du PKK vers l'Allemagne: l'affaire V.

IRH assume ses responsabilités concernant l'éclaircissement d'importantes questions juridiques. Il a interjeté recours auprès du Tribunal fédéral contre la décision de l'instance précédente au sujet de la double incrimination en relation avec le soutien d'une organisation criminelle. Cette démarche a ouvert la voie à cette extradition vers l'Allemagne.

V. a été arrêté le 1^{er} novembre 2019 à l'aéroport de Zurich sur la base d'une inscription valide par l'Allemagne dans le Système d'Information Schengen (SIS) alors qu'il s'apprêtait à s'envoler pour l'Irak. Il a été mis en détention provisoire aux fins d'extradition sur mandat d'IRH. Vu qu'il n'a pas accepté une extradition simplifiée, la procédure d'extradition ordinaire a été entamée. Il ressortait des documents d'extradition que V. s'était engagé dès juin 2014 comme cadre du « Parti des travailleurs du Kurdistan » (PKK) au sein d'une association à l'étranger, dont le but ou les activités visaient à commettre des assassinats ou des meurtres. Jusqu'en septembre 2014, il aurait agi en qualité de fonctionnaire dirigeant de l'association faïtière de la jeunesse du PKK, Ciwanen Azad, dans la région de Stuttgart, puis aurait participé à des actions à l'étranger en tant que cadre du PKK, et d'août 2015 jusqu'en mars 2016, il aurait été responsable de la région PKK Saarbrücken/Saarland.

Pour IRH, les faits reprochés à V. tombaient sous le coup de l'art. 260^{ter}, ch. 1, par. 2, du code pénal suisse (CP; RS 311.0), qui réprime le soutien à une organisation criminelle, et l'extradition vers l'Allemagne fut en conséquence décidée en janvier 2020. V. a fait recours contre cette décision auprès du Tribunal pénal fédéral. Il a notamment contesté que les conditions d'une double incrimination soient réunies. Le Tribunal pénal fédéral a suivi ses arguments, levant la décision d'extradition d'IRH en mai 2020 et ordonnant la libération immédiate de V. de la détention aux fins d'extradition. Il a soutenu que le recrutement de combattants pour une partie à une guerre civile s'était déroulé dans le cadre d'un conflit armé. Il a estimé que la participation à une guerre civile ouverte ou à un conflit armé contre l'oppression et l'occupation par l'État islamique (en Syrie) ne pouvait pas être considérée comme un soutien à une organisation criminelle. En conséquence, les faits reprochés à V. ne tombaient pas sous le coup de l'art. 260^{ter} CP, ni sous la forme d'une participation, ni d'un soutien à une organisation criminelle.

IRH fit recours auprès du Tribunal fédéral, qui ordonna le maintien de la détention aux fins d'extradition. Dans le cadre du recours sur le fond IRH exposa notamment que des questions fondamentales se posaient au sujet de la double incrimination en rapport avec l'existence d'une organisation criminelle ou terroriste, ou du soutien à celle-ci, des points que le Tribunal fédéral devaient clarifier. Ce dernier annula la décision du Tribunal pénal fédéral en juin 2020 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_228/2020 et 1C_261/2020 du 12 juin 2020). Il arrêta qu'il suffisait d'une manière générale, pour que l'élément constitutif de l'art. 260^{ter}, ch. 1, par. 2, CP soit réalisé, que des combattants recrutés se

mettent au service d'une organisation criminelle. Il estimait que la région dans laquelle ceux-ci étaient (d'abord) engagés était une question d'ordre secondaire. Et de préciser qu'il fallait en particulier tenir compte du fait que des organisations criminelles pouvaient profiter de l'expérience au combat de ces personnes ultérieurement, d'une autre manière et à d'autres endroits. Il a encore ajouté qu'IRH avait justement souligné que cela dépasserait clairement le cadre d'une procédure d'extradition que d'examiner en détail dans quelle région et à quelles fins les combattants recrutés avaient été engagés.

Sur ce, l'extradition fut formellement autorisée encore au mois de juin, et V. fut remis à l'Allemagne.

Arrestation dans la « Suisse de l'Amérique centrale »

Première affaire d'extradition avec le Costa Rica : après de longues années de recherches intensives, la personne concernée est repérée au Costa Rica, où elle vivait sous une fausse identité depuis six ans. La demande d'extradition d'IRH a été précédée d'une étroite collaboration entre le canton concerné, l'OFJ, fedpol et le Département fédéral des affaires étrangères DFAE.

Le Ministère public du canton d'Argovie reproche à un Suisse âgé de 60 ans d'avoir escroqué en 2012 deux entreprises établies en Suisse. Prétendant une fourniture de crédits, il aurait exigé des deux entreprises le versement de garanties d'un montant de 12 millions de dollars américains. Il aurait alors utilisé ces fonds à des fins propres, en violation des clauses contractuelles.

Le prévenu n'étant pas apparu à l'audition finale en 2014, le Ministère public argovien a émis un mandat d'arrêt et a demandé à IRH de publier un avis de recherche international via INTERPOL. D'importants efforts – IRH a notamment demandé le soutien des États-Unis, et l'unité de recherche ciblée de la Police judiciaire fédérale a également fourni un travail considérable pendant plusieurs années – ont finalement permis de localiser le prévenu au Costa Rica. Ce dernier y vivait sous une fausse identité.

Jusqu'à-là, IRH n'avait encore jamais traité d'affaires d'extradition avec le Costa Rica. La Suisse et cet État d'Amérique centrale n'ayant pas conclu de traité d'extradition, IRH s'est informé auprès des autorités compétentes dans le pays, par le truchement de l'ambassade de Suisse à San José, si une extradition de l'inculpé était possible et, si oui, sous quelles conditions. Le Ministère de la justice costaricain a communiqué à Berne que des extraditions étaient possibles sans traité, en précisant que la demande formelle devait être accompagnée d'un dossier complet exposant les preuves, comme cela est requis dans les affaires d'extradition avec les États connaissant un système de *common law*. Il était encore indiqué que la demande devait être traduite en espagnol et être authentifiée par une apostille.

En février 2020, IRH a demandé, au nom du Ministère public argovien, l'arrestation du prévenu aux fins de son extradition, en tenant compte des exigences formulées par les autorités costaricaines. Trois mois plus tard, IRH fut informé que l'inculpé avait été arrêté sur la base de la demande suisse et en raison d'infractions au droit sur la migration (entrée et séjour dans le pays sous une fausse identité). IRH a alors adressé une demande d'extradition formelle au Ministère de la justice costaricain. Actuellement,

le prévenu se trouve toujours en détention au Costa Rica. La procédure d'extradition contre lui est en cours.

Un produit à base de chanvre pour couvrir les frais de la procédure d'extradition: une affaire pour le moins inhabituelle

L'EIMP dispose que les biens de la personne poursuivie peuvent être affectés à la couverture des frais pour la procédure d'extradition, à moins qu'ils ne doivent être remis à l'État requérant. Durant l'année sous rapport, un cas inhabituel s'est présenté: IRH a ordonné la réalisation de 20 kilogrammes de cannabidiol (CBD), un produit légal à base de chanvre, qui avaient été saisis dans les biens privés de la personne à extraditer vers l'Italie. Les recettes ont été versées dans la caisse fédérale.



Une histoire qui sort de l'ordinaire: 20 kilogrammes de cannabidiol, un produit issu du chanvre, ont été réalisés et la recette a été utilisée pour couvrir les frais de procédure. Photo: Office fédéral de la justice

Il est permis de saisir des biens appartenant à la personne poursuivie dans le cadre de la procédure d'extradition suisse et de les réaliser pour couvrir les frais occasionnés par celle-ci, dont font partie notamment les coûts de la détention et du transport, qu'IRH rembourse aux cantons chargés de l'exécution.

Le canton qui arrête une personne sur mandat d'IRH saisit simultanément les éventuels moyens de preuve et toutes les valeurs patrimoniales. Il en dresse un inventaire, qu'il transmet à l'OFJ. Les moyens de preuve et les valeurs patrimoniales qui sont le fruit du délit sont régulièrement remis lors de l'extradition. Les valeurs patrimoniales qui ne doivent pas être remises à l'État requérant, lesquelles n'ont généralement aucun lien avec les infractions sous-tendant la demande d'extradition, peuvent en revanche être utilisées pour couvrir les frais de la procédure d'extradition. Cette catégorie englobe par exemple l'argent comptant, les avoirs sur des comptes en banque, les bijoux, les montres ou les véhicules. Évidemment que la personne poursuivie a le droit d'être entendu avant qu'IRH ne prenne une décision dans ce sens. Cette dernière peut, tout comme une décision d'extradition, faire l'objet d'un recours. Dès que la décision est définitive, les valeurs patrimoniales liquides sont transférées à la caisse fédérale. S'il s'agit d'objets de valeur, IRH se charge de leur réalisation. Si les valeurs patrimoniales ou les recettes qui en sont tirées dépassent les frais de procédure, la différence est bien sûr créditée à l'inculpé.

20 kg de CBD en propriété privée

Une personne recherchée par l'Italie a été arrêtée en vue de son extradition début août 2020 dans le canton de Vaud. On lui reprochait de s'être procuré de la fausse monnaie et de l'avoir mise en circulation. Dans sa voiture se trouvaient 20 kg de cannabidiol (CBD), un cannabinoïde légal, extrait des plants femelles du chanvre et sans effet psychoactif. Le CBD a été saisi.

La personne poursuivie ayant renoncé à faire recours contre la décision d'extradition d'IRH, elle fut remise à l'Italie en octobre 2020. Dans le dispositif de la décision entrée en force, IRH avait également prévu la saisie et la réalisation des 20 kg de CBD afin de couvrir les frais d'extradition ; il y avait lieu de tabler sur une valeur de plusieurs milliers de francs. IRH a trouvé une entreprise suisse qui était intéressée à acheter cette marchandise et qui a soumis une offre d'achat concrète. La personne extradée a été informée de cette offre et du fait qu'elle pouvait récupérer sa marchandise contre le versement du montant proposé par l'acheteur potentiel. Elle a fait usage de cette possibilité. Une fois que la somme convenue avait été versée sur le compte de l'OFJ, la remise du CBD a pu être organisée début décembre. Les frais de procédure ont dépassé les recettes tirées de la vente. La totalité du montant a par conséquent été transférée à la caisse fédérale.

Premier transfèrement d'un ressortissant suisse du Pérou vers la Suisse

Même s'il existe déjà une base légale, le premier transfèrement d'un ressortissant suisse du Pérou vers la Suisse montre que beaucoup de temps peut s'écouler entre le dépôt de la demande et le transfèrement à proprement parler.

Le ressortissant suisse C. a été arrêté au Pérou en novembre 2009, puis condamné à 12 ans de prison en 2011 pour trafic aggravé de stupéfiants. Invoquant la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre la Suisse et le Pérou entrée en vigueur en mai 2012, il a déposé une demande pour son transfert en Suisse par le biais de la représentation suisse à Lima.

En Suisse, les demandes de transfèrement sont traitées par l'OFJ et les autorités du canton compétent à raison du lieu. Étant donné que le condamné n'avait pas de domicile en Suisse avant son arrestation (il habitait en République dominicaine), c'est le canton du Valais, où se situe le lieu d'origine de C., qui était compétent.

Une fois ouverte, la procédure a été temporairement bloquée, car elle ne peut avancer en Suisse qu'avec le soutien de l'État de condamnation. Les autorités péruviennes n'étaient de toute évidence disposées à faire le nécessaire que lorsque C. aurait réglé les prétentions civiles en souffrance.

Lorsque l'Office des sanctions et des mesures d'accompagnement, compétent en la matière dans le canton du Valais, eut reçu les documents requis des autorités péruviennes, il s'est opposé dans un premier temps au transfèrement de C. en juillet 2018. Or, il s'avéra que cette décision avait été prise sur la base d'un rapport lacunaire d'une assistante sociale travaillant à la prison où C. était détenu. Sur l'initiative de C. et de sa famille ainsi que d'IRH, la décision fut réexaminée. En octobre 2019, le Tribunal cantonal valaisan a pris la décision d'exequatur nécessaire pour permettre le transfèrement : C. peut en conséquence purger le reste de sa peine *telle quelle* en Suisse.

Une fois que C. eut approuvé les conditions de son transfèrement, IRH donna son accord définitif en novembre 2019. Peu avant le début de la pandémie de covid-19, l'ambassade de Suisse à Lima a reçu également le feu vert du Pérou pour le transfèrement de C. Cependant, la pandémie s'étant déclarée peu après, l'exécution semblait impossible. Sur l'initiative du DFAE et grâce à l'engagement hors pair des autorités valaisannes, C. a pu finalement être transféré en Suisse en juillet 2020 par un vol spécial.

Le Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust a été fortement sollicité en 2020 également : des affaires internationales importantes ont exigé son engagement plein et entier.

Un coup porté à l'un des plus grands réseaux de piratage en ligne dans le monde

Les autorités américaines ont demandé l'entraide judiciaire à l'Office central USA d'IRH (ci-après : Office central USA) en mai 2020, dans le sillage d'une procédure pénale menée contre un groupe criminel opérant dans le monde entier et concernant des violations des droits d'auteur. Elles ont prié la Suisse de mettre à l'arrêt des serveurs et de saisir les données.

Les auteurs présumés des infractions se seraient fait passer pour des commerçants de détail agréés auprès de fournisseurs en gros et auraient ainsi obtenu frauduleusement accès à des films et à des émissions télévisées protégés par des droits d'auteur. Ils auraient ensuite manipulé les droits d'auteur à l'aide de logiciels spécialisés (« ripper »), auraient copié les œuvres et les auraient mises à la disposition du public sur des sites de streaming, des réseaux peer-to-peer et torrent, avant la date de parution officielle pour le commerce de détail. La Motion Picture Association of America (Paramount, Sony, Universal Pictures, Walt Disney Studios et Warner Brothers) aurait de ce fait subi des pertes annuelles de plusieurs dizaines de millions de dollars depuis 2011 au moins.

Les États-Unis souhaitaient une action simultanée, impliquant l'arrêt des serveurs et la saisie des données en Suisse et dans quatorze autres pays ainsi que diverses mesures dans deux autres pays. C'est pourquoi ils se sont adressés à l'Office central USA et ont demandé le soutien du Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust. Parallèlement, ils ont sollicité pour la première fois, par le biais de leur propre procureure de liaison, les services de coordination et de soutien d'Eurojust.



Les autorités de poursuite pénale de plusieurs cantons ont participé à différentes interventions lors d'une « journée d'action » commune coordonnée par Eurojust, dans le cadre d'une vaste affaire de piratage en ligne. Le Bureau de liaison de la Suisse y a apporté son soutien depuis La Haye. Photo : police cantonale vaudoise

Le Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust a alors participé à une réunion de coordination et s'est engagé concrètement dans le cadre d'un centre de coordination. Un tel centre de situation avait été mis en place par Eurojust, en vue de la journée d'action commune, pour soutenir les intervenants dans les différents pays concernés.

Pour préparer ces réunions, le Bureau de liaison, en collaboration avec l'Office central USA, a tenu plusieurs vidéoconférences avec les ministères publics des cantons de Lucerne, Vaud et Zurich, chargés de l'exécution. Ces visioconférences ont permis de définir les mesures de la journée d'action ainsi que la procédure à suivre. Ce fut l'occasion aussi d'évoquer des points nécessitant des éclaircissements, questions qui ont été transmises aux États-Unis par le biais d'Eurojust.

Le jour J venu, les actions ont été menées simultanément dans 17 pays d'Amérique du Nord, d'Asie et d'Europe ; en Suisse, dans les cantons de Berne, Zurich et Genève, où se situaient les serveurs. Plus de 60 serveurs ont été mis à l'arrêt dans le monde et plusieurs personnes ont été appréhendées.

Les questions et les problèmes qui se sont posés pendant l'exécution de l'action ont pu être résolus rapidement avec l'aide du centre de coordination. Cette collaboration a été une expérience très positive sur le plan non seulement international, mais national également. La vidéoconférence a permis de « réunir autour d'une table » des collègues des différents cantons et de débattre ouvertement de toutes les questions. Elle a en outre été l'occasion d'échanger des connaissances et de nouer de nouveaux contacts par-delà les frontières linguistiques.

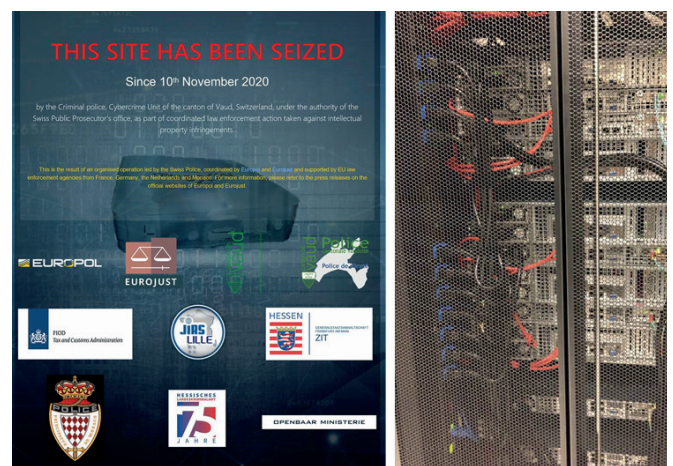
Le Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust ne se contente toutefois pas de participer à des activités ou actions coordonnées d'Eurojust, mais en organise lui-même en cas de besoin. C'était le cas en 2020 dans une affaire de piratage en ligne et de streaming

illégal en Suisse, affaire poursuivie avec grand intérêt par les médias à l'étranger également.

L'« affaire suisse » de streaming illégal : le Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust orchestre les opérations transfrontalières

Le Ministère public vaudois et la division « enquêtes cyber » de la Police de sûreté vaudoise mènent une enquête pénale au sujet de films piratés. Les auteurs présumés des infractions auraient vendu des boîtiers multimédia nommés « KBox » offrant la réception de contenus protégés par le droit d'auteur, en l'occurrence plus de 82 000 films et séries. Ces contenus étaient semble-t-il sauvegardés sur différents serveurs situés en Suisse, en France, en Allemagne, à Monaco et aux Pays-Bas. La vente de quelque 20 000 de ces « KBox », et la violation des droits d'auteur en découlant, aurait causé des dommages de plus de deux millions de francs suisses aux studios cinématographiques touchés.

Dans cette affaire, le Bureau de liaison de la Suisse a organisé une réunion de coordination auprès d'Eurojust, à la demande du Ministère public vaudois. Les autorités de poursuite pénale françaises et néerlandaises ont également été invitées afin de discuter de la journée d'action prévue et de coordonner l'exécution des demandes d'entraide judiciaire de la Suisse. Par la suite, les autorités de poursuite pénale allemandes et monégasques ont été priées d'apporter leur soutien. Pour appuyer la journée d'action commune, le Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust a mis sur pied un centre de coordination. Les représentants des pays concernés auprès d'Eurojust étaient en contact direct au sein de cette institution et se tenaient à la disposition des autorités de poursuite pénale compétentes dans leurs pays respectifs. Ces interlocuteurs pouvaient apporter des réponses rapides et efficaces aux questions, proposer leur soutien en cas de problème et réagir sans attendre aux événements. Grâce au centre de coordination, le procureur suisse chargé de l'affaire était continuellement informé de l'état de l'action dans les pays sollicités. En outre, un expert du département des opérations auprès d'Eurojust qui connaît très bien les affaires de violations des droits d'auteur ainsi que deux experts d'Europol ont soutenu cette action. Sur les sites Internet bloqués, Europol a mis en ligne ce que l'on appelle des « splash pages », qui informaient les visiteurs que les



À gauche : La « splash page » mise en place par Europol.

Photo : Eurojust

sites avaient été fermés en raison d'une opération internationale des autorités de poursuite pénale répertoriées.

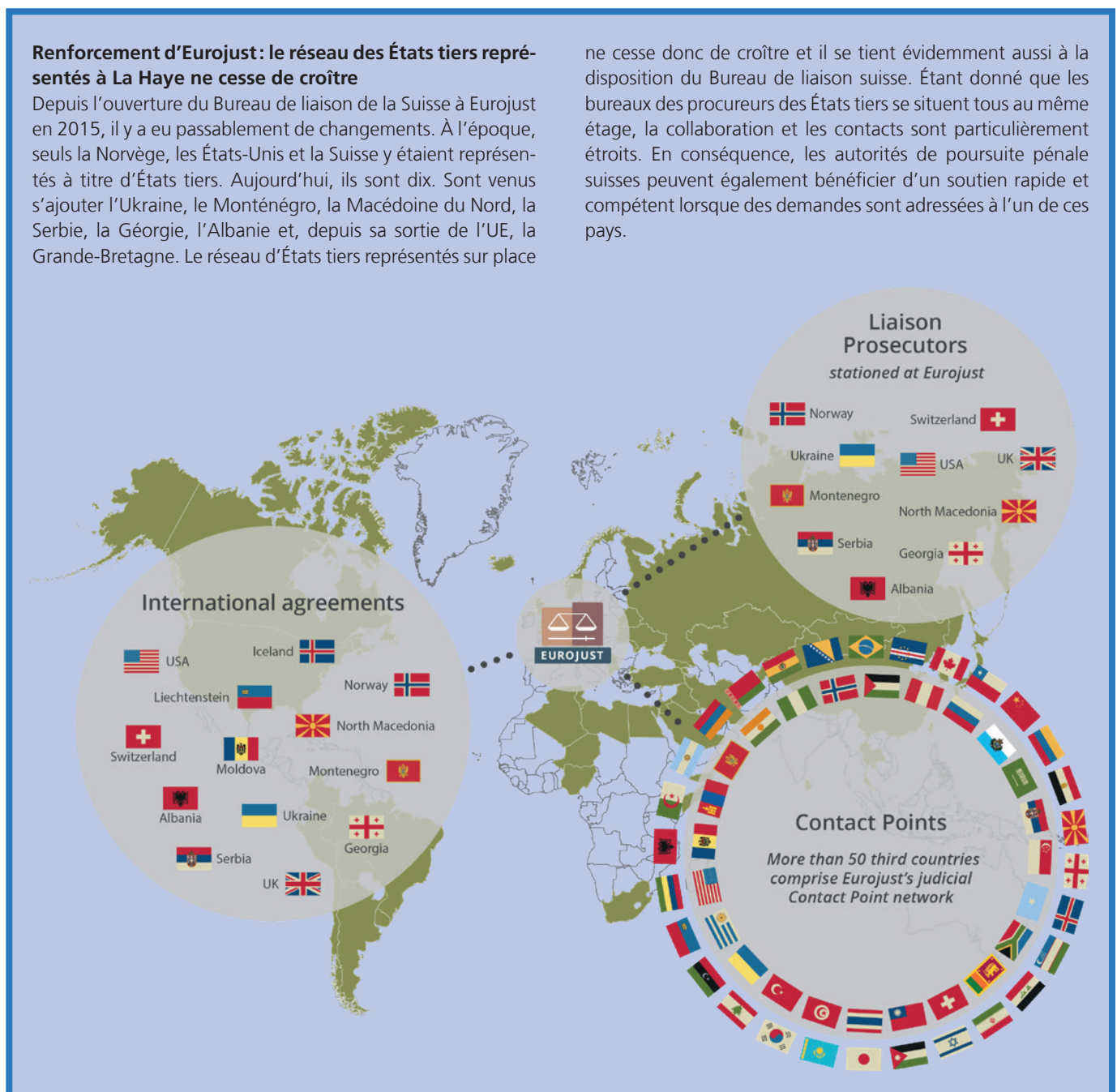
Les bons contacts du Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust avec les autorités de poursuite pénale dans notre pays ont permis également une grande rapidité d'action au sein même de la Suisse. C'est ce qu'a montré une demande adressée au Ministère public des Grisons pour qu'il procède à l'interrogatoire d'un témoin, qui avait quitté le canton de Vaud pour l'est du pays la veille de la journée d'action et devait être questionné le jour même.

L'excellente coopération entre tous les intéressés a permis de fermer onze serveurs dans les cinq pays participant à l'action et d'arrêter trois personnes prévenues en Suisse.

Renforcement d'Eurojust : le réseau des États tiers représentés à La Haye ne cesse de croître

Depuis l'ouverture du Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust en 2015, il y a eu passablement de changements. À l'époque, seuls la Norvège, les États-Unis et la Suisse y étaient représentés à titre d'États tiers. Aujourd'hui, ils sont dix. Sont venus s'ajouter l'Ukraine, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Géorgie, l'Albanie et, depuis sa sortie de l'UE, la Grande-Bretagne. Le réseau d'États tiers représentés sur place

ne cesse donc de croître et il se tient évidemment aussi à la disposition du Bureau de liaison suisse. Étant donné que les bureaux des procureurs des États tiers se situent tous au même étage, la collaboration et les contacts sont particulièrement étroits. En conséquence, les autorités de poursuite pénale suisses peuvent également bénéficier d'un soutien rapide et compétent lorsque des demandes sont adressées à l'un de ces pays.



4 Suivi : les derniers développements de ...

4.1 Partage de valeurs patrimoniales confisquées (asset sharing) : récompense pour une coopération réussie

L'idée qui se cache derrière l'«*asset sharing*» est de partager les valeurs patrimoniales qui ont été confisquées dans le cadre d'une procédure pénale avec des États qui ont contribué au succès de l'affaire. Il ne s'agit toutefois pas seulement de récompenser le soutien apporté, mais également de créer une incitation à la collaboration future avec d'autres États afin de lutter efficacement contre le crime, afin de favoriser la coopération internationale, qui revêt une importance croissante dans le contexte de la globalisation des infractions.

Les autorités suisses ont toujours été très actives sur ce plan. En effet, les bases et les principes nécessaires sont définis dans la loi fédérale sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC ; RS 312.4). Dans le cas du partage international actif, les autorités suisses confisquent, en vertu du droit suisse, les valeurs patrimoniales d'origine criminelle dans le cadre de leur procédure pénale, puis elles offrent une partie à l'État étranger qui a soutenu la procédure par son entraide judiciaire. Dans le cas du partage international passif, c'est l'inverse, à savoir que la Suisse reçoit pour son aide (transmission de moyens de preuve et/ou remise de valeurs patrimoniales se trouvant en Suisse, sur la base de l'art. 74a EIMP) une partie des valeurs qui ont été confisquées par l'État étranger. IRH est chargé de la mise en œuvre du partage de valeurs patrimoniales confisquées, concrètement de la négociation des accords en la matière.

IRH a déjà décrit en détail l'«*asset sharing*» dans son rapport d'activité de 2016. Dans le sens d'un suivi, nous relatons ce qui est intervenu depuis lors.

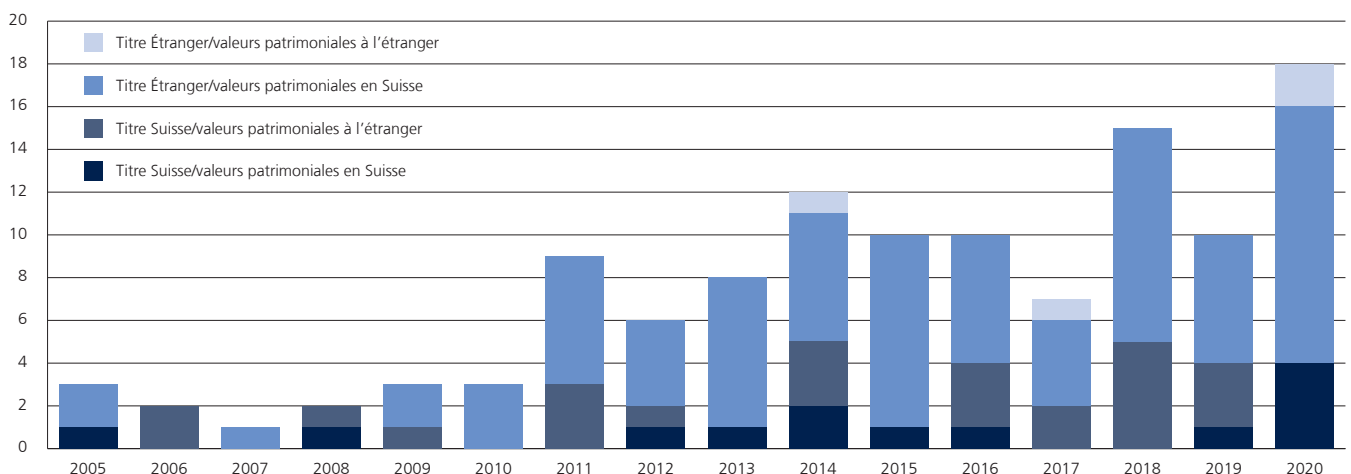


Photo: KEYSTONE

Depuis l'entrée en vigueur de la LVPC en 2004, en moyenne, sept partages internationaux sont effectués par an. Jusqu'à la fin de 2020, un total de 119 accords ont été conclus à ce sujet, dont 50 entre 2017 et la fin de 2020. Dans la majeure partie des cas, il s'agit de partages passifs, où des États étrangers ont, en vertu de leur droit national, confisqué des valeurs patrimoniales se trouvant en Suisse. En deuxième position, il y a les partages actifs, à savoir qu'une autorité helvétique a confisqué, en vertu du droit suisse, des valeurs patrimoniales se trouvant à l'étranger.

La Suisse partage ces valeurs avec de nombreux pays. Depuis 2004, elle a conclu des accords avec un total de 24 pays, le plus

Nombre de partages internationaux

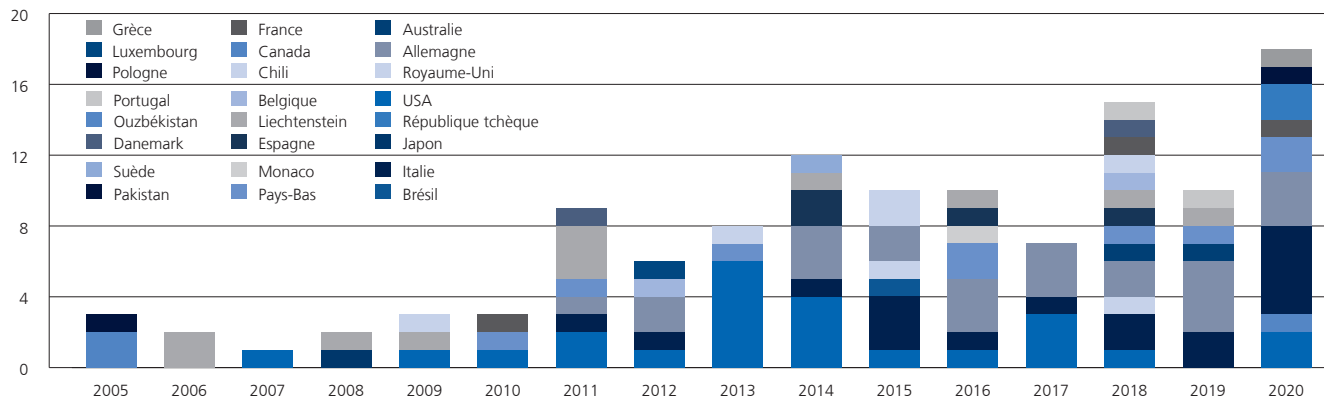


souvent avec les États-Unis (24 cas), l'Allemagne (23 cas), l'Italie (17 cas), le Liechtenstein (11 cas) et les Pays-Bas (9 cas).

Dans les 119 partages effectués à ce jour, 32 % des valeurs patrimoniales ont été octroyées à la Suisse et 68 % à l'étranger. La Suisse a ainsi touché un total de 142 millions de francs suisses, tandis que les États étrangers ont reçu 308 millions de francs suisses, dont, entre autres, les États-Unis 59 millions, le Japon

29 millions, l'Italie 20 millions, le Brésil 19 millions et l'Australie 14 millions (sommés approximatifs). Le chiffre de 308 millions de francs suisses comprend également 131 millions de dollars américains qui seront versés à l'Ouzbékistan dès que l'accord du DFAE sur les modalités de restitution lié à l'accord de partage aura été négocié et entrera en vigueur (cf. l'encadré sur le « Premier accord de sharing avec l'Ouzbékistan » sur cette page).

Nombre de partages internationaux par pays



Premier accord de sharing avec l'Ouzbékistan

En 2012, le Ministère public de la Confédération (MPC) a ouvert une enquête pénale contre quatre ressortissants ouzbeks qui avaient des liens personnels et économiques avec Gulnara Karimova, la fille du président ouzbek d'alors, Islam Karimov. Il s'agissait d'une affaire de corruption, de faux dans les titres et de blanchiment d'argent. L'enquête a par la suite été étendue à la fille du président elle-même. Dans le cadre de sa procédure, le MPC a séquestré des valeurs patrimoniales se montant à quelque 800 millions de francs suisses, dans les cantons de Genève et de Zurich.

Depuis lors, environ 131 millions de dollars américains ont été définitivement confisqués.



Gulnara Karimova. Photo: KEYSTONE/AP/Mikhail Metzel

Déjà en 2018, le Conseil fédéral avait pris une décision préliminaire selon laquelle la totalité du montant définitivement confisqué dans cette affaire serait restituée à l'Ouzbékistan (après déduction des frais de procédure et des éventuelles amendes). Dans ce cas, on parle d'un « faux sharing ». Il a chargé le DFJP de consulter les cantons de Genève et de Zurich, en collaboration avec le DFAE, pour voir s'ils seraient d'accord de renoncer à la part qui leur reviendrait en vertu de la LVPC. Les deux cantons ont déclaré renoncer à leur participation aux valeurs patrimoniales définitivement confisquées.

Il s'est alors agi, dans un premier temps, de convenir de la restitution de la totalité du montant à l'Ouzbékistan dans un accord de partage s'appuyant sur la LVPC. La condition pour ce faire était que l'Ouzbékistan fournisse une déclaration de réciprocité, qu'IRH a obtenue au début de 2020. À la suite des négociations, Berne et Tachkent ont pu signer l'accord en octobre 2020. La totalité des quelque 131 millions de dollars américains sera restituée à l'Ouzbékistan. Les modalités de la restitution seront fixées dans un autre accord, dont la négociation relève du DFAE. Cette procédure a pour but de garantir que les fonds sont rapatriés de façon transparente, qu'ils seront utilisés pour la population et le développement du pays, et qu'ils n'iront pas alimenter à nouveau des canaux illicites.

Une même procédure est prévue pour d'éventuelles autres valeurs patrimoniales qui seraient confisquées ultérieurement avec force de droit dans cette affaire (demande auprès des cantons concernés d'abord pour savoir s'ils sont disposés à renoncer à leur part; ensuite accord de partage; enfin accord sur les modalités de la remise).

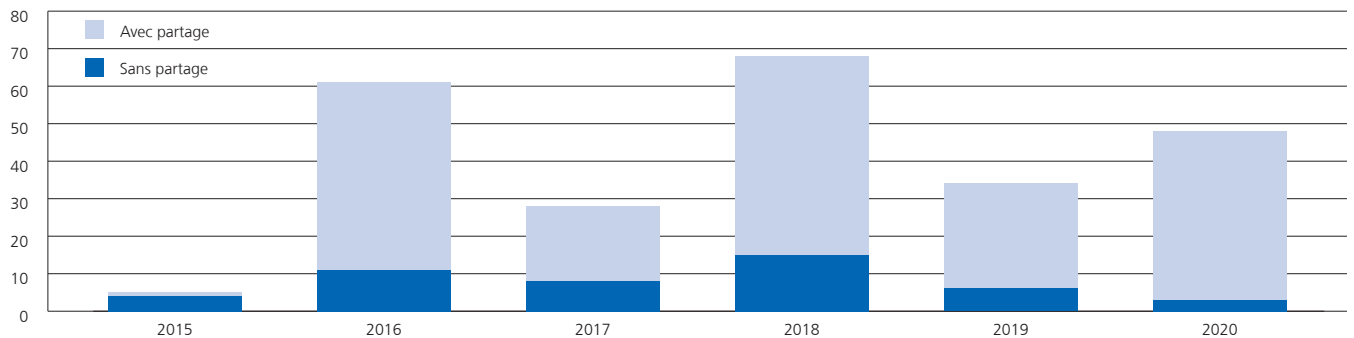
La LVPC régit non seulement le partage avec d'autres États, mais également au sein de la Suisse, entre la Confédération et les cantons. Elle définit des règles simples pour assurer une répartition équitable entre les collectivités ayant participé à la procédure pénale, évitant ainsi les conflits d'intérêts. Notons qu'un partage national ne doit pas forcément découler d'un partage international préalable. Depuis 2015, il relève également de la compétence d'IRH.

Entre 2015 et la fin de 2020, IRH a pu mener à bien 244 cas de sharing nationaux. Dans 197 d'entre eux, il y a eu un partage; 26 % de ces 197 cas ont été précédés d'un sharing international avec un État étranger; pour les 74 % restants, il n'y avait pas eu un tel partage. Sur les 244 cas, il y en a eu 47 où il n'y a eu aucun partage, car les conditions requises n'étaient pas réunies (par exemple parce que les fonds confisqués ont été attribués à des personnes lésées ou que le montant n'atteignait pas le minimum de 100 000 francs suisses exigé par la loi).

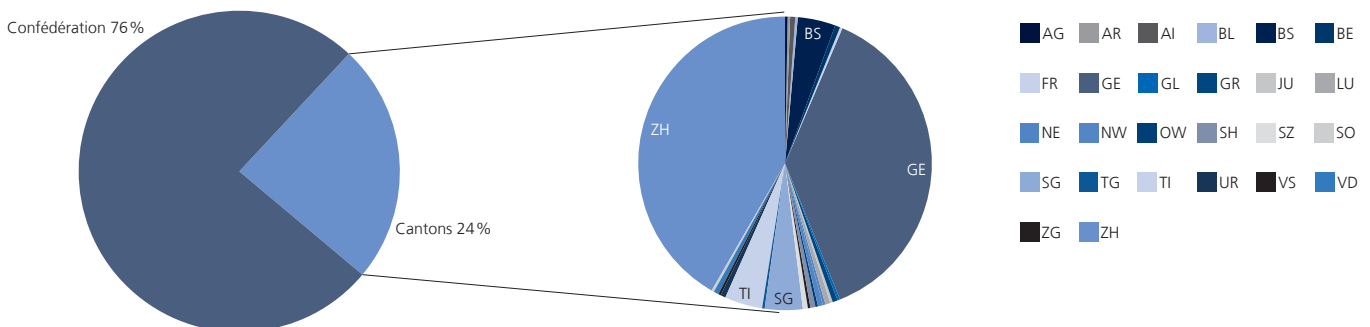
Les montants concernés dans les sharings nationaux sont également très importants: pour les affaires clôturées entre 2015 et 2020, ce ne sont pas moins de 506 millions de francs suisses qui ont été partagés. Quelque 76 % ont été attribués à la Confédération (env. CHF 385 millions) et 24 % aux cantons (env. CHF 121 millions); parmi les cantons, ce sont surtout Zurich et Genève qui ont reçu des fonds (Zurich env. CHF 51 millions; Genève env. CHF 48 millions), mais aussi d'autres, ainsi le Tessin (env. CHF 6,5 millions), Saint-Gall (env. CHF 4,5 millions) ou Bâle-Ville (env. 4,3 millions).

Le diable se cache dans les détails: l'OFJ obtient gain de cause devant le Tribunal administratif fédéral
 Bien que la loi définisse clairement la clé de répartition, les frais déductibles, etc., il arrive que la situation ne soit pas claire. Les collectivités impliquées et IRH ne sont pas toujours du même avis. Dans un cas concernant la déductibilité des frais par exemple, il n'a pas été possible de s'entendre avec le canton concerné, même à l'issue de plusieurs tentatives. Ce dernier a fini par faire recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) contre la décision de partage émise par IRH. Il y allait de la question de savoir si les frais découlant d'autres procédures sont déductibles dans le cadre du sharing national, l'argument étant que les procédures concernent toutes une enquête pénale. Le canton insistait sur la déduction, tandis qu'IRH la refusait; IRH était d'avis qu'une fois la séparation des procédures opérée, il n'était plus possible de faire valoir les frais liés aux procédures détachées en dehors de celles-ci. En conséquence, ces coûts ne peuvent être déduits que dans la procédure de partage concernée. Le TAF a donné raison à l'OFJ dans son arrêt du 27 juillet 2020 (arrêt F-6672/2018 du 27 juillet 2020). Il a décidé que la LVPC ne fournissait pas de base légale pour inclure les frais d'une procédure pénale autre que celle qui fonde l'acte de partage afin de les déduire du montant à partager. Le recours du canton a par conséquent été rejeté.

Nombre d'affaires clôturées



Partage des valeurs patrimoniales confisquées entre les collectivités depuis 2015



4.2 Collaboration avec la Cour pénale internationale, les tribunaux pénaux ad hoc et leur successeur: point de la situation

Les cours pénales internationales poursuivent des individus soupçonnés d'avoir commis de graves crimes internationaux, tels que des génocides, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre ou des agressions. La Suisse soutient la Cour pénale internationale (CPI) sise à La Haye. Elle la considère comme une institution centrale pour lutter contre l'impunité ainsi que pour diffuser et faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Elle soutient également d'autres tribunaux pénaux internationaux qui poursuivent des crimes commis à un moment défini, dans une région donnée (tribunaux pénaux ad hoc).

Ces tribunaux ne disposant pas de leurs propres forces de police, ils doivent compter sur la coopération avec les États. La Suisse a adopté des dispositions légales qui permettent cette collaboration avec la CPI et d'autres cours pénales internationales.

1. Cour pénale internationale

La Suisse dispose depuis 2002 d'une base légale pour sa collaboration avec la CPI: la loi fédérale sur la coopération avec la Cour pénale internationale (LCPI; RS 351.6). IRH, en sa qualité d'autorité centrale dotée de vastes compétences, assure une coopération optimale avec la CPI. Il reçoit les demandes de la CPI et décide de l'ampleur et des modalités de la collaboration.

En 2020, IRH a reçu sept demandes d'entraide judiciaire de la CPI, dans le cadre de l'entraide accessoire. Dans six cas, il a pu fournir les moyens de preuve sollicités ou effectuer les mesures demandées dans le courant de l'année. Le Bureau du procureur de la CPI avait notamment prié les autorités suisses de convoquer des témoins experts, de collecter des dossiers de migration afin de retrouver des témoins potentiels, de prendre des mesures d'investigation sur le territoire suisse et d'éditer des dossiers. Les autorités fédérales et cantonales ont apporté leur soutien à IRH pour exécuter ces demandes.

Le fonctionnaire dans le monde du football auquel l'on reproche des crimes contre l'humanité

En 2020, IRH a répondu pour la première fois à une demande d'entraide judiciaire de la CPI qui mettait en relation des délits financiers avec les crimes les plus graves du droit pénal international. Un fonctionnaire de haut rang dans le domaine du football aurait soutenu un groupe armé sur le plan financier, ainsi que par l'achat d'essence, de munition et de vivres, groupe qui a commis des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, le Bureau du procureur de la CPI a demandé aux autorités suisses de collecter des documents pouvant fournir des indications concernant d'éventuels flux financiers. En s'appuyant sur la LCPI, IRH a pu statuer sur l'admissibilité de la coopération et ordonner les actions autorisées dans le cadre de cette collaboration. C'est le MPC qui fut chargé de l'exécution de cette demande. Les moyens de preuve sollicités ont pu être transmis à la CPI en novembre 2020.



Photo: KEYSTONE/Branko de Lang

2. Tribunaux pénaux ad hoc et Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux

Dans le sillage des conflits en ex-Yougoslavie et au Rwanda, la Suisse a réglementé la coopération avec les tribunaux pénaux ad hoc à La Haye et à Arusha (Tanzanie) dans la loi fédérale relative à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (RS 351.20), dont le champ d'application s'étend également à la coopération avec le tribunal spécial pour la Sierra Leone. En 2012, la Suisse a étendu une fois encore le champ d'application de cette loi afin de pouvoir collaborer également avec le successeur créé par le Conseil de sécurité de l'ONU en 2010. Ce dernier, appelé Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (MICT), doit mener à bonne fin les dernières procédures de ces tribunaux.

En 2020, IRH a reçu une demande d'entraide judiciaire du MICT. Ce dernier a simultanément réactivé une demande datant de 2017. Durant l'année sous rapport, les autorités suisses ont également déposé une demande auprès du MICT.

4.3 Ukraine – Affaire Ianoukovitch : clôture des procédures

En vertu de l'art. 79a EIMP, l'OFJ est habilité, dans des cas complexes ou d'une importance particulière, à statuer de son propre chef sur l'admissibilité de l'entraide. Après la chute de l'ancien président ukrainien Viktor Ianoukovitch au printemps 2014, IRH a décidé de faire usage de cette possibilité, en accord avec la stratégie du Conseil fédéral, à savoir bloquer, recouvrer et restituer les avoirs de potentats («*Asset Recovery*»).

Depuis lors, le bureau du procureur général ukrainien a présenté à IRH des demandes formelles dans onze cas au total. En février 2020, IRH a été informé qu'une grande partie des procédures avait été transférée au bureau national anti-corruption d'Ukraine (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, NABU). IRH a pu entrer en matière dans presque tous les cas. IRH a notamment ordonné le blocage de fonds appartenant à des représentants de haut rang du régime de l'ancien président ukrainien Viktor Ianoukovitch d'un montant de 150 millions de dollars américains (une partie l'avait déjà été en février 2014, en vertu de l'ordonnance correspondante du Conseil fédéral) ainsi que la collecte de documents bancaires et autres. L'exécution des mesures nécessaires a été en partie confiée au MPC.

Dans le courant de l'année 2020, IRH a transmis tous les moyens de preuve collectés et a pu ainsi clôturer avec succès toutes les procédures d'entraide judiciaire encore en suspens. À l'aide des moyens de preuve fournis, Kiev devrait pouvoir obtenir des jugements de confiscation pour les avoirs toujours bloqués en Suisse et demander ensuite leur remise.

5 Nouvelles bases légales pour la coopération

5.1 L'art. 1 EIMP révisé: extension de la coopération aux institutions pénales internationales

L'EIMP ne couvrait jusqu'ici que l'entraide judiciaire aux États. Elle ne pouvait pas être appliquée à la collaboration avec des institutions pénales internationales, telles que des tribunaux ad hoc ou des commissions d'enquête de l'ONU. Dans un passé récent, cette réglementation a débouché sur des situations peu plaisantes. Suite à la révision de l'EIMP, l'entraide judiciaire peut désormais aussi être accordée à des institutions pénales internationales, avec lesquelles, faute de bases légales, il n'était pas possible de collaborer jusqu'à présent, contrairement à ce qui est le cas pour la Cour pénale internationale et les tribunaux pénaux ad hoc ou leur successeur mentionnés à la page 22. La Suisse apporte ainsi une nouvelle contribution importante à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux les plus graves.

En 2016, la Suisse a reçu une demande d'entraide judiciaire du Tribunal spécial pour le Liban, créé par l'ONU et chargé de juger les responsables de l'assassinat de l'ancien président Rafic Hariri. La Suisse a toutefois dû refuser la remise de données téléphoniques secondaires, vu qu'il n'existait pas de base légale pour cette collaboration. En effet, l'EIMP était limitée à la coopération entre États. Presque simultanément, une nouvelle entité a fait la une: le mécanisme international, impartial et indépendant, chargé de soutenir l'instruction des crimes commis en Syrie (« Mécanisme pour la Syrie »). Ce mécanisme, qui a son siège à Genève, a été créé par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU. La Suisse a soutenu politiquement l'établissement aussi bien du Mécanisme pour la Syrie que du Tribunal spécial pour le Liban. À la lumière de ces deux événements, elle a examiné si le cadre



L'art. 1 EIMP révisé étend le champ d'application de cette loi. Sur la photo, la directrice du Mécanisme pour la Syrie, Catherine Marchi-Uhel.

Photo: KEYSTONE/Martial Trezzini

juridique existant suffisait pour une collaboration avec des institutions pénales internationales. L'analyse a montré qu'il y avait une lacune et qu'il était nécessaire d'agir. Ce sujet a déjà été traité de près dans le rapport d'activité 2018.

IRH a alors élaboré un projet pour combler cette lacune. Le résultat de la procédure de consultation ayant été positif, le Conseil fédéral a pu adopter l'ébauche de l'art. 1 EIMP révisé en date du 6 novembre 2019. Les Chambres fédérales ont ensuite approuvé ce projet en décembre 2020; la modification entrera en vigueur le 1^{er} juin 2021.

Dans sa nouvelle teneur, l'art. 1 EIMP permet désormais la collaboration avec des tribunaux internationaux ainsi qu'avec d'autres organes intergouvernementaux ou supranationaux exerçant des fonctions d'autorités pénales (appelés « institutions pénales internationales »). Ce terme englobe aussi les institutions mixtes nationales-internationales (dits « tribunaux hybrides »), à l'instar des Tribunaux spéciaux pour la Sierra Leone ou pour le Cambodge.

La modification de l'art. 1 EIMP présente une structure à trois niveaux. Premièrement, l'EIMP révisée étend la coopération automatiquement à toutes les institutions pénales qui poursuivent les infractions classiques du droit international (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre). Il n'est pas impératif que l'institution ait été créée par l'ONU. À titre d'exemple, citons le Tribunal pour le Kosovo, qui repose sur un accord entre l'Union européenne et le Kosovo.

Deuxièmement, il est désormais possible de collaborer avec des institutions pénales internationales qui poursuivent des délits autres que les infractions classiques du droit international, des assassinats par exemple. La coopération est possible si la création de l'institution pénale repose sur une résolution de l'ONU qui est contraignante pour la Suisse ou qui est soutenue par notre pays. Le Tribunal spécial pour le Liban entre dans cette catégorie.

Troisièmement, le Conseil fédéral peut décider d'appliquer l'EIMP à d'autres institutions pénales internationales afin de combler complètement la lacune et de permettre l'application la plus flexible possible de l'EIMP à l'entraide judiciaire à d'autres institutions. Trois conditions sont en l'occurrence posées: la constitution de l'institution se fonde sur une base légale réglant expressément ses compétences en matière de droit pénal et de procédure pénale, la procédure devant le tribunal ou l'institution garantit les principes de l'état de droit et la coopération contribue à la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Ces dispositions permettent également la coopération avec des institutions pénales créées en dehors du cadre de l'ONU pour lesquelles il n'est pas (encore) clair si elles poursuivent (exclusivement) des infractions au droit international. Un exemple serait la « commission Marty », qui a enquêté sur le trafic d'organes et d'êtres humains au Kosovo.

La nouvelle réglementation assure une souplesse maximale: la Suisse pourra à l'avenir accorder l'entraide judiciaire à toutes les institutions pénales internationales; cependant, en accord avec le principe énoncé à l'art. 1, al. 4, EIMP, elle n'y est pas obligée.

Par cette modification de l'art. 1 EIMP et la coopération qu'elle rend possible avec des institutions pénales internationales, la Suisse contribue significativement à lutter contre l'impunité dans le domaine des crimes internationaux les plus graves.

5.2 Les nouveaux art. 80^{bis} et 80^{ter} EIMP, entraide judiciaire dynamique et ECE: ce que la révision de l'EIMP apporte de nouveau

Le «paquet terrorisme» que les Chambres fédérales ont approuvé durant la session d'automne 2020 comprend également une révision partielle de l'EIMP. Cette dernière crée une base légale pour des équipes communes d'enquête (ECE). En outre, la possibilité sera donnée à l'avenir de remettre, dans certaines situations, à l'étranger des informations et des moyens de preuve avant que la décision finale dans la procédure d'entraide judiciaire ne soit prononcée («entraide judiciaire dynamique»). Ce dernier aspect surtout est demeuré longtemps contesté. Ce n'est que lors de la deuxième procédure d'élimination des divergences que les deux Chambres ont réussi à trouver une solution de compromis. Les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

Dynamique... mais avec certaines restrictions

Certaines mesures d'entraide judiciaire ne sont judicieuses que si elles demeurent confidentielles pendant un certain temps, c'est-à-dire si l'information de la personne concernée au sujet des mesures exécutées en Suisse peut être coordonnée avec les besoins de la procédure pénale étrangère. Par exemple, si un réseau de trafiquants de drogue opère dans le sud de l'Allemagne et utilise des cartes SIM suisses pour communiquer, il est assez logique que les autorités de poursuite pénale allemandes demandent à la Suisse de mettre ces numéros sur écoute. Pendant cette surveillance des appels, l'Allemagne procédera généralement à des investigations secrètes contre le réseau. Or, si les détenteurs des numéros en Suisse (qui sont le plus souvent ceux-là même qui font l'objet des investigations secrètes dans le pays voisin, ou des personnes qui leur sont étroitement liées) étaient informés de l'écoute qui a lieu dans le cadre de l'entraide judiciaire en Suisse, alors même que les investigations secrètes se poursuivent en Allemagne, le succès de la procédure pénale allemande serait compromis. Mais c'est exactement la situation juridique que nous avons en Suisse. Dans un arrêt (ATF 143 IV 186), le Tribunal fédéral a retenu: «La surveillance téléphonique en temps réel, à tout le moins la transmission anticipée de telles données, peut se révéler d'une grande utilité dans le cadre d'investigations qui doivent pour un temps demeurer secrètes. À défaut d'une base légale ou conventionnelle, un tel mode de procéder ne peut toutefois pas être admis. Il ne pourra l'être qu'à la faveur d'une révision législative.»

IRH a tenté de répondre à ce «mandat législatif» émanant de Mon Repos par la proposition d'une base légale insérée dans l'EIMP. Une intégration de ce projet dans le «paquet terrorisme» semblait appropriée, vu que les mesures d'entraide judiciaire correspondantes jouent un rôle essentiel dans le domaine de la lutte

contre le terrorisme. La nouvelle norme devait cependant être conçue de manière à ne pas se limiter à ce domaine. Elle devait être applicable également à d'autres délits graves, tels que le trafic de drogue et d'êtres humains ou le blanchiment d'argent à grande échelle.

Lors des délibérations au Parlement, il est toutefois ressorti que beaucoup de députés estimaient que ce vaste champ d'application était trop flou, surtout dans le contexte du projet anti-terroriste. En conséquence, le nouvel art. 80^{bis} EIMP autorise l'entraide judiciaire dynamique uniquement – mais tout de même – si les investigations étrangères dans des affaires de terrorisme ou de criminalité organisée s'en trouveraient compliquées de manière disproportionnée sans ces mesures ou si celles-ci visent à écarter un danger imminent, en particulier un acte terroriste.

Des équipes communes d'enquête en dehors des instruments du Conseil de l'Europe

Une équipe commune d'enquête (ECE) peut être constituée lorsqu'une procédure d'enquête requiert des investigations difficiles, impliquant la mobilisation d'importants moyens, ou devant être menées par plusieurs États, de façon coordonnée et concertée en raison des faits concernés. L'ECE est instituée dans un but défini et pour une durée limitée. Étant donné que sa création constitue une mesure d'entraide judiciaire, elle repose sur une demande d'entraide judiciaire. Une fois l'ECE mise en place, les membres de l'équipe, binationale ou multinationale, peuvent échanger des informations et des moyens de preuve de manière plus informelle.

Le recours à des ECE était déjà possible précédemment, en vertu de l'art. 20 du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (PA II CEEJ; RS 0.351.12). Cette option était toutefois limitée aux États parties à ce protocole additionnel. Dans les vastes affaires d'une grande complexité, à l'instar des délits de corruption en particulier, ce cadre s'avéra trop étroit. Dans la procédure «Petrobras» avec le Brésil par exemple, une ECE comprenant les autorités de poursuite pénale suisses et brésiliennes aurait été d'une grande utilité. À l'époque, la base légale pour ce faire faisait hélas défaut.

Cette lacune est à présent comblée par les art. 80^{ter} ss EIMP. L'EIMP contient désormais une base légale *erga omnes* pour l'institution d'ECE; il faut souligner que les conditions générales de l'EIMP pour l'octroi d'une entraide judiciaire doivent également être remplies. À l'exception d'une nouvelle disposition relative à la transmission anticipée d'informations et de moyens de preuve, la teneur de la disposition équivaut à celle de l'art. 20 PA II. La subdivision de la réglementation en plusieurs articles est motivée par des impératifs de rédaction législative. Il convient en particulier d'attirer l'attention sur le fait que la règle connue sous le nom de «clause suisse» reste applicable, à savoir que les informations obtenues dans le cadre d'une ECE ne peuvent être utilisées comme preuves devant un tribunal que lorsque la procédure d'entraide judiciaire suisse est formellement achevée.

6 Aperçu des moyens auxiliaires électroniques sur le site Web d'IRH

Pour tous les domaines de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale: Site Web de l'OFJ (www.ofj.admin.ch > Sécurité > Entraide judiciaire internationale > Entraide judiciaire internationale en matière pénale)

- Informations générales : adresse de contact, rapports d'activité, statistiques.
- Bases légales.
- Aperçu des diverses procédures de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.
- Coopération avec la Cour pénale internationale et d'autres tribunaux pénaux internationaux.
- Informations relatives au réseau de traités.
- Liens vers le Guide de l'entraide et la banque de données des localités et tribunaux suisse ELORGE (pour plus de détails, voir ci-dessous) ainsi que vers le Réseau judiciaire européen (RJE) et Eurojust.

Plus d'informations sous www.rhf.admin.ch > Droit pénal:

- Liens vers des directives, aide-mémoires et circulaires, les bases légales, la jurisprudence et les autorités.

Spécialement pour l'entraide judiciaire accessoire : Le Guide de l'entraide (www.rhf.admin.ch > Guide de l'entraide judiciaire)

- Instrument pour les demandes des autorités suisses, notamment dans les domaines de la récolte des preuves et des notifications à l'étranger.
- Pages pays : aperçu de toutes les informations nécessaires pour élaborer une demande à un pays déterminé (procédures aussi bien pénales que civiles et administratives).
- Modèles de demandes et de formulaires en rapport avec la récolte des preuves et les notifications.

Banque de données des localités et tribunaux suisse (www.elorge.admin.ch)

- Elle 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.
- Elle comprend en outre l'index des autorités suisses habilitées à communiquer directement en entraide judiciaire accessoire avec les autorités étrangères compétentes.

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

7.1 Extradition et transfèrement

- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.299 et RR.2019.338 du 12 février 2020 (extradition au Kosovo): conditions de détention, garanties; protection contre les actes de vengeance privés.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_228/2020 et 1C_261/2020 du 12 juin 2020 (extradition à l'Allemagne). Art. 260^{ter} CP (notion d'organisation criminelle). Les HPG (forces de défense du peuple; branche armée du PKK) doivent *prima facie* être qualifiées d'organisation criminelle.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2020.104 du 19 juin 2020 (extradition au Kosovo). Portée du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) en rapport avec l'appréciation d'une demande d'extradition. Par son arrêt 1C_388/2020 du 13 juillet 2020, le Tribunal fédéral a décidé de ne pas entrer en matière sur le recours interjeté.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2020.127 du 20 juillet 2020 (extradition à l'Argentine). Outre les garanties que l'Argentine a déjà fournies concernant les conditions de détention et le monitoring, il faut obtenir une assurance supplémentaire au sujet de visites non surveillées à la prison par un représentant légal et une garantie relative aux visites de membres de la famille du détenu.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2020 du 27 juillet 2020 (extradition au Portugal). Entrée en vigueur de la Convention d'extradition de l'UE le 5 novembre 2019; importance pour la Suisse en ce qui concerne la prescription (art. 8).
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2020.51 et RR.2020.30 du 19 août 2020 (extradition à la Russie). Problème de l'(in)aptitude à subir une incarcération; signification de la réserve émise par la Russie concernant l'art. 1 de la Convention européenne d'extradition (CEExtr). Le Tribunal pénal fédéral a annulé la décision d'extradition de l'OFJ. Le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur le recours de l'OFJ (arrêt 1C_456/2020 du 26 novembre 2020).
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_444/2020 du 23 décembre 2020 (extradition à la Russie). Le tribunal annule l'arrêt du Tribunal pénal fédéral du 11 août 2020, par lequel celui-ci avait rejeté le recours contre la décision de l'OFJ, et renvoie l'affaire pour une nouvelle appréciation. Il exige que la situation soit réévaluée eu égard au respect des garanties fournies par la Russie.

7.2 Entraide judiciaire accessoire

- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.132 du 29 janvier 2020: exécution de décisions de confiscation étrangères (art. 94 ss EIMP); créances compensatrices; art. 70, al. 2, CP: acquisition des valeurs par un tiers dans l'ignorance des faits; acceptation du recours.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, cour d'appel, CR.2019.10 du 24 février 2020; demande de révision contre un arrêt de la cour d'appel du Tribunal pénal fédéral.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.232 du 4 mars 2020: délimitation entre l'entraide judiciaire internationale et la coopération policière (confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_166/2020 du 24 mars 2020).
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2020.6-9 du 26 mars 2020; double incrimination: infraction à la loi sur les partis (financement des partis), entrave à l'action pénale; procédure à caractère éminemment politique (confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_182/2020 du 14 avril 2020).
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.246 du 8 avril 2020; entraide judiciaire à la Turquie; défauts dans la procédure pénale étrangère (art. 2 EIMP); principe de la proportionnalité; admission partielle du recours.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.357 du 28 avril 2020; procédure simplifiée selon l'art. 80c EIMP; irrévocabilité du consentement; principe de bonne foi.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.261-263 du 6 mai 2020; entraide judiciaire au Brésil; primauté de l'accord d'entraide judiciaire bilatéral: pas de motif d'exclusion pour infraction aux règles relatives à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_259/2020 du 19 juin 2020; intérêts essentiels de la Suisse (art. 1a EIMP); compétence du DFJP et du Conseil fédéral; description des intérêts essentiels de la Suisse.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_354/2020 du 21 juillet 2020; double incrimination: résumé de la jurisprudence; en cas de blanchiment d'argent, il suffit que la demande s'appuie sur un soupçon objectif découlant des circonstances, en particulier en vue de constater l'infraction préalable.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2020 du 5 août 2020; statut de parti et légitimation à recourir: seul le dépositaire et propriétaire (entrepeneur) de supports de données électroniques séquestrés est directement concerné et donc légitimé à recourir, et non pas le déposant ou propriétaire en droit civil, qui n'est qu'indirectement touché par le séquestre; le pouvoir de disposition effectif et la possession directe sont déterminants; cela vaut également lorsque des tiers ont un accès à distance aux données.

- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2020.126 du 10 septembre 2020 ; remise d'objets ou de valeurs patrimoniales (art. 74a EIMP) ; conditions régissant la remise d'objets ou de valeurs patrimoniales avant qu'une décision de confiscation exécutable et ayant force de droit ne soit rendue ; résumé de la jurisprudence.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2019.165 du 16 octobre 2020 ; remise de valeurs patrimoniales (art. 74a EIMP) ; décision de confiscation étrangère ; motivation de la décision de confiscation et relation avec les valeurs patrimoniales séquestrées en Suisse ; négation de l'acquisition de droits de bonne foi par une personne étrangère à l'infraction (art. 74a, al. 4, let. c, EIMP).
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2020.110 du 18 novembre 2020 ; perquisition et séquestre dans des dépôts francs sous douane ; légitimation à recourir : les modalités concrètes de la relation contractuelle avec le dépôt franc sont déterminantes.

8 Données statistiques importantes de l'entraide judiciaire internationale 2016–2020

Catégories de mesures d'entraide	Types d'affaires	2016	2017	2018	2019	2020
Demandes d'extradition à l'étranger		284	259	252	272	204
Demandes d'extradition à la Suisse		384	360	350	321	285
Demandes de recherche à l'étranger		310	281	249	268	207
Demandes de recherche de l'étranger		32 789	31 697	34 151	36 511	31 535
Demandes de délégation de la poursuite pénale à l'étranger		166	153	225	221	227
Demandes de délégation de la poursuite pénale de l'étranger		118	133	135	142	132
Demandes de délégation de l'exécution à l'étranger	Peines privatives de liberté	10	15	5	3	7
Demandes de délégation de l'exécution de l'étranger	Peines privatives de liberté	2	6	5	4	8
	Amendes	5		1		4
Transfèrements de prisonniers à l'étranger	À la demande du condamné	47	65	57	54	36
	Selon le protocole additionnel	4	2	2	1	1
Transfèrements de prisonniers vers la Suisse	À la demande du condamné	19	14	15	24	15
Recherches pour des tribunaux internationaux						
Demandes d'entraide judiciaire à la Suisse	Obtention de preuves en matière pénale	1 268	1 085	1 163	1 270	1 279
	Obtention de preuves en matière pénale : surveillance	1 170	1 333	1 146	1 260	1 205
	Obtention de preuves en matière pénale : cas propre	45	44	80	71	67
	Remise de valeurs	14	14	23	19	30
	Remise de valeurs : cas propre	4	4	3	2	6
	Obtention de preuves en matière civile	58	34	66	57	48

Catégories de mesures d'entraide	Types d'affaires	2016	2017	2018	2019	2020
Entraide judiciaire avec Courts et Tribunaux internationaux	Cour pénale internationale	2	4	10		7
Demandes d'entraide judiciaire à l'étranger	Obtention de preuves en matière pénale	984	946	850	935	845
	Remise de valeurs	6	5	4	20	12
	Obtention de preuves en matière civile	35	28	13	23	18
Entraide judiciaire secondaire	En vue de l'utilisation dans une procédure pénale	9	13	15	17	13
	Transmission à un État tiers	7	2	7	9	4
Transmission spontanée d'information et de moyens de preuve	À l'étranger (art. 67a EIMP)	114	121	164	127	168
	À la Suisse	2	2	1	3	3
Demandes de notification à la Suisse	En droit pénal	264	238	265	213	161
	En droit civil	777	584	534	536	324
	En droit administratif	55	102	249	190	188
	En droit administratif (Convention no 94)*				22	34
Demandes de notification à l'étranger	En droit pénal	552	562	548	559	616
	En droit civil	857	917	798	821	689
	En droit administratif	602	529	552	543	427
	En droit administratif (Convention no 94)*				15	33
Partage de valeurs patrimoniales/sharing	International (jugement de confiscation suisse)	9	5	14	11	12
	International (jugement de confiscation étranger)	6	3	6	17	9
	National	34	36	41	70	55
Eurojust/Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust	Demandes Eurojust-Suisse	144	131	132	134	132
	Demandes Suisse-Eurojust	90	70	91	150	145
Instruction pour le DFJP	Autorisations selon l'art. 271 CP		1	1	1	

* Depuis le 1.10.2019 (date de l'entrée en vigueur de la Convention no 94 pour la Suisse)

Décisions des tribunaux

Instance	2016	2017	2018	2019	2020
Tribunal pénal fédéral TPF	220	277	235	230	294
Tribunal fédéral TF	61	93	82	66	83
Total	281	370	317	296	377

