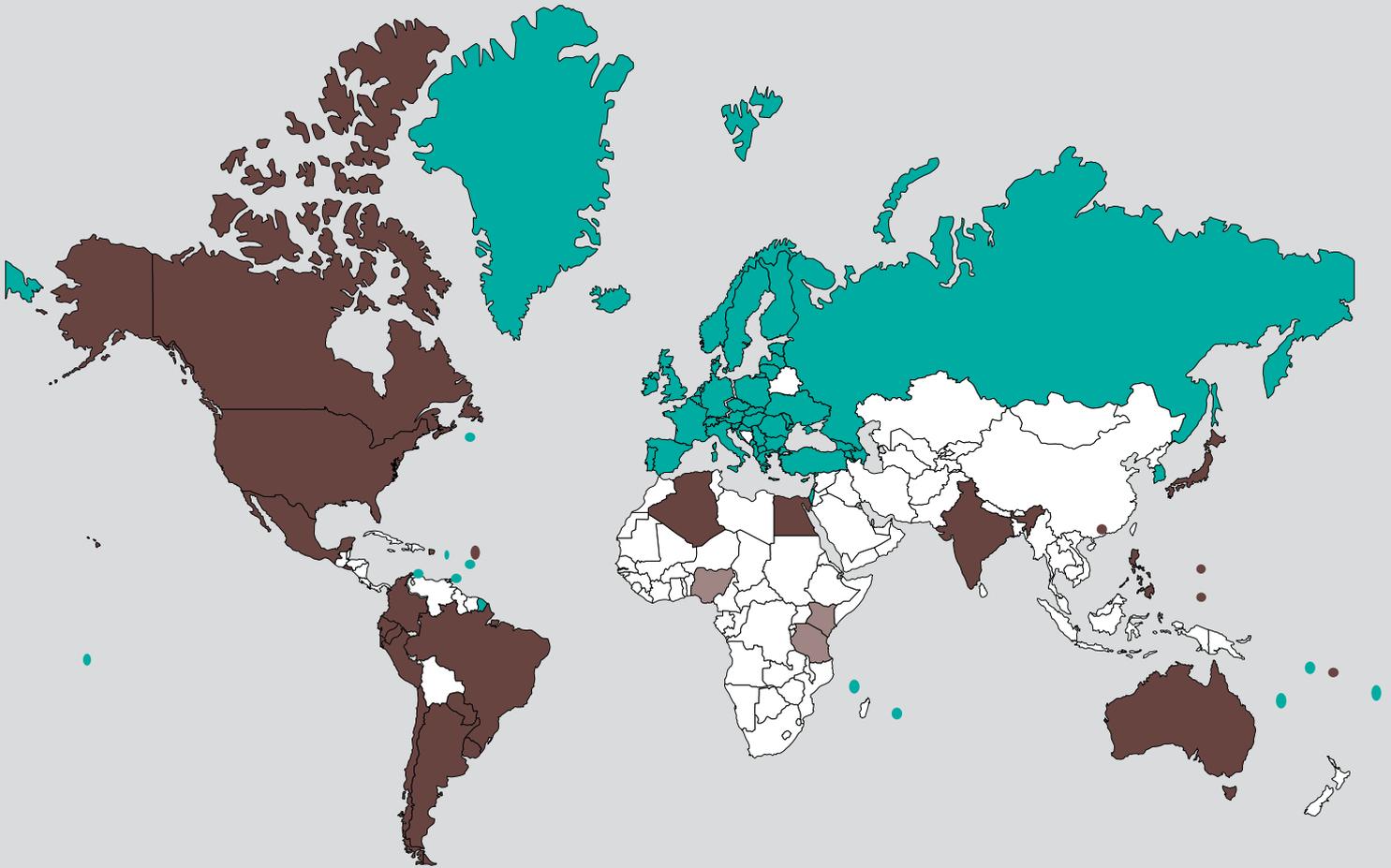


Rapport d'activité 2016

Entraide judiciaire internationale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Impressum

Éditeur:
Département fédéral de justice et police DFJP
Berne, 2017

Rédaction:
Office fédéral de la justice OFJ

Traductions:
Services linguistiques DFJP

Couverture:
La Suisse a conclu des traités d'entraide judiciaire en matière pénale avec de nombreux États. Ces traités règlent la coopération de manière générale, indépendamment du type d'infraction. La page de couverture montre le réseau de traités formé pour l'entraide judiciaire accessoire (dite petite entraide judiciaire). Les États en vert sont ceux qui, comme la Suisse, sont parties à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Les États en brun sont ceux avec lesquels la Suisse s'est accordée de manière bilatérale sur un instrument d'entraide judiciaire (en brun foncé : les traités, en brun plus clair : les déclarations d'intention/mémoires d'entente). La Suisse est aussi liée à de nombreux États par des accords multilatéraux qui règlent la coopération pour des infractions spécifiques, par exemple la Convention des Nations Unies contre la corruption ou encore la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, deux types de forfaits pris sous la loupe dans le présent rapport annuel.

Mai 2017

05.17 320 860393635

Table des matières

	Éditorial	5
1	Domaine de direction Entraide judiciaire internationale	6
1.1	Tâches du domaine de direction	6
1.2	Tâches des unités	7
1.3	Défis organisationnels : extension de la gestion numérique des dossiers aux dossiers personnels	8
2	Activités opérationnelles en 2016	9
2.1	Lutte contre le crime organisé	9
2.2	Lutte contre la corruption	12
2.3	Le recouvrement d'avoirs acquis illégalement (Asset Recovery)	15
2.4	Collaboration récompensée : le partage des valeurs patrimoniales confisquées (sharing)	16
2.5	Mesures d'entraide judiciaire « dynamiques »	19
2.6	Et la suite ?	20
2.7	Rapprochement entre Eurojust et les autorités de poursuite pénale suisses : la procureure de liaison suisse	21
3	Les traités internationaux comme base pour la collaboration internationale dans le domaine du droit pénal	23
3.1	La stratégie des traités internationaux : principes directeurs pour la négociation d'instruments de collaboration	23
3.2	Nouveaux instruments dans le domaine de l'extradition et leurs effets	24
4	IRH comme prestataire de services	25
4.1	Journée de l'entraide judiciaire 2016 : thème principal, le transfèrement	25
4.2	Aperçu des moyens auxiliaires électroniques sur le site Web d'IRH	26
5	Choix d'arrêts de tribunaux suisses dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale	27
5.1	Extradition et transfèrement	27
5.2	Entraide judiciaire accessoire	27
6	Données statistiques importantes de l'entraide judiciaire internationale 2012–2016	28

Éditorial



« Le crime ne doit pas payer ». Il faut punir les criminels, mais aussi les empêcher de profiter du produit de leurs crimes. Logique, non ? L'État doit confisquer les valeurs patrimoniales obtenues par des moyens illicites et les utiliser pour indemniser les éventuelles victimes et autres personnes concernées. Comment passer de ce principe à la réalité lorsque

d'autres pays entrent en jeu dans la poursuite pénale et dans la confiscation des valeurs ? Par exemple, comment lutter contre l'enrichissement illégitime d'un ancien politicien qui a exercé de hautes fonctions dans un État sud-américain, qui a obtenu des pots-de-vin d'une entreprise et qui les a fait fructifier en Suisse par le biais de différentes transactions financières opaques ?

La réponse à ces questions passe par l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Mes collaborateurs et moi, à l'Office fédéral de la justice, mais aussi des dizaines de procureurs cantonaux et fédéraux, nous tous, nous mettons tout en œuvre chaque jour pour que le crime international ne paie pas. L'argent de la corruption qui arrive en Suisse par des voies détournées est plus que tout dans notre ligne de mire. Notre

but est de remettre les avoirs concernés à l'État étranger d'où ils proviennent, à la condition qu'il engage des efforts pour poursuivre et punir les auteurs et parvienne à obtenir une confiscation. Cela présuppose le blocage des fonds en Suisse, mesure souvent remise en question par la voie judiciaire par le titulaire des comptes. Mais le blocage est le seul moyen d'éviter un retrait des avoirs avant la clôture de la procédure pénale étrangère. Cette contribution de la Suisse à la lutte internationale contre le fléau de la corruption est particulièrement importante afin de contrer au moins partiellement le phénomène de la corruption, qui mine les fondements de l'État et de la société. Par son action, la Suisse participe au développement de structures plus démocratiques, plus stables et plus transparentes dans d'autres États.

La complexité est un maître mot en matière de crime organisé. Dans ce domaine également, l'entraide judiciaire apporte souvent une contribution essentielle pour mieux traquer les criminels internationaux et les organisations terroristes et lancer des poursuites à leur encontre. Lorsque ces démarches aboutissent, c'est la société tout entière qui en bénéficie.

Le présent rapport annuel met l'accent sur l'utilité majeure de notre travail quotidien. Il éclaire la complexité de la criminalité internationale et lève le voile sur les obstacles juridiques et pratiques auxquels sont confrontés ceux qui la combattent. Venez découvrir comment nous donnons vie au principe selon lequel la criminalité transnationale ne doit pas payer.

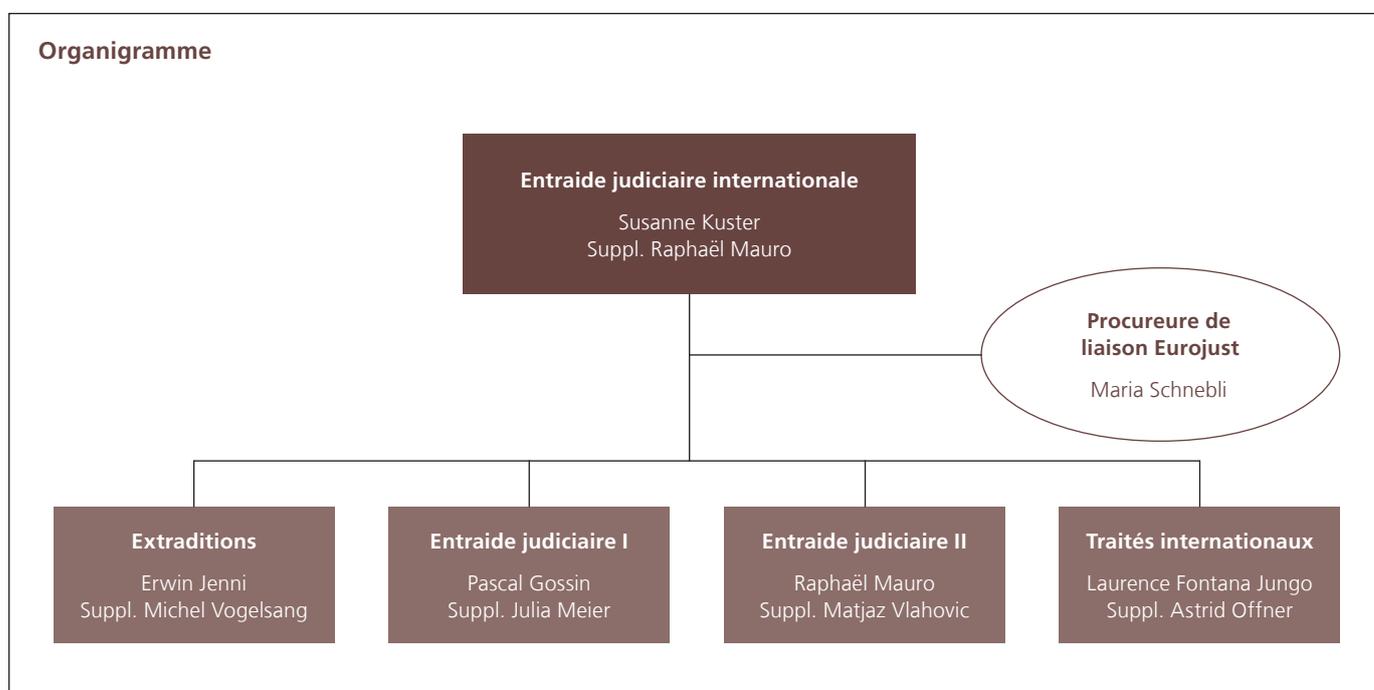
Susanne Kuster,
Sous-directrice de l'Office fédéral de la justice, cheffe du
domaine de direction Entraide judiciaire internationale

1

Domaine de direction Entraide judiciaire internationale

1.1 Tâches du domaine de direction

Le domaine de direction Entraide judiciaire internationale (IRH) de l'Office fédéral de la justice (OFJ) se compose de quatre unités et d'une procureure de liaison détachée auprès d'Eurojust. Il compte 45 collaborateurs (3650 équivalents plein temps), dont 31 femmes et 14 hommes issus de toutes les régions du pays.



Aperçu des tâches

- Assurer un fonctionnement rapide de l'entraide judiciaire en matière pénale en qualité d'autorité centrale nationale.
- Servir d'intermédiaire entre les autorités suisses et étrangères s'il n'est pas possible d'assurer un contact direct entre elles.
- Prendre des décisions relatives à des demandes d'entraide judiciaire, à des extraditions, à des transfèrements et à des délégations de la poursuite pénale et de l'exécution des décisions pénales.
- Assumer une fonction de surveillance sur l'exécution de l'entraide.
- Développer les bases légales de l'entraide judiciaire en matière pénale.
- Assumer différentes tâches opérationnelles liées à l'entraide judiciaire en matière civile et administrative.

1.2 Tâches des unités

Extraditions

- Extradition : 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 recours 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 de ministères publics ou d'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 déposer de telles demandes à l'étranger.
- Transfèrement des personnes condamnées : prendre des décisions en collaboration avec les autorités cantonales compétentes.
- Autres tâches : transférer des personnes recherchées par un tribunal pénal international ou des témoins placés en détention.

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 recours 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 les demandes d'entraide judiciaire étrangères 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 recours 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) ; négocier avec ces pays à propos du partage de valeurs patrimoniales confisquées.
- 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 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 (extraditions, entraide judiciaire accessoire, transfèrement) et prendre part aux négociations relatives aux instruments multilatéraux ; suivre ces objets tout au long du processus politique.
- Elaborer et suivre des projets législatifs 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.
- 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.

Procureure de liaison auprès d'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 la procureure 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, respectivement des ministères publics cantonaux et du Ministère public de la Confédération).

1.3 Défis organisationnels : extension de la gestion numérique des dossiers aux dossiers personnels

Depuis début novembre 2016, tous les dossiers personnels de l'entraide judiciaire en matière pénale, du droit international privé et du droit de la procédure civile internationale sont saisis et traités électroniquement dans un système appelé TROVA. Le dossier-maître n'est plus géré sous forme papier comme c'était le cas du temps du système PAGIRUS, devenu obsolète. Tout ce qui arrive par la poste est scanné et la procédure d'entraide judiciaire dans son ensemble est gérée de manière électronique. Une fois passées la phase transitoire et la phase de consolidation, la disponibilité permanente des informations simplifiera les processus internes et améliorera la collaboration. On mettra en place dans une phase ultérieure la consultation numérique des dossiers pour les personnes concernées par la procédure. Les mémoires de l'OFJ à l'intention des tribunaux fédéraux pourront alors parvenir à ceux-ci par la voie électronique uniquement.

L'utilisation de TROVA se fonde sur l'ordonnance sur le système électronique de gestion de personnes, de dossiers et d'affaires de l'Office fédéral de la justice, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2016 (ordonnance GPDA ; RS 351.12). L'acquisition de ce nouveau système s'est faite dans le cadre d'une procédure ouverte au sens de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1).

IRH a dû relever en 2016 d'importants défis en termes d'organisation et de ressources du fait du passage à un mode de travail purement électronique. Malgré quelques défauts de jeunesse, le passage de l'ancien au nouveau système s'est déroulé de manière satisfaisante. Il faudra porter une attention particulière aux répercussions du « tout électronique » sur la répartition interne du travail.

2 Activités opérationnelles en 2016

Sans être exhaustif, le présent chapitre décrit les activités opérationnelles d'IRH en 2016 et illustre la diversité de son champ d'action et de ses tâches à l'aide d'une sélection de thèmes et cas. En sus d'affaires très médiatisées, nous avons choisi des domaines thématiques qui présentent une importance particulière en coulisse ou sur le plan juridique.

2.1 Lutte contre le crime organisé

De la criminalité organisée en Suisse, vraiment ? Avec des clichés comme « Le Parrain », beaucoup de gens ne peuvent pas se l'imaginer. Mais les faits sont là. D'envergure internationale, la criminalité organisée représente ces dernières années un défi que même la Suisse doit prendre au sérieux. Afin d'en masquer l'origine criminelle, les acteurs du crime organisé recyclent, le plus souvent via les banques et les investissements dans l'immobilier ou les entreprises de restauration, les fonds issus du trafic de drogue, de la traite et du trafic d'êtres humains, du trafic de déchets toxiques ou du commerce illégal d'armes.

En sus des syndicats du crime de type mafieux d'Italie ou d'Europe de l'est, la notion d'organisation criminelle comprend selon

la jurisprudence du Tribunal fédéral notamment des groupements terroristes comme le groupe extrémiste islamiste « Martyrs pour le Maroc », l'organisation clandestine kosovare albanaise « ANA », les Brigades rouges italiennes ou le réseau international Al Qaïda (liste non exhaustive).

Comme le démontrent les chiffres du domaine de l'entraide pénale internationale, la menace que fait peser sur la Suisse la criminalité organisée est bien réelle. En 2016, IRH a traité 16 demandes d'extradition (8 de Turquie, 4 de France, 3 d'Italie et 1 du Tadjikistan) et 34 autres demandes d'entraide (9 d'Italie, 8 de France, 4 de Turquie, 3 d'Allemagne, 3 d'Espagne et 7 d'autres pays).

En raison de leur complexité, les procédures concernant la criminalité organisée demandent en général beaucoup de travail et sont juridiquement exigeantes. En outre, un bon nombre de ces cas, qui ont un fort retentissement médiatique, passionnent l'opinion publique. Et lorsqu'il y a des arrestations, tous les regards se tournent vers le Domaine de direction. En 2016, c'est notamment l'affaire de la cellule de la « 'Ndrangheta » démantelée à Frauenfeld, qui a fait parler d'elle.



La police a arrêté en mars à Frauenfeld des membres présumés de la « 'Ndrangheta ».

Photo : Carabinieri de Reggio Calabria

La cellule de la 'Ndrangheta à Frauenfeld

Début 2015, le Ministère italien de la justice demande à la Suisse l'extradition de plusieurs personnes soupçonnées d'appartenir à une ramification suisse de la 'Ndrangheta, organisation criminelle mafieuse italienne. De son côté, le Ministère public de la Confédération mène depuis 2009 une procédure pénale à leur encontre pour participation à une organisation criminelle.

Considérant a priori que les conditions de l'extradition sont remplies, l'OFJ fait les démarches pour procéder à l'arrestation le 8 mars 2016 des personnes recherchées par l'Italie qui n'ont pas la nationalité suisse. Toutes ces personnes s'opposent à leur extradition simplifiée. Comme le risque de fuite est considéré comme faible, ils sont remis en liberté peu après sous le coup de diverses mesures de substitution.

Lorsqu'une affaire fait l'objet de procédures pénales en Suisse et à l'étranger, la procédure suisse a en principe la priorité sur

l'extradition. En l'espèce, la procédure instruite par le Ministère public révèle que les infractions poursuivies en Suisse font aussi l'objet d'une enquête de grande ampleur que mènent les autorités italiennes. C'est la raison pour laquelle sur demande de IRH, le Ministère public donne la priorité à l'extradition vers l'Italie.

Après avoir examiné dans le détail les demandes d'extradition italiennes, IRH conclut que l'origine de la délinquance se situe en Italie où la 'Ndrangheta semble toujours être en position d'infiltrer la politique, l'économie et l'administration afin de déstabiliser l'État de droit.

Pour des raisons d'économie de procédure IRH ordonne ainsi l'extradition avant fin 2016 des 13 prévenus vers l'Italie. Tous font recours au Tribunal pénal fédéral. Une extradition est exécutée en février 2017, les autres étant pendantes au moment de l'établissement du présent rapport.

En principe, l'entraide internationale en matière pénale est octroyée à condition que l'État requérant soit compétent pour exécuter la procédure pénale en question, autrement dit que l'infraction qui justifie sa demande d'extradition relève de sa juridiction pénale. Selon l'art. 7, al. 1, de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (CEE ; RS 0.353.1), l'État requis peut refuser d'extrader le suspect si l'infraction, selon sa législation, a été commise en tout ou en partie sur son territoire ou en un lieu assimilé à son territoire. Il s'agit là d'une norme potestative qui permet à l'État requis de renoncer à une extradition. Le droit suisse prévoit que l'extradition peut être accordée s'il ressort des pièces jointes à la demande que l'infraction ne relève pas de la juridiction suisse (art. 35, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale ; EIMP ; RS 351.1). La personne poursuivie peut être exceptionnellement extradée pour des faits qui relèvent de la juridiction suisse, si des circonstances particulières le justifient, notamment la possibilité d'un meilleur reclassement social (art. 36, al. 1, EIMP).

L'art. 36, al. 1, EIMP, vise notamment à éviter qu'une personne déterminée fasse l'objet de deux procédures pénales pour le même soupçon. Selon la jurisprudence, le juge jouit d'un pouvoir d'appréciation étendu et peut décider d'accorder l'extradition à titre exceptionnel malgré la compétence de la juridiction suisse. Il est à noter qu'un suspect n'a aucun droit à être extradé ou à ne pas l'être. Le reclassement social n'est qu'un des critères à disposition pour renoncer à l'extradition au sens de l'art. 36, al. 1, EIMP. Mais, selon la jurisprudence, certaines circonstances, en particulier l'économie de procédure ou la possibilité de juger en commun plusieurs auteurs, peuvent faire pencher la balance en faveur de l'extradition malgré l'éventualité d'un meilleur reclassement social en Suisse.

Il faut toutefois distinguer les organisations criminelles qui visent en général la réalisation d'un gain comme la mafia de celles qui utilisent la violence à des fins plutôt politiques. On les appelle aussi organisations terroristes. À propos de ce type particulier de criminalité organisée il convient de citer un cas qui a trouvé son épilogue en 2016.

Extradition vers l'Allemagne d'un réfugié reconnu d'origine turque pour appartenance à une organisation terroriste

Les autorités allemandes reprochent au ressortissant turc, qui vit en Suisse depuis quelques années et qui y a obtenu le statut de réfugié, d'être membre de l'organisation terroriste étrangère « parti communiste turc/marxiste-léniniste » (TKP/ML). Il est présumé avoir participé régulièrement à des assemblées, principalement en Allemagne, et collaboré à la prise de décisions à propos notamment de la recherche de fonds ainsi que du recrutement et de la formation des membres depuis l'été 2012. En outre, on lui reproche d'avoir organisé des manifestations de propagande et d'avoir coopéré au transfert de fonds en Turquie ou d'en avoir lui-même effectué.

L'OFJ a décidé en 2015 déjà d'octroyer l'extradition du suspect vers l'Allemagne sur la base de la demande de celle-ci. Par un arrêt du 23 février 2016, le Tribunal fédéral rejette en dernière instance le recours du prévenu contre son extradition. Comme le Tribunal pénal fédéral avant lui, il balaie les arguments du prévenu selon lesquels il s'agissait de pures activités politiques. Il estime qu'il est difficile de distinguer entre la résistance politique « légitime » et la criminalité terroriste. À son avis, l'exposé des faits des autorités allemandes est clair, le comportement reproché au suspect ne peut plus être qualifié d'activité politique. Le Tribunal fédéral fait observer en outre que selon les indications de la demande allemande, le TKP/ML devrait être considéré en droit suisse comme une organisation criminelle (terroriste).

Le 8 mars 2016, le ressortissant turc a été remis à l'Allemagne.

Cette affaire, qui a frappé l'opinion publique notamment du fait des manifestations organisées en Suisse contre l'extradition du prévenu, illustre tout d'abord les conditions d'une extradition pour appartenance à une association criminelle (terroriste). Elle met aussi en évidence que le statut de réfugié protège contre une extradition ou un renvoi de la Suisse vers l'État persécuteur mais n'empêche pas une poursuite pénale en Suisse ou dans un État

tiers. En revanche, la Suisse devrait expressément donner son accord à une extradition ou un renvoi du prévenu de l'Allemagne vers l'État persécuteur, en l'espèce la Turquie.

Un autre cas, qui a suscité un fort intérêt médiatique et qui a mobilisé en outre divers acteurs de la scène politique, est encore pendant.

Demande d'extradition de l'Espagne en vue de l'exécution d'un jugement pour participation à une organisation criminelle (ETA)

L'Espagne condamne définitivement en 2009 une ressortissante espagnole à une peine privative de liberté de 6 ans et 9 mois pour participation à une organisation criminelle (terroriste), l'Euskadi ta Askatasuna (ETA). Après avoir diffusé en 2012 une demande de recherche, l'Espagne demande en 2015 l'extradition de sa ressortissante à la Suisse. Celle-ci est arrêtée en Suisse en avril 2016.

La prévenue, qui séjourne en Suisse depuis un certain temps sous une fausse identité, renonce à recourir contre le mandat d'arrêt aux fins d'extradition lancé par l'OFJ. S'exprimant néanmoins contre une extradition vers l'Espagne, elle fait valoir que le jugement pénal espagnol, qui se rapporte à des infractions commises en 1999, se base sur des aveux obtenus sous la

torture. Elle considère donc que ces aveux ne fournissent pas une base valide pour le jugement rendu. Peu après son arrestation elle dépose une demande d'asile.

Par la suite, l'OFJ demande aux autorités espagnoles des compléments d'information et d'autres documents afin d'examiner le cas dans le détail. Étant donné qu'une procédure d'asile parallèle est pendante, il demande le dossier y afférant au Secrétariat d'État aux migrations et met à disposition de celui-ci le dossier d'extradition, comme l'exige la loi fédérale du 1^{er} octobre 2010 sur la coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition (RO 2011 925 ss).

IRH autorise l'extradition le 23 mars 2017, par la suite le SEM décide de ne pas octroyer l'asile. Les décisions ne sont pas encore entrées en force.

L'autorité requise ne peut pas réexaminer les faits. Pourtant, elle doit répondre à des questions en relation avec les droits fondamentaux de la personne qui se dit persécutée. L'élucidation de questions délicates, qui concernent des événements remontant

à un lointain passé, la coordination entre diverses autorités ainsi que la communication envers l'opinion publique exigent en outre un temps et des ressources considérables.

2.2 Lutte contre la corruption

Le thème de la corruption a longuement occupé IRH en 2016. La corruption est même depuis quelques années un des sujets les plus importants de la politique suisse et internationale en matière de lutte contre la criminalité. Les diverses infractions du droit pénal concernant la corruption (corruption proprement dite, acceptation d'un avantage, abus de confiance ou abus d'autorité) visent en fait à incriminer l'abus d'une situation de pouvoir à son profit personnel. Une personne abuse du pouvoir dont elle jouit en raison de sa fonction ou de sa position pour obtenir un avantage personnel, par exemple s'enrichir. De tels comportements entament la confiance des citoyens dans la politique et l'État de droit.

Il y a 20 ans, le Conseil fédéral décrivait déjà la portée de la corruption : « Là où règne la corruption, la formation de la volonté démocratique et l'impartialité des autorités ne sont plus garanties. Une telle évolution détruit la confiance dont l'État et le droit jouissent ; elle est donc de nature à menacer jusqu'à l'existence même de l'État de droit » (Avis du Conseil fédéral du 9 décembre 1996 concernant la motion Schüle 96.3457 : Cas de corruption. Conséquences législatives). La corruption désagrège la société, sape les institutions étatiques, compromet la répartition équitable des ressources de l'État et contribue à appauvrir des pans entiers de la population. Elle est d'autant plus destructrice dans des États et des sociétés déjà fragiles.

Par le biais d'accords multilatéraux (ONU, Conseil de l'Europe, OCDE), la Suisse a contracté diverses obligations de collaborer dans le domaine de la corruption. Elle prend part activement aux travaux des institutions qui sont chargées de la mise en œuvre et du développement du droit applicable. IRH assume là une fonction importante. En effet, avant de ratifier ces conventions, la Suisse collaborait déjà avec d'autres États sur la base de l'EIMP. Place financière et bancaire de première importance, elle a en effet une responsabilité particulière notamment lorsque des capitaux issus de la corruption aboutissent dans les comptes de ses banques. Outre qu'il se pose des questions liées à la justice et à l'état de droit, la Suisse a aussi un intérêt direct à collaborer avec les pays concernés, étant donné le risque pour la réputation de ses institutions financières.

En matière de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, la Suisse dépend elle aussi de la coopération internationale. Comme les infractions préalables ont le plus souvent été commises à l'étranger, c'est là que se trouvent les preuves. Il arrive aussi que plusieurs États mènent une procédure pénale dans le même contexte, ce qui nécessite la coordination des enquêtes. Dans de tels cas, le fonctionnement de la coopération et de la coordination est tributaire des conditions spécifiques établies par le pays partenaire. Les affaires « Petrobras » et « 1MDB », qui ont largement occupé IRH en 2016, en sont de bons exemples.



Affaire Petrobras : un des plus grands scandales de corruption d'Amérique du Sud trouve son origine dans une station de lavage de voiture.
Photo : Keystone, Marcelo Sayao

D'une station de lavage de voitures à l'affaire « Petrobras » : le scandale qui fait trembler toute une société

Une banale arrestation dans une station de lavage de voiture au Brésil : voilà comment commence l'immense scandale de corruption qui secouera la politique et l'économie du Brésil en éblouissant de nombreux autres États, surtout sud-américains. Durant l'enquête, le Ministère public brésilien découvre en collaboration avec d'autres États un système de corruption au centre duquel se trouvent l'entreprise semi-publique brésilienne Petrobras, essentiellement active dans le secteur du pétrole, et le groupe de construction privé Odebrecht. Des entreprises brésiliennes et étrangères corrompent des cadres de Petrobras afin de se voir attribuer des contrats, dont la part surfacturée est souvent reversée à des politiciens brésiliens. Le groupe Odebrecht, notamment, profite des mandats publics. A des fins de blanchiment, une partie des fonds issus de la corruption aboutit sur les comptes de banques suisses et y reste en dépôt.

En sus de nombreuses procédures menées par le Brésil, le Ministère public de la Confédération mène lui-même plusieurs procédures pénales en Suisse pour blanchiment d'argent dont certains aspects font l'objet d'une délégation aux autorités brésiliennes. L'entraide internationale est cruciale pour faire avancer les procédures dans les deux pays. IRH traite de très nombreuses demandes d'entraide principalement du Brésil vers la Suisse mais aussi de la Suisse vers le Brésil. Ces demandes visent diverses mesures comme des auditions, la remise de documents bancaires et la transmission d'autres documents. Le nombre de comptes bancaires et le volume des preuves sortent de l'ordinaire. Malgré la résistance de diverses personnes, IRH exécute plusieurs demandes d'entraide brésiliennes et remet les preuves ainsi recueillies au Brésil. Grâce au soutien de la Suisse, plusieurs personnes impliquées dans l'affaire sont condamnées au Brésil.

À la suite des enquêtes Petrobras et en particulier Odebrecht, le scandale s'élargit à de nombreux autres États sud-américains et provoque une nouvelle vague de demandes d'entraide.

L'affaire Petrobras est tout à fait exceptionnelle : elle compromet une grande partie de la politique et de l'économie brésiliennes avec force retombées médiatiques sur le plan international. L'importance de ce cas représente un défi de taille pour les autorités impliquées, à savoir le Ministère public de la Confédération, les autorités du Brésil et les autorités de poursuite pénale d'autres pays sud-américains, et bien sûr IRH. En effet, IRH transmet les demandes d'entraide dans les deux sens, il délègue les demandes d'entraide brésiliennes au Ministère public pour exécution, dépose des demandes d'entraide pour la délégation de la poursuite pénale au Brésil et assume la fonction d'autorité de surveillance en matière de procédure d'entraide. Il relève ce défi avec succès. Grâce aux synergies et aux relations de confiance, les autorités collaborent avec efficacité dans cette affaire complexe et c'est pourquoi de nombreuses demandes aboutissent.

Alors que le cas Petrobras illustre le succès des efforts internationaux visant à reconnaître et à poursuivre la corruption, l'affaire 1MDB montre les difficultés qui apparaissent faute de volonté politique de l'État principalement concerné. Lorsque même les sphères politiques les plus hautes de l'État étranger sont corrompues, l'intérêt à éclaircir l'affaire ne va pas de soi. Le refus d'un acteur décisif de mener ses propres procédures et de collaborer avec d'autres États peut compromettre le résultat de la poursuite pénale, voire la faire échouer. La collaboration entre les États est nécessaire pour lutter avec succès contre la corruption internationale.



Lorsque la corruption entraîne la fuite de capitaux qui, comme dans l'affaire « 1MDB », étaient prévus pour le développement économique et social d'un État, les dégâts sont immenses pour la société en question. Photo : Keystone, Joshua Paul

Le scandale du fonds souverain malaisien « 1MDB »

En août 2015, le Ministère public de la Confédération ouvre une enquête pénale contre inconnu et contre deux anciens organes du fonds souverain malaisien 1MDB (1Malaysia Development Berhad) pour corruption d'agents publics étrangers, gestion déloyale des intérêts publics, blanchiment d'argent et gestion déloyale. Il existe de sérieux indices démontrant un détournement au détriment du fonds souverain 1MDB. Ces capitaux avaient été prévus pour le développement économique et social de la Malaisie. Il résulte des enquêtes du Ministère public qu'une partie de ces capitaux a été transférée sur des comptes suisses d'anciens agents publics malaisiens et sur ceux d'agents publics des Émirats arabes unis (EAU). La somme globale détournée devrait se monter à plusieurs milliards de dollars.

Le Ministère public dépend de l'entraide de la Malaisie puisque les infractions préalables au blanchiment d'argent présumées ont été commises dans ce pays. C'est pourquoi, il demande à la Malaisie de recueillir des preuves et de les lui remettre. Les autorités malaisiennes sont simultanément informées du fait que la Malaisie peut participer comme lésée à la procédure pénale suisse, ce qui lui amènerait plusieurs avantages. Le Ministère public attend en vain l'octroi de l'entraide pénale de l'État requis. Fin 2016, la Malaisie déclare qu'elle ne satisfera pas à la demande d'entraide de la Suisse.

L'affaire concerne cependant Singapour, les États-Unis et le Luxembourg, où les infractions et le blanchiment d'argent au détriment du fonds souverain malaisien font également l'objet d'une enquête. Or la coopération entre la Suisse et ces États est excellente : l'entraide mutuelle est efficace et rapide et les enquêtes pénales avancent, malgré le manque de soutien de la part de l'État présumé lésé.

2.3 Le recouvrement d'avoirs acquis illégalement (Asset Recovery)

La notion d'« Asset Recovery » décrit de manière générale la découverte et le blocage préventif des biens incriminés ainsi que leur confiscation et leur remise.

En collaboration avec d'autres États, la Suisse a contribué à forger dans ce domaine diverses conventions multilatérales. Or la loi fédérale sur l'entraide pénale internationale (EIMP) dont elle s'est dotée constitue une base légale de droit interne qui lui permet de collaborer avec l'étranger et de remettre les avoirs acquis illégalement aux propriétaires légitimes ou à l'État requérant à des fins de confiscation. En vertu de l'art. 74a EIMP, la Suisse peut notamment restituer directement aux ayants droit les avoirs bloqués et ce, même si aucune obligation internationale ne l'y contraint. Cette voie lui permet de renoncer à une procédure d'exequatur bien plus exigeante et de procéder à la restitution directement sur la base du jugement étranger de confiscation. De plus, selon une pratique constante, la Suisse entend que les biens confisqués soient rendus aux lésés éventuels. Grâce à l'art. 74a EIMP et à la pratique qu'elle a développée sur cette base, elle fait œuvre de pionnier : les obligations multilatérales prévoient au mieux une confiscation dans l'État requis et non une remise à l'État requérant.

Les avoirs de potentats sont des fonds que des personnes politiquement exposées (PPE) à l'étranger se sont appropriés illégalement par la corruption ou des crimes similaires. Le Conseil fédéral a élaboré une stratégie de blocage, de confiscation et de restitution de ces avoirs (« Asset Recovery »). Dans ce domaine, IRH contribue à la stabilisation d'États étrangers et l'intégrité de la place financière suisse, ce qui correspond à la stratégie du Conseil fédéral en la matière.

Comme le décrivait le dernier rapport d'activité, la stratégie du Conseil fédéral adoptée en 2014 en matière de blocage, de confiscation et de restitution des avoirs de potentats poursuit quatre objectifs :

1. la restitution la plus rapide et la plus conforme possible, dans le respect des principes de l'État de droit ;
2. un engagement international en faveur d'un renforcement du Level Playing Field (conditions de concurrence égales) ;
3. la négociation de modalités de restitution transparentes et soigneusement choisies ;
4. une communication claire et active sur ces objectifs.

Même si les affaires d'avoirs de potentats font régulièrement la une des journaux comme celle de l'ancien président ukrainien Yanoukovitch (voir ch. 2.6), la notion d'« Asset Recovery » est plus large. Le terme est utilisé en général pour le processus de recherche et de rapatriement d'avoirs dans le cadre d'enquêtes pénales et de demandes d'entraide. La plupart des cas traités par IRH n'ont pas de rapport avec une PPE. Un blocage n'est pas toujours requis dans ce contexte. Il s'agit souvent de retracer le cheminement d'avoirs incriminés (*paper trail*). L'essentiel dans ces cas consiste à produire des preuves sous la forme de documents bancaires suisses.

Selon le droit suisse de l'entraide pénale en vigueur, les objectifs stratégiques dans le domaine des avoirs de potentats s'appliquent par analogie aux cas « normaux » d'avoirs incriminés comme les cas de corruption. Les questions sont les mêmes. Du point de vue des autorités de poursuite pénales suisses, il est en général difficile de retrouver des fonds transférés par des voies détournées dans un pays tiers avec lequel la collaboration est difficile. Il importe aussi d'expliquer aux États étrangers le fonctionnement du système suisse d'entraide pénale afin qu'ils comprennent nos efforts et la manière dont nous pouvons les aider.

Dans la perspective d'atteindre les objectifs 1 et 4 de la stratégie du Conseil fédéral, IRH assume en particulier sur le plan international une fonction importante dans le domaine du transfert du savoir-faire tout en s'engageant dans les organes multilatéraux.

Ainsi, IRH représente régulièrement la Suisse dans le groupe de travail intergouvernemental sur le recouvrement d'avoirs établi dans le cadre de la Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption (UNCAC ; RS 0.311.56). Ce groupe de travail se réunit une fois par an pour discuter de certains aspects du chapitre 5 de la convention (« Recouvrement d'avoirs »). En novembre 2016, IRH participe à la cinquième réunion intergouvernementale d'experts à composition non limitée sur la coopération internationale et saisit l'occasion de faire connaître la position de la Suisse en collaborant à un groupe d'experts. IRH rappelle que les dispositions pertinentes pour la recherche, le blocage et la restitution d'avoirs renvoient souvent au droit interne applicable. Malgré la convention et d'autres bases légales multilatérales, des divergences demeurent entre les différents systèmes juridiques.

En sus de l'ONU, IRH est représenté dans les organes de l'Union européenne et entretient notamment de bons contacts avec les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres de l'UE, qui se rencontrent deux fois par an ; la Suisse, à savoir IRH, est un hôte bienvenu en raison de ses expériences dans le domaine du recouvrement d'avoirs. L'échange direct d'informations prend une place croissante dans ces rencontres. On discute aussi de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne, adoptée entre-temps par l'UE (JO L 127 du 29 avril 2014, p. 39). Elle établit pour tous les États membres de l'UE des prescriptions minimales applicables à la confiscation de biens patrimoniaux en matière pénale ainsi qu'à la saisie de ces biens dans la perspective de leur confiscation éventuelle ultérieure. L'observation des tendances au sein de l'UE ainsi que l'échange direct entre collègues des États membres s'avèrent très fructueux du point de vue d'IRH.

IRH s'efforce de toujours mieux faire connaître les quatre objectifs de la stratégie du Conseil fédéral en matière de recouvrement d'avoirs auprès des autorités fédérales et cantonales compétentes. Sur demande, ses collaborateurs assument en outre une activité de conférencier à l'occasion de séminaires ou de rencontres de spécialistes et se tiennent à disposition pour des formations spécifiques.

2.4 Collaboration récompensée : le partage des valeurs patrimoniales confisquées (sharing)

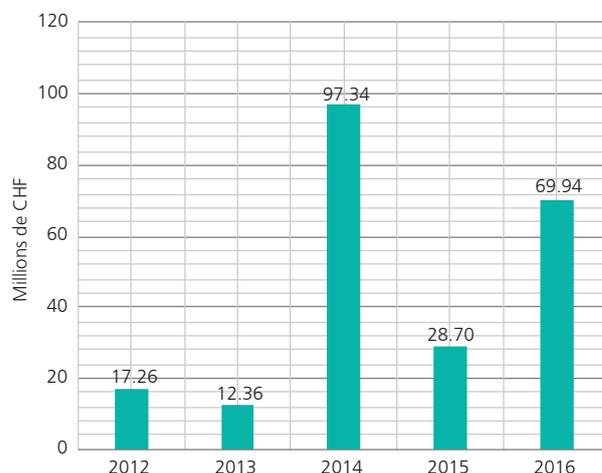
Pour encourager la collaboration internationale en matière pénale, plus particulièrement lors de confiscations, les traités internationaux recommandent aux États qui ont confisqué des valeurs patrimoniales dans leur propre procédure de partager celles-ci avec les États qui ont fourni leur appui (sharing). Dans ce domaine, la Suisse dispose d'une base légale, la loi fédérale du 19 mars 2004 sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (LVPC ; RS 312.4). Elle permet en principe de récompenser tous les États qui ont collaboré à la confiscation des valeurs patrimoniales obtenues de manière délictueuse. Toutefois, selon la conception de la Suisse, il ne peut y avoir de partage international que pour autant qu'il n'y ait pas de lésés. La loi règle la conclusion d'accords sur le partage entre la Suisse et des États étrangers ainsi que le partage interne entre la Confédération et les cantons. C'est IRH qui est compétent pour l'exécution du partage aussi bien national qu'international.

Partage international

La LVPC distingue le partage international actif et passif (sharing international). Dans le partage international actif, les autorités suisses confisquent dans une procédure propre des valeurs patrimoniales obtenues de manière délictueuse selon le droit suisse. Par la suite, elles en offrent une partie à l'État étranger qui a fourni son aide à la procédure pénale par le biais de l'entraide judiciaire. Dans le partage international passif, une autorité étrangère mène la procédure pénale et confisque les valeurs patrimoniales obtenues de manière délictueuse selon son système juridique, alors que les valeurs patrimoniales en question se trouvent en Suisse. Sur la base d'une demande d'entraide judiciaire en bonne et due forme, les autorités suisses lui transmettent les preuves nécessaires ou lui remettent les valeurs patrimoniales qui

se trouvent en Suisse en se fondant sur l'art. 74a EIMP. En contrepartie, l'État étranger peut remettre à la Suisse, par le biais du partage, une partie des valeurs patrimoniales confisquées.

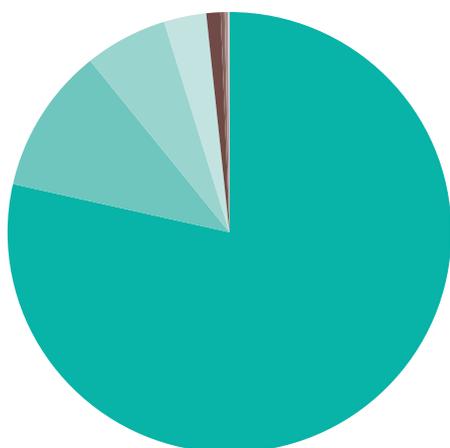
Sharing international 2012–2016
en diverses monnaies, actions et métaux précieux



En 2016, la Suisse obtient près de 37 millions de francs sur les quelque 70 millions partagés, ce qui représente des fluctuations considérables par rapport aux dernières années : en 2015, la Suisse a obtenu près de 5 millions de francs sur les quelque 28 millions partagés, en 2014, près de 32 millions de francs sur près de 97 millions, en 2013, environ 6 millions de francs sur les près de 12 millions partagés et en 2012 près de 8,5 millions de francs sur environ 17 millions partagés.

Sharing international par État 2016

valeurs patrimoniales converties en CHF et arrondies à la centaine



2016	Total	Actif	Passif
Etats-Unis d'Amérique	54 910 700	4 803 900	50 106 800
Monaco	7 478 700	7 478 700	0
Espagne	4 219 100	0	4 219 100
Italie	2 158 900	0	2 158 900
Liechtenstein	720 000	720 000	0
Pays-Bas	202 100	0	202 100
Allemagne	177 100	15 800	161 300
Royaume-Uni	69 900	0	69 900
Nombre d'États n = 8	69 936 500	13 018 400	56 918 100

En 2016, IRH effectue au total 16 partages actifs et passifs avec 8 États étrangers. La majorité des cas concerne l'Allemagne (4), les États-Unis (3) ainsi que l'Italie, les Pays-Bas et l'Espagne (chacun 2). La plus grosse somme d'argent est partagée avec les États-Unis (au total près de 55 millions de francs, dont environ 26 millions reviennent à la Suisse).

Une procédure de partage international démarre dès que les autorités de la Confédération ou des cantons informent l'OFJ qu'un partage entre en considération avec un État étranger à la suite d'une confiscation. L'OFJ consulte les autorités de la Confédération et des cantons concernés et mène avec les autorités étrangères des négociations en vue de conclure un accord de partage. En règle générale, les valeurs sont partagées à parts égales entre la Suisse et l'État étranger. S'il y a des lésés – il peut aussi s'agir d'un État – la pratique de la Suisse consiste à remettre l'ensemble des valeurs patrimoniales à l'État concerné à l'intention des lésés et, dans le cas inverse, à réclamer l'ensemble des valeurs patrimoniales à l'intention des lésés.

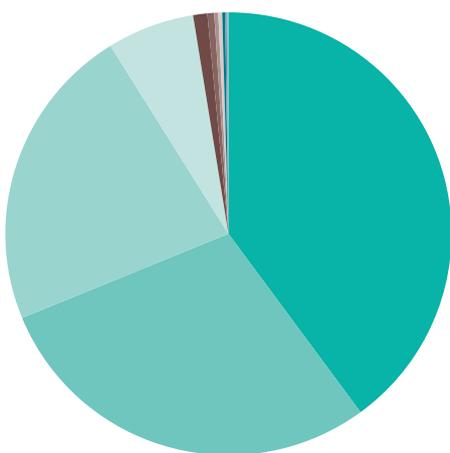
Partage national

La LVPC règle également le partage national entre la Confédération et les cantons. Afin d'éviter des conflits d'intérêts, elle crée par des règles simples un équilibre entre les collectivités qui ont pris part à la procédure pénale. Un partage national peut aussi découler d'un partage international. À cet égard, la LVPC ne fixe pas de montant minimal. En l'absence de partage international, la mise en œuvre d'un partage national dépend en revanche de certaines conditions. Selon la LVPC, une procédure de partage ne peut être engagée entre les cantons et la Confédération que si la confiscation des valeurs patrimoniales a été prononcée en vertu du droit pénal fédéral et si le montant brut de ces valeurs patrimoniales s'élève au moins à 100 000 de francs.

La LVPC prévoit pour les cantons ce que l'on appelle un devoir de livraison. Les autorités cantonales ou fédérales communiquent, dans un délai de dix jours, les décisions définitives de confiscation à l'OFJ, à moins que le montant brut des valeurs patrimoniales

confisquées ne soit manifestement inférieur à 100 000 de francs. L'OFJ engage la procédure avec les cantons ou les autorités fédérales impliquées et leur ordonne de remettre à la Confédération les valeurs patrimoniales confisquées, pour autant qu'elles ne se trouvent pas déjà en sa possession. Simultanément, l'OFJ donne la possibilité aux collectivités impliquées de fournir la liste des frais qui résultent de la procédure pénale sur laquelle se base le partage. De tels frais sont déductibles selon la LVPC s'il est à prévoir qu'ils ne seront pas remboursés. Le montant net des valeurs patrimoniales confisquées est réparti, selon une clé déterminée, entre les autorités qui ont pris part à la procédure: 5/10 reviennent à la collectivité qui a conduit la procédure et prononcé la confiscation et qui a dès lors eu la plus grande charge de travail (canton ou Confédération). Pour leur participation à la procédure, les cantons où se trouvent les valeurs patrimoniales confisquées obtiennent une quote-part de 2/10. La Confédération obtient toujours une quote-part de 3/10 pour l'appui qu'elle fournit aux cantons dans la lutte contre la criminalité et dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, par l'exploitation de divers offices centraux liés à la lutte contre le crime organisé et par la gestion de bases de données. L'OFJ établit un projet de décision de partage et le transmet aux autorités impliquées avant le prononcé de la décision finale. La décision définitive de partage peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. La LVPC n'impose pas d'affectation et laisse les bénéficiaires disposer librement des montants qui leur sont attribués. Les valeurs patrimoniales qui échoient à la Confédération sont versées à la caisse générale de l'État.

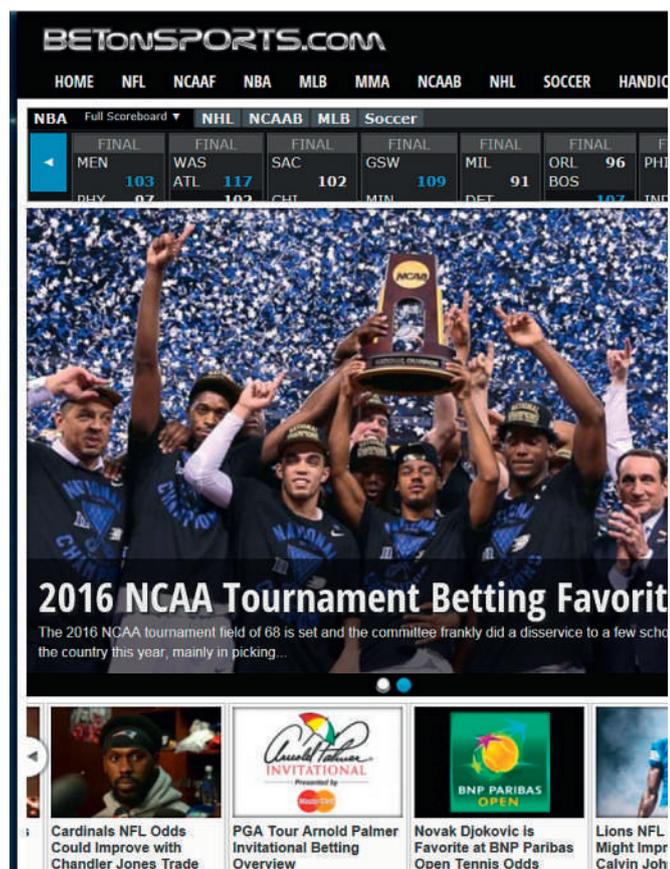
Partages entre la Confédération et les cantons valeurs patrimoniales en CHF arrondies à la centaine



2016	Montant	Nombre
Confédération	32 837 000	42
ZH	23 754 100	13
GE	18 374 700	5
TI	5 211 000	15
AG	842 800	3
ZG	404 800	2
SG	239 600	2
BS	233 900	2
BE	165 600	4
SH	89 100	1
FR	63 000	1
LU	48 800	1
JU	1 200	1
Confédération et 12 cantons	82 265 600	–

En 2016, IRH a conduit à terme 42 procédures nationales de partage pour près de 82 millions de francs, dont environ 49,5 millions vont aux cantons impliqués et environ 32,5 millions à la Confédération (incl. les autorités qui ont prononcé les confiscations comprises). Le plus souvent, c'est le canton du Tessin (15 fois pour un total d'environ 5 millions de francs), suivi du canton de Zurich (13 fois / montant total d'environ 24 millions de francs) et du canton de Berne (4 fois / montant total d'environ 165 000 de francs) qui prennent part au partage national. Par rapport au montant total obtenu, c'est le canton de Zurich qui est en tête avec près de 24 millions de francs.

De manière générale, de fortes sommes sont en jeu. En 2016, IRH s'occupe d'un cas particulièrement important : la somme à partager s'élève à 25 millions de dollars, d'où un fort intérêt médiatique.



Les paris sportifs illégaux rapportent des milliards.
Image : Bet on Sports

Bet on Sports

Le 1^{er} février 2008, les États-Unis adressent à la Suisse une demande d'entraide judiciaire visant à appuyer leur procédure pénale dirigée contre diverses personnes physiques pour des paris sportifs illégaux. Ils requièrent le blocage de divers comptes dans le canton de Genève. L'exécution de la demande d'entraide est attribuée au canton de Genève. Après remise des documents par la Suisse, les États-Unis négocient avec les personnes concernées une déclaration de culpabilité (*plea agreement*). Les responsables de l'opérateur de paris concerné « Bet on Sports » se déclarent prêts à remettre à la caisse d'État américaine les valeurs patrimoniales bloquées, raison pour laquelle l'OFJ libère les 49,65 millions de dollars et les transfère sur un compte de l'État américain. Les États-Unis proposent ensuite à la Suisse un partage par moitié pour l'entraide judiciaire qu'elle a fournie. C'est IRH qui signe pour la Suisse la convention de partage envoyée par les Américains. L'argent est transféré à fin 2015 en Suisse. En février 2016, ce sont près de 25 millions de dollars qui font l'objet d'un partage national selon la LVPC entre la Confédération et le canton de Genève.

2.5 Mesures d'entraide judiciaire « dynamiques »

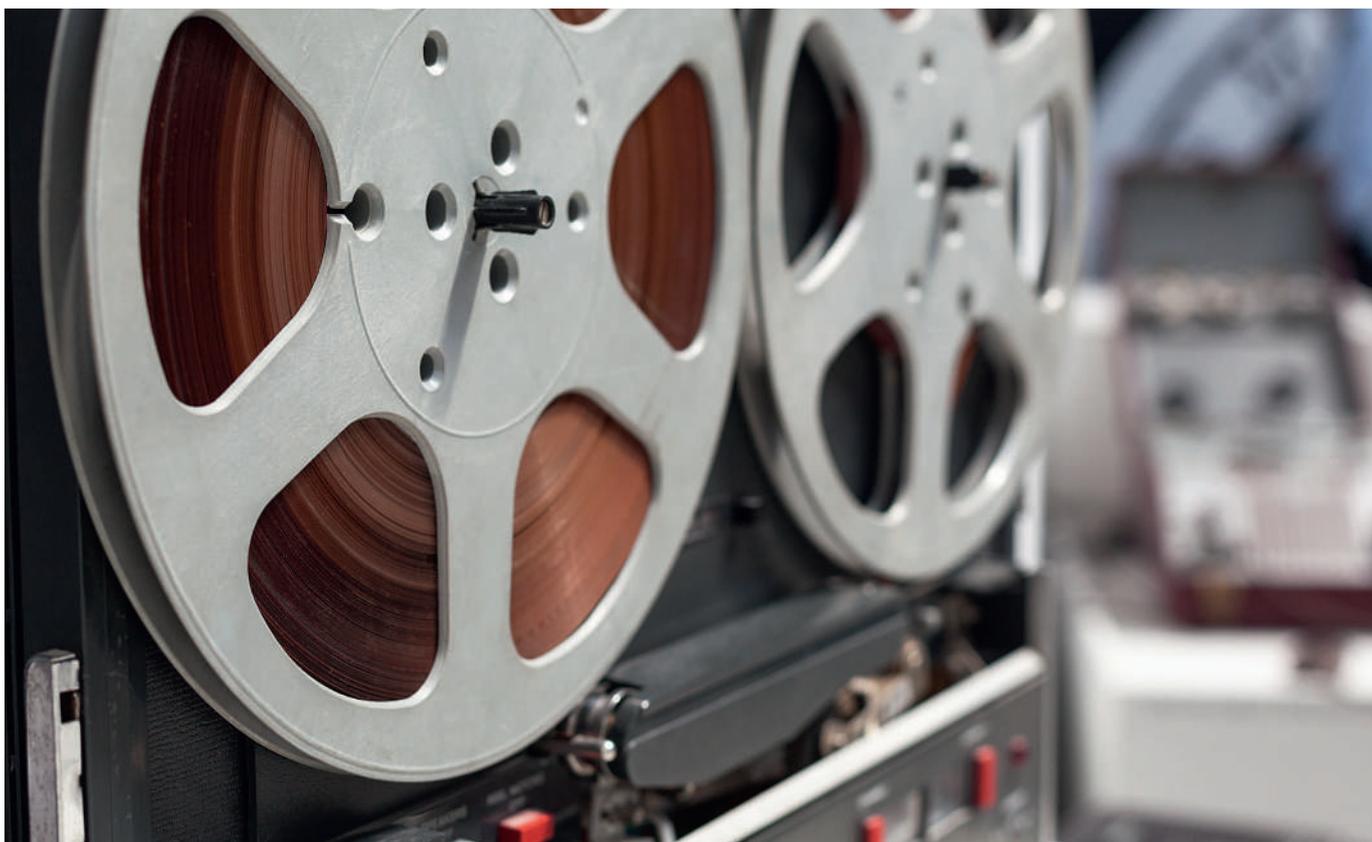
Pour ne pas compromettre le but de la poursuite pénale, certains actes d'entraide judiciaire doivent être accomplis de manière secrète. Par ailleurs, il est parfois nécessaire de transmettre les résultats rapidement et en continu à l'autorité étrangère requérante afin qu'elle puisse les utiliser immédiatement dans les procédures d'enquête. C'est pour cette raison que l'on parle dans de telles situations d'entraide judiciaire « dynamique ». Il s'agit souvent du résultat de mesures de surveillance secrètes dans le domaine des télécommunications. Les personnes impliquées ne doivent provisoirement rien savoir des mesures d'entraide pour éviter tout risque de collusion, d'où un certain conflit avec le droit d'être entendu prévu par l'EIMP. Il s'agit notamment du droit à ce que les informations et moyens de preuve touchant au domaine secret ne puissent être transmis à l'autorité étrangère qu'avec le consentement de la personne concernée ou sur la base d'une décision de clôture qui lui a été communiquée et qui est dès lors entrée en force. Durant ces dernières années, les autorités d'entraide judiciaire suisses et plus particulièrement l'OFJ se sont efforcées de résoudre l'antagonisme entre l'intérêt de l'État requérant à la poursuite pénale et les obligations de la Suisse en matière d'entraide judiciaire, d'une part, et le respect des droits des parties dans la procédure d'entraide judiciaire, d'autre part.

Dans sa dernière directive, qui date de 2009, IRH a proposé une marche à suivre dans de tels cas, qui tient compte aussi bien des intérêts de la poursuite pénale que des droits des parties : l'autorité d'entraide judiciaire examine la demande d'entraide et rend une décision d'entrée en matière qui ordonne la remise préalable et parfois aussi en continu des informations et des moyens de preuve. La décision n'est pas encore notifiée à la personne concernée à ce stade. Après avoir obtenu, si nécessaire, l'autorisation du Tribunal des mesures de contrainte, on demande ensuite à l'État requérant de s'engager à ce que les informations ne soient utilisées dans l'immédiat qu'à des fins d'enquête et non comme moyens de preuve. Puis, l'autorité compétente exécute les mesures d'entraide judiciaire, extrait les informations et dossiers recueillis et les transmet à l'autorité étrangère à des fins d'enquête. Aussitôt que la procédure pénale étrangère le permet, les personnes concernées sont informées des mesures d'entraide judiciaire prises à leur encontre, c'est-à-dire qu'on leur communique l'ordonnance d'entrée en matière ; le droit d'être entendu est garanti. La décision de clôture rendue ultérieurement peut faire l'objet d'un recours. Après l'entrée en force de cette décision, l'autorité étrangère est informée du fait qu'elle peut utiliser comme moyens de preuve les informations et documents qui lui ont été remis.

Cette approche est pour la première fois implicitement approuvée par le Tribunal pénal fédéral dans un arrêt du 22 avril 2015 en référence aux directives de l'OFJ. Il s'agit toutefois dans ce cas de la remise de transcriptions découlant d'une surveillance téléphonique qui a déjà été effectuée dans la procédure pénale suisse (TPF 22.04.2015, RR.2015.20, en particulier consid. 5.2.2. et 6.4.). Dans un arrêt ultérieur du 30 octobre 2015, le Tribunal pénal fédéral déclare que le comportement de l'autorité précédente, fondé sur les directives de l'OFJ, est licite (TPF, 30.10.2015, RR.2015.142, consid. 6.4.). Dans ce cas toutefois, la remise des résultats d'une surveillance téléphonique a certes été ordonnée mais n'a pas été exécutée.

En 2016, le Tribunal pénal fédéral se prononce pour la première fois sur une situation à laquelle la marche à suivre préconisée par l'OFJ se réfère directement : la remise de données découlant d'une surveillance téléphonique à des fins d'enquête sans garantir le droit d'être entendu. Là aussi le Tribunal parvient à la conclusion qu'une transmission des résultats sans que la personne concernée en soit informée est admissible lorsque l'autorité étrangère s'est engagée à les utiliser non pas comme moyens de preuve mais uniquement à des fins d'enquête (TPF, 21.12.2016, RR.2016.174 ainsi que RR.2016.175-176). Les recours déposés contre ces arrêts étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral fin 2016. Dans l'intervalle, le Tribunal fédéral est entré en matière et les a admis, cf. arrêts du 27 mars 2017, 1C_1/2017 et 1C_2/2017. Le Tribunal fédéral a considéré que ni le droit suisse ni le droit conventionnel ne constituent une base légale permettant une remise anticipée de transcriptions découlant d'une surveillance téléphonique sans l'octroi du droit d'être entendu à la personne concernée. Si une telle manière de procéder peut être utile aux enquêtes qui doivent demeurer secrètes pour un temps donné, elle ne serait admissible que si la loi était révisée en conséquence.

Jusqu'aux récents arrêts du Tribunal fédéral, le développement de la pratique et de la jurisprudence en la matière était réjouissant du point de vue de l'OFJ, dans la perspective d'un renforcement de la coopération internationale. Néanmoins, il aurait été souhaitable que la continuation de tels développements – même si le Tribunal fédéral avait soutenu ladite manière de procéder – soit réglé au niveau de la loi. Notamment eu égard à la sécurité du droit, il aurait été judicieux d'inscrire expressément les mesures dynamiques dans l'EIMP. Sur la base des arrêts précités du Tribunal fédéral, une telle révision est d'autant plus nécessaire, afin que la Suisse soit en mesure de coopérer efficacement avec les Etats étrangers lorsque de telles mesures sont demandées.



Au cœur des tensions entre les intérêts de la poursuite pénale et les droits des parties : des mesures d'entraide judiciaire « dynamiques » telles que la transmission continue de résultats de mesures de surveillance secrètes dans le domaine des télécommunications. Image : Thinkstock, Mihajlo Maricic

2.6 Et la suite ?

« Affaire FIFA »

Pour mémoire, l'« affaire FIFA » commence par des opérations d'interpellation à Zurich les 27 mai et 3 décembre 2015 qui permettent l'arrestation de neuf fonctionnaires et la remise de quatre personnes aux États-Unis fin 2015. En 2016, elle se poursuit dans le domaine de l'extradition : une autre personne donne son accord en janvier 2016 à une extradition simplifiée. Deux autres personnes sont remises aux autorités américaines après le rejet de leur recours par le Tribunal pénal fédéral au printemps 2016. Dans ce complexe de procédures, le Tribunal fédéral ne traite qu'un seul cas d'extradition. La plus haute instance judiciaire suisse qualifie cette affaire de particulièrement importante. Cela, parce que cette affaire a fortement ébranlé la FIFA, la plus grande association sportive au monde, parce qu'elle est médiatisée dans le monde entier, parce que les États-Unis – comme le montre l'engagement personnel de la ministre de la justice – y attachent beaucoup d'importance et parce que le tout peut

notamment influencer sur les relations entre la Suisse et les États-Unis. Sur le fond, le Tribunal fédéral confirme les décisions d'IRH et du Tribunal pénal fédéral. Il considère que le comportement reproché à la personne concernée peut être qualifié, selon le droit suisse, de corruption privée au sens de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD ; RS 241) et que l'état de fait en question a suffisamment de points de rattachement avec les États-Unis pour que les autorités de poursuite pénale de ce pays soient déclarées compétentes. En conséquence, le neuvième et dernier fonctionnaire de la FIFA est remis aux États-Unis le 18 mai 2016.

Dans le cadre de l'« affaire FIFA », IRH est par ailleurs actif dans le domaine de l'entraide accessoire : à la demande des autorités américaines, après avoir bloqué divers comptes bancaires et recueilli des moyens de preuve en mai 2015, il transmet en 2016 une grande partie des documents bancaires saisis aux autorités américaines. Le volume de ces documents est considérable et constitue un gros défi pour IRH, notamment du point de vue des

ressources en personnel, en raison de la complexité de ce cas et de son caractère prioritaire durant l'année sous rapport.

En plus des documents bancaires, il faut obtenir et examiner des nombreux actes pénaux d'un ministère public cantonal. Ces actes concernent une procédure pénale close en relation avec des fonctionnaires de la FIFA. IRH les examine sous l'angle de leur pertinence pour la procédure pénale américaine et ordonne, pour autant que les conditions soient réunies, leur remise aux autorités américaines.

Les valeurs patrimoniales confisquées en Suisse à hauteur de plusieurs dizaines de millions de francs continuent d'être bloquées et, partant, soustraites au pouvoir de disposition des titulaires du compte. Le blocage sera maintenu jusqu'à une décision des États-Unis sur leur confiscation ou jusqu'à ce que les conditions du blocage ne soient plus réunies.

Quand bien même la plus grande partie de la procédure est liquidée en 2016, certains aspects partiels sont toujours pendents. Dans le jargon footballistique, IRH se trouve dans le dernier tiers de la deuxième mi-temps. Mais il n'est pas exclu que, sur la base de nouvelles découvertes faites par les autorités américaines, après analyse des moyens de preuve déjà transmis, des demandes d'entraide judiciaire complémentaires parviennent à IRH dans cette affaire. Des prolongations ne sont donc pas exclues.

Ukraine – Complexe d'affaires Ianoukovitch

Après être entré en matière sur une première demande ukrainienne au printemps 2015 dans le complexe d'affaires Ianoukovitch, IRH fait bloquer les valeurs patrimoniales d'un haut représentant du régime précédent et, sur la base d'une demande d'entraide complémentaire, il ordonne l'édition de documents bancaires ainsi que la confiscation d'autres valeurs patrimoniales et documents bancaires ; IRH rend en 2016 ses premières décisions de clôture, qui ordonnent le maintien des confiscations ainsi que la remise des documents bancaires.

Ces ordonnances de clôture entrent en force et les moyens de preuve sont transmis à l'Ukraine.

Les valeurs patrimoniales qui se trouvent en Suisse continuent à être bloquées jusqu'à ce que l'Ukraine rende un jugement de confiscation définitif et exécutoire.

Par ailleurs, durant l'année sous rapport, IRH fait avancer d'autres demandes de l'Ukraine dans la foulée des bouleversements politiques et dans certains cas, il peut déjà rendre des ordonnances de clôture.

2.7 rapprochement entre Eurojust et les autorités de poursuite pénale suisses : la procureure de liaison suisse

En fonction depuis le printemps 2015, la procureure de liaison suisse auprès d'Eurojust est un maillon important entre l'Union européenne (UE), notamment, et les autorités de poursuite pénale et d'entraide judiciaire de la Suisse. Au siège d'Eurojust à La Haye se trouvent sous un même toit, détachés par tous les États membres de l'Union européenne et de la Norvège, de la Suisse et des États-Unis, des procureurs souvent très expérimentés, ce qui constitue un élément qui contribue de manière significative à une interaction efficace des autorités des divers pays impliqués dans un cas international.

Le cas suivant illustre la plus-value d'une collaboration directe et ciblée entre les diverses autorités de poursuite pénale avec le soutien d'Eurojust, avant tout lorsqu'il est absolument nécessaire d'agir rapidement :

Le ministère public du canton de Genève mène une enquête dans une procédure pour corruption, blanchiment d'argent et gestion déloyale des intérêts publics, à l'encontre du vice-président et fils du président d'un État centrafricain. En novembre 2016, 11 véhicules de luxe d'une valeur de plus de 10 millions de dollars, qui devaient être déplacés à l'étranger, sont séquestrés à l'aéroport de Genève dans le cadre de la procédure. Peu après, un yacht de luxe d'une valeur de près de 100 millions de dollars, qui se trouve à l'ancre aux Pays-Bas, doit aussi être séquestré. Le ministère public genevois contacte la procureure de liaison le 2 décembre 2016 et lui communique qu'il dispose d'informations selon lesquelles le yacht doit être transféré encore le même jour en Guinée équatoriale, via Gibraltar et que partant, il sera par conséquent soustrait aux autorités de poursuite pénale suisses et néerlandaises. Leur but est d'obtenir, par le biais d'une demande d'entraide judiciaire, que le yacht soit séquestré tant qu'il se trouve dans les eaux néerlandaises. Grâce au soutien immédiat du responsable du bureau néerlandais auprès d'Eurojust et à la réaction rapide du ministère public néerlandais compétent et de la police, le séquestre intervient le jour même. Par la suite, tant la procureure de liaison de la Suisse que le représentant du bureau néerlandais auprès d'Eurojust continuent à accompagner les autorités de poursuite pénale des deux pays. Quelques jours plus tard, au cours d'une vidéoconférence dans les locaux d'Eurojust, une conversation directe entre les autorités de poursuite pénales néerlandaises, chargées de l'exécution de la demande d'entraide genevoise, et les procureurs genevois en charge de l'affaire, permet de clarifier les questions les plus urgentes par rapport au séquestre du yacht.

Mais il y a aussi des cas, comme le suivant, où la collaboration est plus complexe et prend notablement plus de temps.

Dans un cas de braquages organisés par des auteurs lituaniens contre des bijouteries et des magasins de montres dans toute la Suisse ainsi que dans de nombreux autres pays de l'espace européen, la procureure de liaison ouvre un dossier et organise, en décembre 2015, une première réunion de coordination à Eurojust. La procureure du canton de Vaud en charge et des représentants des autorités de poursuite pénale de divers États membres de l'UE y sont invités. Le but de cette rencontre est de discuter de la meilleure manière de collaborer avec les autorités lituaniennes et plus particulièrement de la question de l'ouverture d'une procédure pénale contre les organisateurs de ces braquages, qui opèrent à partir de la Lituanie. En juillet 2016, la procureure de liaison organise une nouvelle rencontre de coordination qui a lieu cette fois à Lausanne. Participent à cette réunion, du côté lituanien, le procureur compétent au sein du Bureau du Procureur général

lituanien, deux policiers en charge des enquêtes et la représentante du bureau lituanien auprès d'Eurojust. Du côté suisse, participent les procureurs responsables des procédures concernées des cantons de Zurich, Neuchâtel et Genève ainsi que des représentants de la division Coordination de la Police judiciaire fédérale (PJF) et de l'antenne de Lausanne de la PJF. Par ailleurs, la participation du procureur fédéral en chef du Ministère public de la Confédération, responsable des affaires de criminalité organisée, s'avère importante. Il est en effet primordial pour les ministères publics cantonaux qui dirigent les enquêtes de savoir s'il s'agit de criminalité organisée et partant, d'une compétence fédérale. La réponse à cette question détermine la stratégie d'enquête en Suisse et partant les demandes à adresser aux autorités de poursuite pénale lituaniennes.

3 Les traités internationaux comme base pour la collaboration internationale dans le domaine du droit pénal

3.1 La stratégie des traités internationaux : principes directeurs pour la négociation d'instruments de collaboration

Sur la base de sa loi d'entraide judiciaire, la Suisse peut en principe collaborer pleinement avec d'autres États dans les domaines de la récolte des preuves, de leur remise et de l'extradition. Mais dans d'autres pays, une collaboration sans base conventionnelle n'est pas toujours possible. C'est la raison pour laquelle le développement d'un vaste réseau de traités est important pour la Suisse. La stratégie en matière de traités du Département fédéral de justice et police (DFJP) définit les critères permettant à IRH d'ouvrir des négociations et définit les grands axes et les buts des traités. Elle garantit la cohérence du développement des relations bilatérales et l'utilisation optimale des ressources à disposition. À intervalles réguliers, la stratégie est réexaminée et des listes de buts prioritaires sont établis, avant tout à moyen terme. Le dernier examen a lieu en 2016 ; le DFJP ratifie la stratégie actualisée en décembre 2016.

La décision d'ouverture de négociations sur un instrument de collaboration se fonde sur divers critères. Si ces derniers s'opposent, il convient dans le cas particulier de procéder à une pondération et à une appréciation des intérêts en jeu.

Les intérêts des autorités de poursuite pénale suisses constituent le premier critère pour savoir avec quels États il faut envisager de négocier. Ces intérêts résultent, par exemple, du fait qu'un État, sans base conventionnelle bilatérale spéciale, ne peut pas ou ne

veut pas collaborer avec la Suisse ou que, faute de base expresse, la collaboration serait notablement plus difficile. Le nombre de cas d'entraide judiciaire avec un État déterminé et les expériences qui ont été faites à cette occasion sont souvent pris en compte. En outre dans certaines circonstances, les intérêts de la Suisse dans d'autres domaines du droit ou des intérêts transversaux, par exemple de nature de politique extérieure, amènent à envisager des négociations avec un autre État. Par ailleurs, il est nécessaire de formaliser concrètement la collaboration avec d'autres centres financiers ou économiques importants ainsi qu'avec les économies émergentes. Quant au fond, on donne plutôt la priorité à la lutte commune contre la corruption internationale (voir le ch. 2.2.).

Les principes de l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont essentiels pour la Suisse. Le respect de ces principes par d'autres États est un critère important pour décider de l'ouverture des négociations. Mais pour lutter efficacement contre la criminalité internationale, il importe aussi de collaborer avec des États dont la conception de la démocratie et de l'État de droit diffère (encore) de la nôtre. Il est possible de répondre par un rapprochement par étapes à ce besoin pratique d'établir ou de renforcer la collaboration avec de tels États ainsi que, d'une manière générale, avec des États avec lesquels on a peu d'expérience. Un accord entre gouvernements, sous la forme d'une déclaration d'intention politique dite mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding MoU), convient à cet égard comme premier pas en direction d'une formalisation de la collaboration.

Le mémorandum d'entente – un début utile dans la collaboration bilatérale

Même s'il n'est juridiquement pas contraignant, le mémorandum d'entente apporte une plus-value pratique et concrète à divers titres :

- il permet une première approche ainsi que l'acquisition d'expériences pratiques ;
- il est réalisable en peu de temps puisqu'il peut être conclu de manière autonome par le Conseil fédéral et qu'il n'a pas besoin d'être soumis au Parlement pour ratification.

Les conditions d'octroi de l'entraide judiciaire continueront de dépendre en outre de chaque législation nationale en la matière. Mais diverses dispositions du mémorandum d'en-

tente servent à écarter les obstacles. Elles facilitent l'accès aux autorités compétentes de l'autre État et encouragent une meilleure compréhension mutuelle.

Les éléments qui pourraient y figurer sont les suivants :

- désignation d'autorités centrales responsables de la collaboration en qualité de point de contact direct,
- service de conseil préalable à la demande d'entraide judiciaire formelle, afin d'en augmenter les chances de succès,
- échange d'informations sur les systèmes légaux (d'entraide) respectifs, organisation de rencontres d'experts,
- accord sur un modèle de demande qui précise les exigences pour certaines mesures d'entraide importantes.

La stratégie du rapprochement par étapes initiée au cours des dernières années se poursuit. En 2016, deux nouveaux MoU sont négociés avec le Nigeria et le Kenya. Celui relatif au Nigeria ainsi qu'un MoU négocié préalablement avec la Tanzanie peuvent être signés et sont dès lors opérationnels. Il en va de même pour celui avec le Kenya, signé en avril 2017. Dans tous ces cas, il s'agit d'États avec lesquels une première approche était judicieuse notamment dans le cadre de la lutte contre la corruption ou le trafic de stupéfiants.

3.2 Nouveaux instruments dans le domaine de l'extradition et leurs effets

La Convention européenne d'extradition conclue en 1957 est un succès. Plus de 80 % des procédures suisses d'extradition s'effectuent sur cette base. Depuis lors, les relations et la confiance entre les États d'Europe se sont fortement développées. En outre, les canaux de communication ont changé durant cette période. Il convient impérativement de prendre en compte ces développements pour que la Convention européenne d'extradition demeure une base de collaboration appropriée. Le Conseil de l'Europe élabore à cet effet les troisième et quatrième protocoles additionnels (Troisième Protocole additionnel du 10 novembre 2010 et Quatrième Protocole additionnel du 20 septembre 2012 ; RS 0.353.13 et RS 0.353.14). Ces deux instruments entrent en vigueur pour la Suisse le 1^{er} novembre 2016.

Le troisième protocole additionnel concerne l'extradition simplifiée. L'extradition d'une personne à un État contractant est plus rapide et moins formelle dès lors que l'intéressé a consenti à son extradition. Par ailleurs, la personne concernée peut désormais renoncer au bénéfice de la règle de la spécialité qui stipule qu'elle ne peut être ni poursuivie, ni jugée ni soumise à une limitation de sa liberté en raison d'un autre acte commis avant son extradition.

Le quatrième protocole additionnel modernise quelques dispositions de la Convention. Il adapte aux exigences actuelles la prescription en tant qu'obstacle à l'extradition (en principe, la prescription ne constituera un obstacle à l'extradition que si l'acte est prescrit selon le droit de l'État requérant – art. 1), la transmission de la requête et des pièces à l'appui (art. 2), la règle de la spécialité dans le cadre d'une demande d'entraide complémentaire (art. 3) ainsi que la réextradition vers un État tiers (art. 4) et le transit (art. 5). C'est ainsi notamment que des délais ont été raccourcis ou introduits. Par ailleurs, le protocole additionnel prévoit la possibilité, à certaines conditions, de communiquer les demandes d'extradition et les pièces à l'appui par voie électronique (art. 6). Ces mesures permettent, d'une part, d'accélérer la procédure et, d'autre part, de simplifier le travail des autorités, sans pour autant que n'en souffre l'examen matériel des questions juridiques.

Avec ces deux protocoles additionnels, le Conseil de l'Europe et ses États membres sont parvenus à mettre sur pied un instrument d'extradition plus moderne sur certains points. C'est particulièrement important dans le contexte du mandat d'arrêt européen qui, selon le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, a remplacé les procédures traditionnelles d'extradition entre les États de l'UE par une simple procédure de remise rapide et informelle. On ne peut toutefois pas comparer les nouveautés découlant des deux protocoles additionnels avec la collaboration dans le cadre du mandat d'arrêt européen, où la procédure de remise est plus courte. Toutefois dans certains cas, grâce à la nouvelle possibilité prévue pour la personne de consentir à son extradition (extradition simplifiée), on peut s'attendre à une extradition plus rapide et facilitée des délinquants vers la Suisse, ce qui devrait réduire la durée de certaines procédures et permettra d'augmenter l'efficacité dans la procédure pénale suisse. La Suisse pratique l'extradition simplifiée vers l'étranger depuis longtemps, mais elle pourra dorénavant en profiter comme État requérant l'extradition.

4 IRH comme prestataire de services

4.1 Journée de l'entraide judiciaire 2016 : thème principal, le transfèrement

La Journée annuelle de l'entraide judiciaire d'IRH se déroule le 18 novembre 2016 à Berne avec pour thèmes « Le transfèrement des personnes condamnées à leur pays d'origine » et « La délégation de l'exécution des peines ». Compte tenu de ces sujets, ce sont avant tout des représentants des autorités de poursuite pénale cantonales qui y prennent part. La journée commence par une présentation des fondements théoriques du transfèrement volontaire et forcé et de la délégation de l'exécution des peines, suivie d'exemples tirés de la pratique. Dans une deuxième partie, des ateliers en allemand et en français permettent aux participants de discuter des problèmes pratiques qu'ils rencontrent lors de l'exécution de ces procédures, de réfléchir à des ébauches de solutions et de poser des questions.

Les discussions fructueuses lors des ateliers et le retour d'informations positif des participants montrent les besoins des autorités cantonales de procéder à un échange d'expériences avec IRH.

Le faible nombre de transfèremments réalisés donne encore et toujours lieu à des discussions. Et cela quand bien même les statistiques des dernières années démontrent que l'OFJ reçoit plus de demandes de personnes condamnées en Suisse qui aimeraient purger leur peine dans leur pays d'origine. Lors de cette

journée, on invoque avant tout la durée de ces procédures et l'incertitude quant à leur issue, ainsi que les frais qui y sont liés, par exemple pour la traduction des pièces à l'appui de la demande. De même, il peut arriver que la répartition des compétences et le déroulement des procédures à l'intérieur des cantons ne soient pas suffisamment clairs.

Sur le plan politique, il y a une volonté légitime de voir le nombre des transfèremments augmenter. C'est pourquoi, IRH a l'intention de donner une suite à cette journée et de constituer en 2017 un groupe de travail avec des représentants des autorités cantonales compétentes. Ce groupe de travail sera chargé d'élaborer des recommandations à l'intention des autorités cantonales pour encourager les procédures de transfèrement.

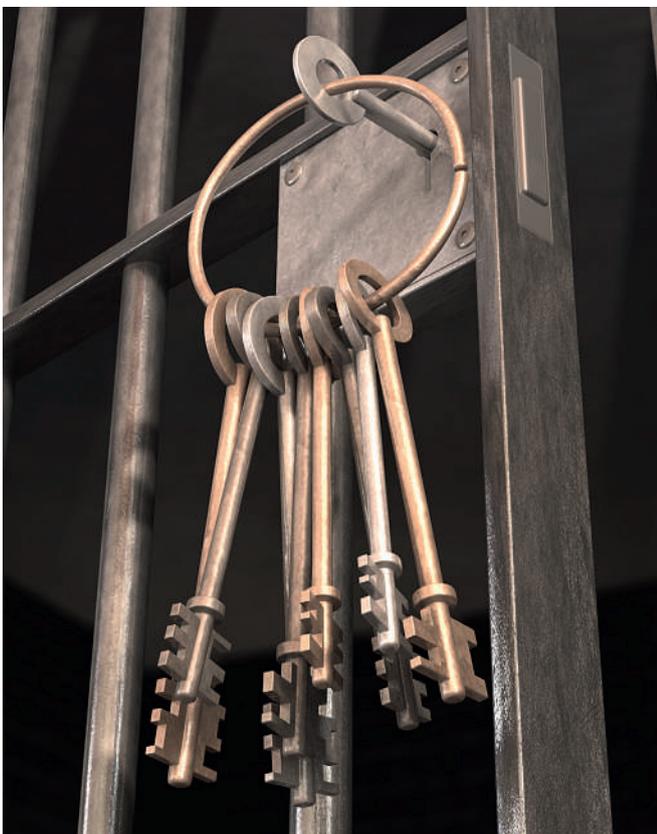
Durant l'année sous rapport, le Conseil de l'Europe traite aussi des questions en relation avec la délégation de l'exécution des peines. Des problèmes de mise en œuvre l'amènent à réviser les bases légales du transfèrement. L'objectif est en particulier de combler les lacunes du dispositif actuel.

Le protocole portant modification du protocole additionnel de 1997 à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées

En juin 2016, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) adopte une modification du protocole de 1997 et soumet le projet de protocole d'amendement au Conseil des Ministres pour approbation. Les modifications ont pour objet une extension du champ d'application du protocole de 1997. Elles portent, entre autres, sur les règles de délégation de l'exécution des peines, qui se limitent jusqu'à présent aux cas où la personne condamnée se rend dans son pays d'origine en prenant la fuite. Elles viseront à l'avenir aussi les cas où l'intéressé s'y rend par des moyens licites sans retourner dans le pays qui l'a jugé, se soustrayant de fait à l'exécution de la peine. La modification reprend une préoccupation de la pratique. Un cas entre la Suisse et la France avait en effet suscité une intervention parlementaire (15.3510 – Motion Feller : Exécution par les États membres du Conseil de l'Europe des peines prononcées en Suisse. Comblent les lacunes actuelles).

Une fois approuvé par le Conseil des Ministres, le nouvel instrument ne pourra entrer en vigueur que lorsque tous les États signataires du protocole de 1997 l'auront adopté. Mais les États signataires peuvent aussi déclarer qu'ils appliqueront le protocole d'amendement avant même son entrée en vigueur.

IRH accompagne de près les travaux relatifs au protocole d'amendement et contribue à leur aboutissement (la présidence du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal du CDPC, le PC-OC, comprend, durant l'année sous revue, une représentante d'IRH).



Il s'agit de trouver le moyen d'encourager l'instrument du transfèrement pour que les personnes condamnées puissent purger leur peine privative de liberté dans leur pays d'origine. Bild: Thinkstock, Allans-wart

4.2 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 et formule de contact, rapports d'activité, statistiques ;
- bases légales ;
- aperçu des diverses procédures de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, y compris liens vers des directives, des listes de contrôle et des modèles ainsi que vers le Guide de l'entraide (voir ci-dessous) ;
- réseau de traités et projets législatifs.

Spécialement pour l'entraide judiciaire accessoire :

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

- 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 pénales et civiles) ;
- modèles de demandes et de formulaires en rapport avec la récolte des preuves et les notifications.

Banque de données des localités et tribunaux suisses (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.

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

5.1 Extradition et transfèrement

- arrêts du Tribunal pénal fédéral RR.2015.298 du 12 janvier 2016 et RR.2016.199 du 29 décembre 2016 : risque sérieux d'une violation des droits humains ; exigences quant à la preuve par la vraisemblance ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.280 du 27 janvier 2016 : l'inaptitude à subir une incarcération ne constitue pas un obstacle à l'extradition ;
- arrêt du Tribunal fédéral 1C_53/2016 du 8 février 2016 : décision de renvoi du Tribunal pénal fédéral = décision de renvoi ; pas susceptible de recours ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.292 du 3 mars 2016 : double incrimination en cas d'infraction spéciale ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.315 du 7 mars 2016 : jugement par défaut ; l'art. 37, al. 2, EIMP, s'applique-t-il lorsque la CEE est applicable ? ;
- arrêt du Tribunal fédéral RR 2015.297 du 16 mars 2016 et arrêt du Tribunal pénal fédéral 1C_143/2016 du 2 mai 2016 : principe de la territorialité ; juridiction pénale ;
- arrêt du Tribunal fédéral 1C_268/2016 du 6 juillet 2016 : transfèrement à la Roumanie contre la volonté de la personne condamnée ; question de la libération conditionnelle en relation avec un transfèrement ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2016.236 du 21 décembre 2016 : saisie de valeurs patrimoniales en relation avec une extradition vers l'Italie.

5.2 Entraide judiciaire accessoire

- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.246 du 14 janvier 2016 : sanctions pénales selon la loi sur les cartels ; motif d'exclusion dans le domaine des infractions boursières ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.310 du 27 janvier 2016 : présence de personnes étrangères qui participent à la procédure ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.253 du 16 février 2016 : séquestre de valeurs patrimoniales ; caractère pénal de la procédure étrangère de confiscation ;
- arrêt du Tribunal fédéral 1C_46/2016 du 11 mars 2016 : sanctions pénales selon la loi sur les cartels ; procédure de confiscation civile à l'étranger ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2015.318 du 1^{er} juin 2016 : qualité pour recourir de la personne morale en cas d'audition par la voie de l'entraide judiciaire du président de son conseil d'administration alors qu'elle est inculpée à l'étranger ;
- arrêts du Tribunal pénal fédéral RR.2016.65 du 14 juillet 2016 ainsi que RR.2016.66 du 15 juillet 2016 : compétence juridictionnelle de l'État requérant ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2016.64 du 29 juillet 2016 : pas de limite à l'utilisation à l'étranger de moyens de preuve que la partie plaignante a obtenus dans une procédure pénale suisse ;
- arrêts du Tribunal fédéral 1C_344/2016 et 1C_345/2016 du 8 août 2016 : le seul fait qu'il s'agisse d'une procédure pénale très médiatisée n'en fait pas un cas particulièrement important ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2016.61 du 10 août 2016 : pas de violation du droit d'être entendu ; pour les personnes morales, irrecevabilité du grief tiré d'une violation de l'art. 2 EIMP ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2016.128 du 28 septembre 2016 : qualité pour recourir des autorités cantonales d'exécution ;
- arrêt du Tribunal fédéral 1C_376/2016 du 5 octobre 2016 : confirmation de la jurisprudence selon laquelle les personnes morales ne peuvent pas se prévaloir de l'art. 2 EIMP ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2016.159 du 16 novembre 2016 : qualité pour recourir en cas de remise de dossiers pénaux suisses ;
- arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2016.77 du 13 décembre 2016 : recours contre une demande d'entraide judiciaire suisse à un autre État ;
- arrêts du Tribunal pénal fédéral RR.2016.174 et RR.2016.175-176 du 21 décembre 2016 : remise de transcriptions d'écoutes téléphoniques avant que la décision de clôture ne soit rendue.

6 Données statistiques importantes de l'entraide judiciaire internationale 2012 — 2016

Catégories de mesures d'entraide	Types d'affaires	2012	2013	2014	2015	2016
Demandes d'extradition à l'étranger		186	216	259	257	282
Demandes d'extradition à la Suisse		358	413	364	397	372
Demandes de recherche à l'étranger		202	251	289	278	312
Demandes de recherche de l'étranger		19 999	21 862	24 940	29 664	33 401
Demandes de délégation de la poursuite pénale à l'étranger		171	225	220	199	164
Demandes de délégation de la poursuite pénale de l'étranger		55	65	113	110	117
Demandes de délégation de l'exécution à l'étranger	Peines privatives de liberté	16	6	4	5	10
Demandes de délégation de l'exécution de l'étranger	Peines privatives de liberté	2	2	6		2
	Amendes			2		5
Transfèrements de prisonniers à l'étranger	À la demande du condamné	31	51	47	48	48
	Selon le protocole additionnel	1		2	3	4
Transfèrements de prisonniers vers la Suisse	À la demande du condamné	18	18	14	13	18
Recherches pour des tribunaux internationaux		2	1		1	
Demandes d'entraide judiciaire de l'étranger	Récolte de preuves	987	1 088	1 173	1 180	1 268
	Récolte de preuves : surveillance	1 091	1 089	1 033	1 113	1 171
	Récolte de preuves : cas OFJ	35	24	33	43	46
	Remise de valeurs	10	15	13	16	13
	Remise de valeurs : cas OFJ	4	8	4	2	4
	Récolte de preuves (droit civil)	74	61	44	43	57

Entraide judiciaire pour des tribunaux internationaux	Cour pénale internationale	5	1	2		3
Demandes d'entraide judiciaire à l'étranger	Récolte de preuves (droit pénal)	853	869	1 052	900	982
	Remise de valeurs	5		5	5	6
	Récolte de preuves (droit civil)	44	29	23	13	34
Entraide judiciaire secondaire	En vue de l'utilisation dans une procédure pénale	7	10	11	10	9
	Transmission à un État tiers	4	7	3	10	7
Entraide judiciaire spontanée	À l'étranger (art. 67a EIMP)	118	133	88	105	114
	De l'étranger	3	8	2	3	2
Demandes de notification de l'étranger	Droit pénal	227	257	368	306	264
	Droit civil	8 190	577	579	586	777
	Droit administratif	79	79	50	59	55
Demandes de notification à l'étranger	Droit pénal	606	744	629	549	552
	Droit civil	981	952	990	924	855
	Droit administratif	258	673	587	588	602
Partage de valeurs patrimoniales	International (jugement de confiscation suisse)	10	3	6	1	9
	International (jugement de confiscation étranger)	3	5	8	5	7
	national				120*	33
Instruction pour le DFJP	Limite de la coopération (art. 1a EIMP)			1		
	Autorisations selon l'art. 271 CP		1	6		

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

Décisions des tribunaux

Instance	2012	2013	2014	2015	2016
Tribunal pénal fédéral TPF	208	257	265	242	195
Tribunal fédéral TF	50	61	50	67	56
Total	258	318	315	309	251

