

Rapport d'activité 2022

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 et rédaction :
Office fédéral de la justice OFJ

Traductions :
Services linguistiques DFJP et ChF

Images :
Keystone, Getty Images, E. Jenni

Mise en page, impression et distribution :
Production Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL

Mai 2023

Table des matières

Éditorial	5
1 Le Domaine de direction Entraide judiciaire internationale	6
1.1 Le Domaine de direction	7
1.2 Les unités et leurs tâches	7
1.3 Secteur du personnel	8
2 Thèmes	9
2.1 Examen des obligations internationales en matière d'entraide judiciaire	9
2.2 Consultations bilatérales avec des autorités étrangères	11
2.3 Entraide judiciaire avec la Russie	12
3 Affaires choisies	13
4 Bases légales de la coopération	19
4.1 Développement du réseau d'accords de coopération	19
4.2 Une nouvelle ordonnance doit rendre possible la coopération avec le Parquet européen	20
5 Formation continue et autres prestations	22
5.1 Journée de l'entraide judiciaire 2022: délégation de la poursuite pénale	22
5.2 Aperçu des moyens auxiliaires électroniques sur le site Web d'IRH	23
6 Choix d'arrêts de tribunaux suisses dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale	24
6.1 Extradition	24
6.2 Entraide judiciaire accessoire	24
7 Données statistiques importantes de l'entraide judiciaire internationale 2018–2022	25

Éditorial



Toute bonne collaboration doit reposer sur des fondations solides. À cet effet, des bases légales sont créées, des traités et des conventions sont négociés et conclus. Cette règle vaut également pour l'entraide judiciaire en matière pénale. En Suisse, c'est l'Office fédéral de la justice qui se charge de négocier les instruments d'entraide, garants de la sécurité du droit, de la prévisibilité et de la

transparence, dans l'intérêt aussi bien des parties contractantes que des justiciables.

La communauté internationale est caractérisée par la diversité des cultures, des valeurs et des traditions juridiques; les instruments multilatéraux de droit pénal sont créés en tenant compte de cette pluralité (par ex. UNTOC ou CNUCC). Les organisations d'envergure mondiale telles que l'ONU, les institutions œuvrant au niveau régional ainsi que différentes autres entités se consacrant à des domaines spécifiques, toutes s'emploient à définir certaines normes applicables à la coopération d'une manière générale. Dans le cadre de ses compétences, l'OFJ y apporte également sa contribution.

Quelle que soit la qualité des bases légales ainsi créées, elles ne permettent pas de remplir leur objectif de manière optimale si elles ne sont pas appliquées dans la pratique et que les normes convenues ne sont pas respectées. Elles perdent alors inévitablement de leur valeur. Il est évidemment dans l'intérêt de l'ensemble des États qu'il en aille autrement. Une collaboration couronnée de succès, à savoir qui contribue à atteindre les objectifs globaux tels qu'une lutte efficace contre le crime, repose sur la confiance: la confiance dans le fait que les autres parties

contractantes respectent elles aussi les engagements et les obligations auxquels elles ont souscrit.

Ce constat a amené plusieurs organisations à créer des mécanismes pour examiner si les États affiliés honorent les obligations contractées et mettent en œuvre les recommandations qui leur sont faites. Les États parties sont souvent invités à s'évaluer réciproquement dans des examens des pairs (peer reviews), selon des démarches définies en détail et parfois très complexes. À cet effet, ils doivent mettre à disposition des experts, ce que la Suisse est aussi appelée à faire régulièrement. Au besoin, IRH y contribue: vous lirez le récit et le bilan de l'expert suisse en entraide judiciaire qui a été invité à participer à une telle évaluation dans le cadre du Groupe d'action financière, évaluation achevée en 2022.

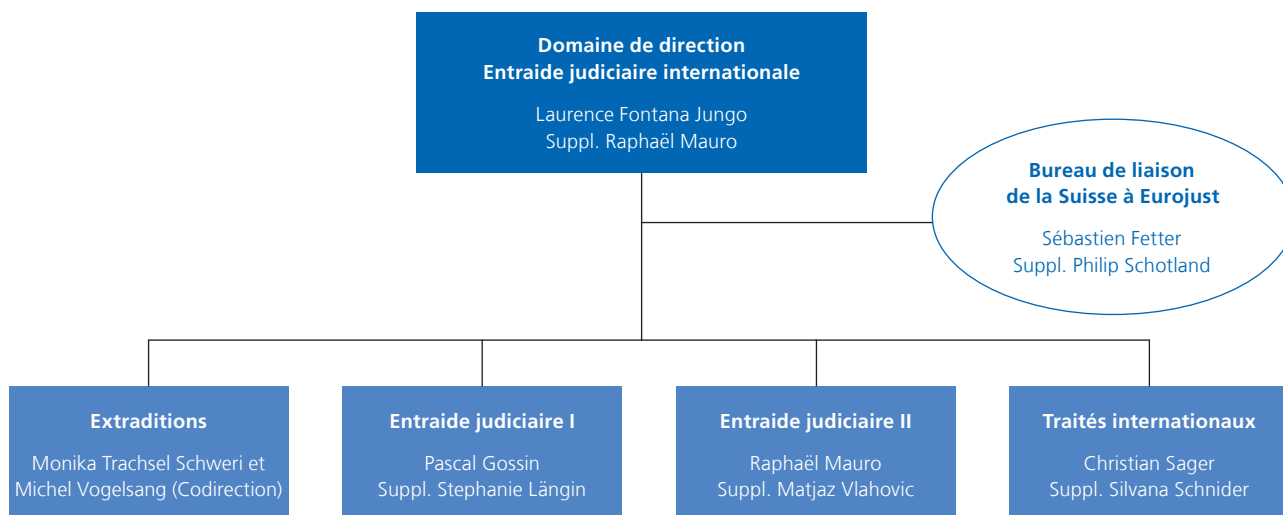
L'activité opérationnelle d'IRH s'est une fois encore inscrite dans un contexte ponctué de défis pendant l'année sous rapport: différentes affaires d'envergure ont progressé et de nombreux cas, grands et moins grands, ont pu être menés à bien. Comme chaque année, notre rapport d'activité 2022 vous présente un choix de sujets et d'affaires.

Je vous souhaite une lecture à la fois agréable et instructive.

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

1 Le Domaine de direction Entraide judiciaire internationale

Organigramme



Équipe de direction d'IRH, de gauche à droite : Monika Trachsel Schweri et Michel Vogelsang (Extraditions), Raphaël Mauro (Entraide judiciaire II), Laurence Fontana Jungo (Cheffe d'IRH), Christian Sager (Traités internationaux), Pascal Gossin (Entraide judiciaire I). Image : Erwin Jenni (eje@bluewin.ch)

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
- 49 collaboratrices et collaborateurs permanents, dont 30 femmes et 19 hommes, issus de toutes les régions du pays, et totalisant 41,90 équivalents plein temps (situation en mai 2023)

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 d'extradition à d'autres pays sur demande de ministères publics, d'autorités d'exécution des peines ou de tribunaux 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 (*prisoner transfer*): 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 unités qui ont des activités opérationnelles, en collaboration avec l'Office fédéral de la police fédérale (SIRENE/CE).

Entraide judiciaire I: saisie et remise de valeurs

- Conduire des procédures d'entraide judiciaire portant sur des personnes politiquement exposées (PEP).
- 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 (*sharing*).
- 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

- Renseigner, assurer la coordination et mettre en relation directe les autorités pénales suisses avec celles des États de l'UE et des États tiers représentés à Eurojust.
- Organiser et participer à des rencontres opérationnelles (réunions de coordination), prendre part aux réunions stratégiques d'Eurojust.
- Informer et conseiller les autorités fédérales et cantonales actives en matière pénale (ministères publics, tribunaux) et d'exécution de l'entraide judiciaire sur les prestations et le soutien par Eurojust.
- Rapporter l'activité du Bureau suisse au 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 Secteur du personnel

Changement de direction à l'unité Extraditions

Erwin Jenni, chef de l'unité Extraditions pendant près de 30 ans, a pris sa retraite en septembre 2022. Monika Trachsel Schweri et Michel Vogelsang lui ont succédé en octobre 2022, en codirection. Travaillant tous deux au sein de l'unité Extraditions depuis de longues années, ils disposent d'une grande expérience dans ce domaine. Monika Trachsel Schweri s'est spécialisée surtout dans le secteur des transfèrements de personnes condamnées. Quant à Michel Vogelsang, il était déjà chef suppléant de l'unité depuis 2003.

Nouvelle cheffe suppléante de l'unité Entraide judiciaire I

Stephanie Längin, responsable notamment du partage des valeurs patrimoniales, national et international, est devenue cheffe suppléante de l'unité Entraide judiciaire I en avril 2023. Elle succède à Julia Volken, qui a intégré une nouvelle fonction au sein de l'OFJ.

Nouveau procureur de liaison suppléant auprès du Bureau de liaison de la Suisse à Eurojust

Philip Schotland occupe le poste de procureur de liaison suppléant depuis juillet 2022, succédant à Silvia Hänzi, qui a quitté La Haye après trois ans pour revenir dans le canton de Berne, où elle a repris son poste de procureure. Philip Schotland était procureur au Service général du Ministère public du canton de Bâle-Ville.

2 Thèmes

2.1 Examen des obligations internationales en matière d'entraide judiciaire

Le travail des États impliqués ne s'arrête pas aux négociations, à la signature et à la ratification d'accords internationaux, ni à l'élaboration de règles de conduite dans le cadre de l'affiliation à certaines organisations internationales. Différents instruments internationaux prévoient en effet la vérification du respect des obligations contractées ou de la mise en œuvre des recommandations. Des évaluations à intervalles réguliers ont pour but d'assurer que les accords ne restent pas lettre morte et que les États signataires appliquent bel et bien les valeurs de l'organisation dans leurs actions.

La Suisse est, elle aussi, soumise régulièrement à des examens visant à vérifier qu'elle honore ses obligations. Ces examens se déroulent par exemple dans le cadre du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) – un groupe du Conseil de l'Europe, qui surveille notamment le respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption – ou le mécanisme d'examen de l'OCDE pour la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, qui vise à évaluer régulièrement la mise en œuvre dans les États affiliés.

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC ; RS 0.311.56) connaît également un mécanisme de contrôle, mais l'exemple le plus connu est sans doute celui de l'examen par le Groupe d'action financière (GAFI), qui contrôle régulièrement l'exécution par les États membres des recommandations qu'il émet. Ces deux derniers mécanismes de contrôle, où l'entraide judiciaire joue également un rôle, sont décrits plus en détail ci-après. Dans le cas du GAFI, l'expert suisse d'IRH qui a été associé à l'évaluation de la France dans le domaine de l'entraide judiciaire partage ici son expérience et dresse un bilan.

Le mécanisme d'examen de la CNUCC

Le mécanisme d'examen de la CNUCC a été créé en 2009 dans le but d'évaluer la mise en œuvre des obligations conventionnelles par les États membres. Il s'agit d'un mécanisme d'examen par les pairs (*peer review*), à savoir que les États parties se contrôlent réciproquement: deux États tirés au sort procèdent ensemble à l'évaluation d'un autre État. Un Groupe d'examen de l'application a été institué pour accompagner et améliorer les contrôles des pays; il se veut une plateforme d'échange d'expériences et d'évaluation des rapports nationaux pour les États parties.

L'évaluation se fonde en premier lieu sur des questionnaires, que les États remplissent eux-mêmes et qu'ils peuvent ensuite compléter, approfondir et corriger dans le cadre d'un dialogue direct avec les États chargés du contrôle. Elle débouche sur des rapports d'examen de pays, qui contiennent des recommandations pour les pays concernés. Les États mis à l'examen ont l'obligation de publier au moins un résumé du rapport d'examen définitif. Soucieuse d'agir dans la transparence, la Suisse publie volontaire-

ment l'ensemble des documents pertinents: les questionnaires d'auto-évaluation, les rapports d'examen, ainsi que les rapports succincts, accessibles dès que disponibles sur la [page du profil CNUCC de la Suisse](#)¹.

Le mécanisme d'examen de la CNUCC consiste en deux cycles quinquennaux; dans le cadre de chacun d'entre eux, deux chapitres thématiques de la convention sont soumis à examen. La Suisse a été contrôlée par la Finlande et l'Algérie dans le premier cycle 2012, qui a porté sur les chapitres III (incrimination, détection et répression) et IV (coopération internationale). Une recommandation relative au chapitre III était de reconsidérer le fait que la corruption privée ne puisse être poursuivie que sur plainte. Dans son message concernant la modification du code pénal (Dispositions pénales incriminant la corruption), le Conseil fédéral a renvoyé à ce rapport sur la Suisse pour proposer que la condition de la plainte soit supprimée, ce qui fut fait.

La Suisse se trouve actuellement dans le deuxième cycle d'examen, qui a commencé en juin 2020 et qui porte sur la mise en œuvre intégrale des chapitres II (mesures préventives) et V (recouvrement d'avoirs). La Suisse a remis en septembre 2020 le questionnaire d'auto-évaluation, qui a ensuite été vérifié par le Bangladesh et la Suède. La pandémie de COVID-19 ayant entraîné plusieurs retards sur l'ensemble de ce deuxième cycle, la visite des experts bangladais et suédois, à la suite d'une phase de dialogue, a enfin pu avoir lieu du 18 au 20 octobre 2022 à Berne. Au cours du premier semestre 2023, un projet de rapport d'examen contenant une série de bonnes pratiques définies et de recommandations d'action concrètes sera rédigé et transmis à la Suisse, qui y répondra de manière détaillée.

Le mécanisme d'examen ne prévoit pas pour l'heure que les États s'expriment ou se justifient au sujet des recommandations les concernant. Plusieurs États, dont la Suisse, s'efforcent actuellement de mettre en place un troisième cycle destiné à vérifier la mise en œuvre.

Le mécanisme d'examen du Groupe d'action financière (GAFI)

Comme mentionné, la Suisse doit se soumettre à l'examen par d'autres États, qui vérifient qu'elle honore les obligations contractées dans le cadre de conventions internationales ou, dans le cas du GAFI, qu'elle a mis en œuvre les recommandations découlant de son affiliation à l'organisation. En contrepartie, elle est appelée à participer à l'évaluation d'autres États, et pour ce faire, elle doit mettre à disposition des experts pouvant procéder à de tels examens.



Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental fondé en 1989. Son objectif est d'établir des normes internationales, et de développer et promouvoir les politiques nationales et internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les [recommandations du GAFI](#)² sont reconnues comme normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Les peer reviews du GAFI en théorie

Le processus d'examen par les pairs, soit l'évaluation mutuelle des États entre eux, constitue un volet fondamental des travaux du GAFI, car c'est par ce processus qu'il contrôle la mise en œuvre des recommandations dans ses pays membres et évalue l'efficacité globale de leurs dispositifs de LBC/FT. Pour ce faire, une [méthodologie d'évaluation](#)³ spécifique a été établie.

Pour chaque cycle d'évaluation, les pays membres doivent mettre à la disposition du GAFI un certain nombre d'évaluateurs (ou assesseurs). Le 4^e cycle d'évaluation est actuellement en cours, la Suisse a été évaluée en 2016.

Pour son 4^e cycle de peer reviews, le GAFI a adopté des approches visant à évaluer la conformité technique à ses recommandations, ainsi qu'à déterminer si les systèmes de LBC/FT sont efficaces. L'évaluation se compose donc de deux parties :

L'évaluation de la conformité technique aborde les exigences spécifiques des recommandations du GAFI, principalement en ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel du pays, ainsi que les pouvoirs et les procédures des autorités compétentes. Ces éléments représentent les fondements d'un système de LBC/FT. Il s'agit d'une procédure écrite où les évaluateurs vont contrôler si la législation du pays évalué est conforme aux exigences posées par les 40 recommandations du GAFI et leurs notes interprétatives et si les lois, réglementations ou autres mesures pertinentes sont appliquées. Cet examen se fait sur la base des réponses données par le pays évalué à un questionnaire standard.

L'évaluation de l'efficacité diffère fondamentalement de l'évaluation de la conformité technique. Elle vise à évaluer la qualité de la mise en œuvre des recommandations du GAFI, et à déterminer dans quelle mesure un pays obtient un ensemble défini de résultats qui sont essentiels à la solidité d'un système de LBC/FT. L'évaluation de l'efficacité mesure donc comment le cadre juridique et institutionnel produit les résultats escomptés. Elle se fait sur la base des réponses apportées par le pays évalué à un deuxième questionnaire divisé en objectifs définis (Résultats Immédiats ; RI) dans différents domaines thématiques (par exemple, le RI 2 porte sur la coopération internationale, le RI 8 sur la confiscation), eux-mêmes divisés en plusieurs questions essentielles. On évalue alors les résultats obtenus en application de la législation anti-blanchiment ainsi que de lutte contre le financement du terrorisme.

Évaluation de la France dans la pratique : l'expert suisse en entraide judiciaire relate son expérience en tant qu'évaluateur dans le 4^e cycle de l'évaluation mutuelle de la France

L'évaluation de la France s'est déroulée de décembre 2019 à avril 2022 (suspension d'une année en raison de la pandémie). L'équipe d'évaluation était composée de 8 évaluateurs de différents pays et de trois membres du Secrétariat du GAFI. Une formation d'une semaine dans le Centre de formation de la Guardia di Finanza à Ostia, Italie, a précédé l'évaluation.

L'examen a été divisé en deux parties (« conformité technique » et « efficacité ») selon les aspects de l'évaluation décrits ci-dessus.

Les réponses de la France aux questionnaires ont été analysées et ensuite discutées avec les personnes et autorités concernées (entre autres justice, police, banques, casinos, avocats, notaires, secteurs de l'immobilier et du luxe) lors d'une visite qui a eu lieu de fin juin à la mi-août 2021 au Ministère français des finances à Paris Bercy. Pendant cette période d'activité très intense, les évaluateurs ont mené plus de 140 interviews.

Les résultats de ces interviews et les réponses données ont été reflétés dans un projet de rapport. Celui-ci a été communiqué à la France, qui a eu alors l'occasion de faire part de ses remarques. Les points de divergences qui ont subsisté ont été discutés ensuite lors d'un entretien appelé face à face entre les évaluateurs et la France, entre le 7 et le 10 décembre 2021, au siège de l'OCDE à Paris.

Les derniers points de divergences (notations) ont été tranchés en mars 2022 par l'assemblée plénière du GAFI, qui a finalement adopté le rapport. La [version définitive](#)⁴ a été publiée le 17 mai 2022.

Appréciation

Fonctionner comme évaluateur du GAFI est une activité très enrichissante, car elle permet d'avoir une approche globale d'un pays dans sa lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Elle donne aussi l'occasion au pays évalué de signaler aux évaluateurs les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels il est confronté et les moyens qu'il utilise pour leur faire face.

Le travail en équipe (évaluateurs et Secrétariat du GAFI) permet de confronter ses idées avec celles des collègues et de se sentir soutenu dans ses contacts avec les nombreux représentants de l'État évalué.

Le rôle d'évaluateur est cependant très demandant et implique une dépense en temps et en énergie conséquente, surtout s'il est exercé en marge d'une activité professionnelle à plein temps. C'est toutefois un défi qui mérite d'être relevé.

Conclusions

Même si les recommandations issues de ces mécanismes d'examen ne constituent pas de réelles obligations, il est dans l'intérêt de la Suisse de les appliquer. Il y va d'une part de sa réputation et d'autre part de sa crédibilité. En effet, si elle ne tient pas compte des recommandations fondamentales qui lui sont adressées, elle ne peut attendre en contrepartie que les autres États mettent en œuvre correctement les engagements pris. De fait, les normes internationales ne sont efficaces que si elles sont respectées par les États.

2.2 Consultations bilatérales avec des autorités étrangères

Les consultations avec d'autres États sont l'occasion de faire le point sur les relations interétatiques. IRH échange également avec les autorités partenaires étrangères dans le cadre de consultations bilatérales, dans certains cas à intervalles réguliers, dans d'autres de façon plus sporadique et ponctuelle, en fonction des besoins découlant de l'intensité et de la qualité des relations entretenues. Ces rencontres sont un moyen d'évaluer la coopération judiciaire en matière pénale et, au besoin, de la consolider, de l'approfondir ou de l'améliorer sur le plan pratique. Elles permettent de mieux connaître et comprendre le système légal de l'autre partie et de communiquer les attentes en rapport avec la coopération. Elles fournissent en outre aux représentants compétents au sein des autorités impliquées l'opportunité de nouer ou d'approfondir les contacts personnels. Ces relations créent à leur tour un climat de confiance réciproque, condition pour parvenir à une coopération efficace et pour aborder les problèmes qui se présentent d'une manière axée sur les solutions.

Si ces rencontres peuvent varier quant à leurs modalités, en fonction des circonstances ou du cas particulier, elles ont toutes un point commun : aucun document interne collecté par voie d'entraide judiciaire, ni aucun autre moyen de preuve lié à un cas concret n'est remis dans ce cadre. Ces échanges sont réservés aux procédures d'entraide judiciaire formelles.

Pendant deux ans, aucune rencontre physique n'a pu avoir lieu en raison de la pandémie de COVID-19. Plusieurs consultations personnelles ont à nouveau pu se tenir durant l'année sous rapport, en avril 2022 par exemple dans le domaine de l'entraide judiciaire accessoire, avec des représentants de l'*Office of International Affairs* (OIA) du Département de la justice des États-Unis.

Les autorités centrales suisses et américaines, à savoir l'Office fédéral de la justice et le Département américain de la justice, telles que désignées dans le traité bilatéral d'entraide entre les deux États (TEJUS, RS 0.351.933.6), se rencontrent en principe tous les trois ans environ afin d'échanger leur vues sur l'interprétation, l'application ou l'exécution du TEJUS, de s'échanger sur les évolutions juridiques de part et d'autre, de tenter parfois de résoudre des points problématiques et naturellement de développer ou de renforcer les contacts personnels. Comme indiqué ci-dessus, il est évident qu'aucun échange de moyens de preuve n'a lieu à ces occasions et qu'aucune pièce interne relevant de la procédure d'entraide judiciaire suisse n'est dévoilée aux autorités américaines. Ces rencontres, appelées consultations dans le jargon, sont d'ailleurs expressément prévues par l'art. 39 du Traité bilatéral susmentionné, qui traite des échanges de vues entre les offices centraux des deux États.

Après plusieurs reports liés à la pandémie du COVID-19, les représentants d'IRH ont rencontré une délégation de l'OIA au courant de l'année sous rapport, les dernières consultations s'étant déroulées en 2017. Les échanges étaient comme à l'accoutumée francs et cordiaux, les représentants des deux parties n'hésitant pas à signaler également les éventuelles pierres d'achoppement, dans l'intérêt de leurs autorités de poursuite pénale et plus généralement dans celui du bon fonctionnement de l'entraide judiciaire.

Il faut rappeler que les États-Unis sont un partenaire très important de la Suisse dans le domaine de l'entraide judiciaire pénale, que ce soit dans le cadre de l'exécution aux États-Unis des demandes d'entraide judiciaire suisses ou à l'inverse de celle en Suisse des requêtes américaines. De cette réalité découle l'importance de maintenir et de soigner les relations individuelles entre les membres de deux autorités centrales, lesquelles peuvent se révéler précieuses en certaines circonstances. Explicitement mentionnées dans le TEJUS, le plus ancien traité d'entraide judiciaire que la Suisse ait conclu avec un autre pays, les rencontres entre les autorités centrales en sont l'expression.

2.3 Entraide judiciaire avec la Russie

Suite à l'agression de l'Ukraine le 24 février 2022, la question de l'entraide judiciaire avec la Russie a fortement préoccupé IRH durant l'année sous rapport. Cette date marque une fracture profonde dans les relations bilatérales, qui affecte également l'entraide judiciaire pénale internationale.

Le 25 février 2022, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a suspendu la qualité de membre de la Russie, puis a exclu cette dernière de l'organisation avec effet immédiat le 16 mars 2022 (CM/Res(2022)2). Suite à cela, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé par résolution du 22 mars 2022 que, après expiration du délai de résiliation de six mois le 16 septembre 2022, la Russie ne serait plus partie à la Convention (européenne) de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (voir aussi la résolution du Comité des ministres CM/Res(2022)3 du 23 mars 2022). Dès le 15 mars 2022, le gouvernement russe avait informé le Secrétariat général du Conseil de l'Europe de son retrait du Conseil de l'Europe et de son intention de dénoncer la CEDH.

Cette situation a des répercussions sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, comme dans bien d'autres domaines. La CM/Res(2022)3 arrête que la Russie, en dépit de son exclusion du Conseil de l'Europe, reste partie aux conventions du Conseil de l'Europe qu'elle a ratifiées et auxquelles les États non membres du Conseil peuvent également adhérer (instruments dits « ouverts »). De tels instruments sont par exemple la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ; RS 0.351.1), la Convention relative au blanchiment, au dépitage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (CBI; RS 0.311.53) et la Convention européenne d'extradition (CEExtr; RS 0.353.1), qui sont les principaux traités internationaux de la Suisse concernant la coopération judiciaire en matière pénale avec la Russie. Ils demeurent en principe applicables dans les relations avec la Russie. En vertu de la résolution susmentionnée, il reste toutefois à définir les modalités exactes de la future participation de Moscou à ces instruments.

L'OFJ a informé dès mars 2022 les autorités de poursuite pénale et d'entraide judiciaire, fédérales et cantonales, de sa décision de suspendre la coopération avec la Russie dans le domaine de l'entraide judiciaire et de l'extradition, jusqu'à l'éclaircissement de la situation eu égard au droit international. La suspension a été décidée notamment au regard du fait que l'entraide judiciaire en matière pénale repose tout spécialement sur le respect des principes de l'État de droit et des droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits entre autres dans la CEDH.

En réponse à diverses procédures de recours relatives à la remise de moyens de preuve, le Tribunal pénal fédéral s'est prononcé en mai 2022 sur la poursuite de l'entraide judiciaire avec la Russie. Dans trois arrêts au total, il a retenu que les exigences posées par la loi ou développées par la jurisprudence dans le domaine de l'entraide judiciaire ne sont plus remplies, et qu'il n'est dès lors plus possible de faire confiance à la Russie s'agissant du respect du droit international, spécialement en matière de droits de l'homme, même en cas d'une remise de garanties diplomatiques. Il en découle qu'il faut refuser l'entraide judiciaire à la Russie (arrêts du Tribunal pénal fédéral RR.2021.84 et RR.2021.91, les

deux du 13 mai 2022, ainsi que RR.2021.239+RR.2021.246 du 17 mai 2022). Ces arrêts sont par la suite entrés en vigueur.

En août 2022, le Tribunal pénal fédéral a reçu encore un autre recours, concernant notamment le blocage de valeurs intervenu dans le cadre de l'entraide judiciaire avant le 24 février 2022, la question étant de savoir si ce blocage devait être levé ou non. Le Tribunal pénal fédéral a répondu également par l'affirmative; il a levé la décision finale (partielle) du Ministère public cantonal compétent et a ordonné le déblocage du compte (arrêt du TPF RR.2021.76 du 30 août 2022). IRH a fait recours contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral, étant d'avis qu'il s'agit d'une question fondamentale que doit trancher l'instance judiciaire suprême: les procédures d'entraide judiciaire dans le cadre desquelles des blocages de comptes ont été ordonnés avant le 24 février 2022 pour la Russie doivent-elles être simplement suspendues (et les blocages maintenus) ou l'entraide judiciaire doit-elle être refusée (et les blocages donc être levés)? IRH souligne en outre que cet arrêt influe sur de nombreuses autres procédures d'entraide judiciaire dans le cadre desquelles des valeurs ont été bloquées pour la Russie avant la date susmentionnée.

Le Tribunal fédéral a admis le recours en janvier 2023. Il a renvoyé l'affaire au Tribunal pénal fédéral afin qu'il suspende la procédure, arrêtant que le blocage du compte devait être maintenu. Le Tribunal fédéral a motivé sa décision essentiellement par le fait que si le blocage en place était levé, les valeurs patrimoniales pourraient ne plus être disponibles dans le cas d'une éventuelle future requête déposée après la normalisation des relations. Il a ajouté que le blocage ne durait pas encore depuis très longtemps et qu'il ne pouvait être exclu que, dans le cadre d'une procédure pénale suisse, le séquestre des valeurs en question soit ordonné par les autorités suisses compétentes (arrêt du Tribunal fédéral 1C_477/2022 du 30 janvier 2023).

3 Affaires choisies

1MALAYSIA DEVELOPMENT BERHAD (1MDB): quelques aspects de l'entraide judiciaire

Le rapport d'activité IRH 2021 avait déjà décrit dans les grandes lignes cette affaire très médiatisée, qui concerne le détournement de fonds 1MDB, un fonds qui gère la fortune de l'État malaisien. Des dirigeants haut placés de 1MDB, soutenus par des complices, situés en Malaisie comme à l'étranger, ont détourné des milliards de dollars américains pour s'enrichir personnellement. Deux aspects spécifiques sont décrits plus en détail ci-après, à savoir les expertises en relation avec les tableaux séquestrés en entraide judiciaire et l'entraide judiciaire secondaire.

Une mesure d'entraide inhabituelle: expertise de tableaux sous la surveillance d'IRH

Dans le cadre de l'affaire 1MDB, un intéressant rebondissement est apparu après la découverte, en Suisse, de deux œuvres d'art valant, à leur achat, plusieurs millions de dollars et qui auraient été acquises pour blanchir des fonds issus du détournement de fonds 1MDB.

À la demande des États-Unis, ces deux œuvres d'art, une du peintre Claude Monet et l'autre de l'artiste Andy Warhol, ont été séquestrées en 2021 par IRH pour, à terme, potentiellement être confisquées et réalisées.

Dans le cadre de l'exécution de cette demande d'entraide, la réalisation d'une expertise des œuvres d'art sur sol suisse a été mise en place afin de déterminer si ces œuvres d'art étaient authentiques et évaluer leur état de conservation. De cette expertise allait dépendre la suite de la procédure d'entraide judiciaire menée en Suisse par IRH.

En présence d'une représentante d'IRH, ladite expertise a eu lieu en juin 2022 dans les locaux des ports francs à Genève. Les œuvres d'art ont été examinées par un expert suisse désigné par les autorités américaines.



Dans le cadre de l'affaire 1MDB, deux tableaux entreposés aux ports francs à Genève ont été séquestrés par IRH à la demande du Département américain de la justice.

Image: KEYSTONE/Martial Trezzini

Après la remise de l'expertise et des photographies des œuvres d'art par l'expert à IRH, ces documents ont été transmis, avec le consentement du détenteur des œuvres d'art, au Département américain de la justice par la voie de l'entraide en tant que ceux-ci pourraient être exploités comme moyen de preuve par les autorités américaines dans leur enquête.

A ce jour, les tableaux demeurent séquestrés par IRH, dans l'attente d'une éventuelle confiscation et/ou réalisation.

Entraide secondaire avec la Malaisie

Dans le cadre des efforts pour rapatrier les fonds 1MDB détournés au peuple malaisien, les autorités malaisiennes ont soumis, en début d'année 2022, à IRH une demande d'extension du principe de spécialité. Dans cette demande, les autorités malaisiennes sollicitent l'autorisation de produire, devant la Haute Cour de Londres (*London High Court*), dans le cadre d'une procédure civile, un grand nombre de documents remis antérieurement par le Ministère public de la Confédération à la Malaisie en exécution de leurs différentes demandes d'entraide.

IRH peut l'autoriser sous certaines conditions, conformément à la loi sur l'entraide judiciaire et à la jurisprudence. À cette fin, l'objet de la procédure civile, notamment l'identité des parties à la procédure, ainsi que le lien entre la procédure londonienne et la procédure pénale engagée en Malaisie qui est à la base de la coopération judiciaire internationale exécutée en Suisse sont examinés. Pour rendre sa décision, IRH doit également se voir remettre une liste détaillant quels documents fournis par la Suisse sont concernés par la demande d'extension et doit s'assurer que ces documents seront utilisés strictement et uniquement pour les besoins de la procédure civile londonienne. La Malaisie avait d'ores et déjà donné ces garanties lors de sa demande.

En février 2023, IRH a rendu les décisions correspondantes. Entre-temps, ces décisions sont entrées en force et les documents peuvent être utilisés dans la procédure civile londonienne.

«Affaire Camille»

Le 22 février 2022, une ressortissante française a été interpellée dans le canton de Vaud lors d'un contrôle routier et placée en détention en vue d'extradition sous l'autorité d'IRH. Elle était recherchée par la France depuis 2019, notamment pour l'exécution de deux peines privatives de liberté, l'une de trois ans pour des faits qualifiés par la France de « non représentation d'enfant » et de « soustraction de mineur par un ascendant », l'autre de deux ans pour des faits qualifiés de « dénonciation calomnieuse ». Il s'est, en outre, avéré que la personne recherchée vivait clandestinement en Suisse depuis plus de dix ans avec sa fille. Cette dernière, encore mineure, a été confiée aux soins des Services vaudois de protection de la jeunesse suite à l'interpellation de sa mère. Le cas fut relayé par les médias sous le titre d'« affaire Camille ».

Au début du mois de mars 2022, le Bureau de l'Entraide Pénale Internationale (BEPI) près le Ministère français de la justice a transmis à IRH, par voie électronique, une demande formelle d'extradition concernant la personne recherchée, conformément à la possibilité d'un tel mode de transmission prévue à l'art. 6, par. 1, du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (RS 0.353.14). Cette transmission a été suivie par un envoi postal des autorités françaises courant avril 2022.

À la fin d'avril 2022 et après étude préalable des déterminations de la défense – laquelle concluait au rejet de la demande – IRH a statué favorablement sur l'extradition de la personne recherchée vers la France pour l'ensemble des faits pour lesquels elle avait été condamnée. Ceux-ci pouvaient être qualifiés en droit pénal suisse de « violation du devoir d'assistance ou d'éducation », d'« enlèvement de mineur » ainsi que de « dénonciation calomnieuse » ; ils satisfaisaient dès lors à la condition de la double incrimination et donnaient par conséquent lieu à extradition. De plus, le moment de la transmission par voie électronique de la documentation extraditionnelle était décisif pour constater le respect par la France du délai de dix-huit jours prévu à l'art. 16, par. 4, de la Convention européenne d'extradition pour le dépôt de sa demande. Finalement, l'éloignement entre la mère et la fille – dont la résidence a été fixée à titre provisoire en Suisse par la Justice de Paix Vaudoise – ne constituait pas un obstacle à l'extradition, si le maintien d'un contact par voie téléphonique et/ou épistolaire demeurait possible.

Par arrêt RR.2022.90+RP.2022.23 du 5 juillet 2022, le Tribunal pénal fédéral a rejeté le recours de l'intéressée contre la décision d'extradition de l'OFJ. Le recours contre l'arrêt du Tribunal pénal fédéral a, pour sa part, été déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral par arrêt 1C_404/2022 du 26 juillet 2022.

La personne recherchée a été remise aux autorités françaises en août 2022.

Extradition vers la Belgique de l'un des criminels les plus recherchés d'Europe

Le « coupeur de doigts », surnom donné par la presse à F. B., a été extradé par la Suisse vers la Belgique en octobre 2022. Il était réputé être l'un des criminels les plus recherchés d'Europe. Les autorités belges le recherchaient en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté de quatre ans (pour coups et blessures et pour séquestration) et en vue de poursuites pour les infractions dont il était incriminé dans plusieurs mandats d'arrêt. Il aurait notamment été membre d'un gang de trafiquants de drogue à partir de janvier 2019, gang international qui aurait importé de très grandes quantités de cocaïne d'Amérique du Sud vers l'Europe (par ex. 3,2 tonnes en avril 2020 et 476 kilogrammes en août 2020). L'individu recherché aurait commandé les stupéfiants auprès d'un intermédiaire brésilien et les aurait ensuite fait écouler en Europe.

À l'issue d'une chasse à l'homme intensive, F. B. a finalement été localisé dans un appartement à Zurich, où il vivait sous un faux nom avec sa famille. Le 16 février 2022, il a été arrêté dans le cadre d'une procédure pénale suisse et mis en détention préventive. Le lendemain, IRH a émis un ordre de mise en détention (subsidaire). Étant donné que F. B. s'opposait à une extradition

simplifiée, IRH a diligenté une procédure d'extradition ordinaire. Les autorités belges ont finalement présenté une demande d'extradition formelle en mars 2022. L'intéressé ayant pu se prononcer oralement et par écrit à ce propos, IRH a décidé de son extradition vers la Belgique en mai 2022. Il a interjeté recours contre la décision d'IRH auprès du Tribunal pénal fédéral, qui l'a rejeté le 15 septembre 2022 (RR.2022.122). Les conditions d'incarcération en Belgique ont été examinées en détail dans le cadre de cette procédure et ont été jugées suffisantes. F. B. a renoncé alors à faire recours auprès du Tribunal fédéral. L'OFJ a autorisé son extradition vers la Belgique en octobre 2022. Après la levée de sa détention préventive en Suisse, il a pu être remis aux autorités belges à l'aéroport de Zurich le 14 octobre 2022. Au vu du danger potentiel que présente cet individu, le transport vers la Belgique a été effectué par un avion militaire belge.

Coup du neveu ou du petit-fils / coup de la police

Les ministères publics cantonaux s'adressent souvent à IRH pour lui demander d'engager des recherches internationales d'escrocs utilisant le « coup du neveu/petit-fils » ou le « coup de la police » et qui sont introuvables en Suisse. Les victimes de ces escroqueries sont généralement des personnes âgées. D'autres pays européens affiliés au Système d'information Schengen (SIS) inscrivent aussi régulièrement les auteurs présumés de tels actes afin de les rechercher internationalement. Il semble donc que ce phénomène soit largement répandu au niveau non seulement national, mais international. Aux fins de sensibiliser les victimes potentielles, les autorités cantonales compétentes s'adressent régulièrement au public.



Les escroqueries en tous genres ont fortement augmenté récemment et engendrent souvent des dommages considérables.

Image: Yurchello108 via Getty Images

IRH soutient les autorités cantonales non seulement par des recherches internationales, mais il collabore également avec d'autres États lorsqu'un auteur présumé séjourne en Suisse et qu'une procédure d'extradition peut être entamée. Des recherches au plan international ne supposent pas automatiquement une inscription au SIS. Si le lieu de séjour exact de l'auteur présumé est connu, la coopération internationale entre la Suisse et l'État concerné peut se dérouler directement par le canal INTERPOL.

En 2022, IRH a apporté son soutien dans une telle affaire qui a commencé dans le canton du Tessin (voir ci-après) et qui s'est terminée par l'arrestation d'un auteur présumé en Allemagne. Ce dernier a été extradé vers la Suisse en octobre 2022, où il attend l'issue de la procédure pénale engagée contre lui par le Ministère public tessinois.



Souvent organisés en bande, les escrocs utilisant ces astuces exploitent sans merci et de façon ciblée les peurs de leurs victimes (image symbolique). Image: KEYSTONE/imageBROKER/Jan Tepas

Le « coup de la police » : une procureure tessinoise raconte

Dans ce type d'escroquerie, des organisations criminelles s'enrichissent aux dépens de personnes âgées. Cette arnaque s'inspire du coup dit du neveu (ou du petit-fils). Les truands sont les mêmes. Usant de leur expérience criminelle, ils ont adapté certains éléments de leur escroquerie par astuce et procèdent de manière encore plus perfide et sans aucun scrupule.

Dans le coup du neveu (ou du petit-fils), ils demandent souvent de l'argent de toute urgence pour l'achat d'une voiture ou d'un bien immobilier, mais dans cette nouvelle « version » de l'arnaque, ils prétendent être des agents de police et font croire à leurs victimes (généralement des personnes âgées) qu'une personne proche est en danger de mort ou risque une peine pénale en raison d'un grave acte criminel. Avec ce nouvel élément, les victimes se trouvent immédiatement dans un état de choc, qui les laisse pratiquement sans défense. Les criminels sélectionnent soigneusement leurs victimes par des recherches ciblées sur Internet, puis prennent contact par téléphone et leur assènent une nouvelle terrible concernant un proche, généralement un fils ou une fille. Ils gardent leurs victimes au téléphone et les somment de ne faire aucun autre appel. Ils empêchent ainsi la victime de se renseigner sur la situation effective du membre de la famille prétendument en difficulté. Les victimes donnent suite aux revendications des escrocs, car elles souhaitent à tout prix aider la personne qu'elles croient être menacée. Elles ne sont plus en mesure d'évaluer la situation avec objectivité.

Un scénario éprouvé

Ces appels se déroulent selon un scénario éprouvé. La personne âgée est informée que son aide financière est requise, parfois en lui expliquant qu'une personne proche est malade et a besoin d'un traitement urgent ou qu'une intervention est nécessaire pour empêcher que son état de santé ne se dégrade ou même qu'elle ne meure. Dans d'autres cas, il est fait

état d'un accident de la route, dans lequel le comportement d'un proche a causé de graves blessures à un tiers, voire causé sa mort, et qu'il faut un important montant pour la caution afin que la personne ne doive pas aller en prison.

Lorsque les escrocs assènent la nouvelle de façon particulièrement raffinée et sans aucun scrupule, en ajoutant d'horribles détails à leur histoire, les victimes sont prises de panique.

Démarche systématique

Les investigations de la police criminelle tessinoise et les nombreuses informations que les autorités policières ont réunies dans d'autres cantons et pays indiquent que les escrocs procèdent selon une démarche systématique.

Les criminels commencent par rechercher des victimes potentielles dans les annuaires téléphoniques en ligne. Ils se concentrent ce faisant sur les prénoms qu'ils attribuent à des personnes d'un certain âge, en raison de leur longue expérience. Cette tâche incombe au « téléphoniste », qui définit un rayon d'action, en accord avec d'autres complices, les « collecteurs », chargés de se rendre chez les victimes pour chercher l'argent.

Dans ce scénario, observé dans de nombreux cas, le rôle du « collecteur » a significativement changé, car c'est lui qui risque le plus d'être appréhendé par la police. En effet, les enquêtes policières permettent souvent, grâce à la coopération des victimes et aux nombreuses caméras de surveillance, d'identifier les « collecteurs », parfois même au moment où ils s'apprêtent à se rendre au domicile de leur victime pour chercher l'argent.

Résolus à aller jusqu'au bout de leur coup, les escrocs envoient donc un taxi à la place d'un complice au lieu convenu pour la remise de l'argent. Avec beaucoup de ruse et d'insistance, les chauffeurs de taxi sont pressés d'aller chercher une enveloppe contenant des documents à une adresse donnée et

de l'acheminer le jour même dans un autre canton ou un autre pays. Ils ne reçoivent d'abord qu'une vague destination (nom de la ville), puis en route, ils reçoivent des instructions de plus en plus précises et finalement l'adresse exacte. À cet endroit, un complice de la bande les attend pour réceptionner l'enveloppe.

En transférant la remise de l'argent dans un autre canton ou à l'étranger, les escrocs veulent rendre impossible toute intervention de la police. De plus, chaque membre de la bande se voit attribuer une tâche précise, de manière que, dans le cas d'une arrestation, aucun indice ne permette de remonter aux chefs de l'organisation criminelle.

Une affaire au Tessin

Le Ministère public du canton du Tessin a dû se pencher récemment sur une affaire où un « coup de la police » a été déjoué. Une personne âgée avait été informée par téléphone que sa fille avait brûlé un feu rouge, provoquant un grave accident de la circulation et la mort d'une personne. Une caution de 75 000 francs en liquide devait être versée pour obte-

nir la libération de la fille. L'escroc a encore précisé que cela empêcherait que les médias ne parlent de l'accident. La victime a été tellement paniquée par la nouvelle concernant le décès d'une personne qu'elle s'est rendue à la banque pour retirer la totalité de sa fortune.

Grâce à la présence d'esprit et à l'initiative de l'employé de banque, qui a alerté la police, il a été possible de retracer le trajet du taxi. Le chauffeur avait été instruit par les criminels de se rendre à Berlin afin d'y délivrer l'enveloppe. La coopération avec la police allemande a finalement permis d'arrêter et d'identifier le « collecteur » qui devait récupérer l'argent dans la capitale allemande. L'intervention rapide d'IRH a permis d'engager une procédure d'extradition après que, sur la base d'un mandat d'arrêt du Ministère public tessinois, l'arrestation provisoire de l'escroc en vue d'extradition ait été demandée par le biais d'INTERPOL Wiesbaden. Le « collecteur » berlinois a été remis à la Suisse le 11 octobre 2022.

Un gestionnaire de fortune argentin accepte l'extradition simplifiée vers les États-Unis

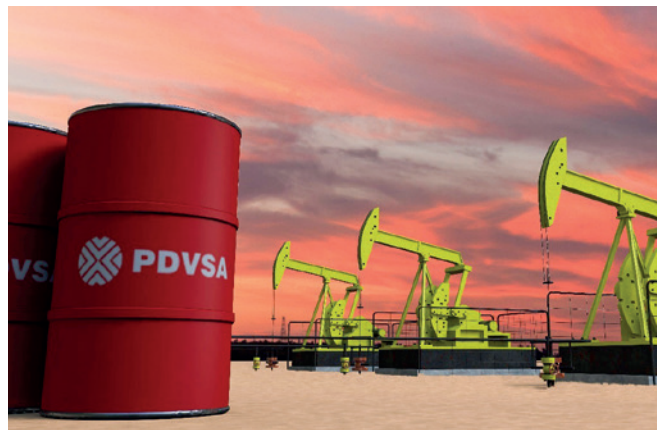
En juin 2022, IRH a ordonné, en se fondant sur une demande d'arrestation du Ministère de la justice américain, l'arrestation aux fins d'extradition d'un gestionnaire de fortune argentin qui se trouvait à ce moment-là en Suisse pour affaires. Ce dernier a alors été arrêté par la police cantonale zurichoise au moment où il quittait une banque.

Les autorités américaines reprochaient à cet homme de 51 ans d'avoir blanchi des pots de vin pour le bénéfice de ses clients, en rapport avec l'affaire de corruption autour de la société pétrolière vénézuélienne Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

Concrètement, les suspects, certains connus et d'autres non, auraient abusé du système de change du Venezuela selon lequel le gouvernement applique un taux de change fixe entre la monnaie nationale, le bolivar, et le dollar américain. Ce taux fixe se situait depuis de nombreuses années très en dessous du cours du marché.

Pour profiter de cette différence de change, des fonctionnaires et des conseillers de la plus grande société pétrolière du Venezuela auraient été soudoyés afin qu'ils approuvent un contrat de prêt entre une société boîte-aux-lettres vénézuélienne et la PDVSA. Aux termes de ce contrat, la société boîte-aux-lettres aurait accordé à la PDVSA un prêt de 7,2 milliards de bolivars, montant qui correspondait à ce moment-là à une valeur effective sur le marché de 35 millions d'euros environ. Elle aurait ensuite cédé les créances découlant du contrat à une société sise en dehors du Venezuela, contrôlée également par les prévenus. En conséquence, la PDVSA aurait été obligée de rembourser le nouveau créancier en dollars américains ou en euros, ce qui, sur le marché des devises de l'État, correspondait à quelque 510 millions d'euros. En exploitant le système en place, les prévenus auraient ainsi réalisé un bénéfice dépassant largement 400 millions d'euros.

Plusieurs prévenus se seraient ensuite adressés au gestionnaire de fortune argentin, à son supérieur suisse et à un troisième gestionnaire de fortune, pour leur demander de dissimuler l'origine des fonds escroqués et de les répartir entre eux. Pour la mise en place d'un mécanisme financier, les gestionnaires de fortune auraient touché des honoraires forfaitaires de 1,5 à 2 millions de dollars américains, plus 10 % sur chaque transaction additionnelle. Une partie de l'argent, versée en plusieurs tranches sur le compte en banque de l'un des prévenus en Floride, aurait servi à l'achat d'un appartement à Miami. Ayant eu vent de ces faits, les autorités de poursuite pénale américaines ont ouvert une procédure pénale contre ce prévenu et d'autres personnes accusées de blanchiment d'argent.



Le scandale de corruption autour de la société pétrolière vénézuélienne PDVSA a différentes ramifications. Durant l'année sous rapport, un gestionnaire de fortune argentin a été extradé vers les États-Unis pour blanchiment d'argent. Image: Wirestock via Getty Images

Après avoir reçu la demande d'extradition formelle, IRH a chargé le Ministère public zurichois d'interroger le suspect. À l'occasion de cet interrogatoire, ce dernier a déclaré vouloir renoncer à la procédure d'extradition ordinaire et a exprimé le vœu d'être remis le plus rapidement possible aux États-Unis. IRH a ainsi pu autoriser l'extradition du ressortissant argentin vers les États-Unis immédiatement après l'interrogatoire, en s'appuyant sur l'art. 54 de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).

La fin d'une longue histoire: extradition du Costa Rica vers la Suisse

À l'issue d'une longue histoire, une première extradition du Costa Rica vers la Suisse a été menée à bien en 2022. Le rapport d'activité 2020 avait déjà traité de cette affaire, plus précisément de l'arrestation au Costa Rica d'un ressortissant suisse (aujourd'hui âgé de 62 ans), auquel le Ministère public du canton d'Argovie reprochait d'avoir soutiré en 2012 12 millions de dollars américains à deux entreprises qui ont leur siège en Suisse.

Ce n'est qu'au bout de longues années de recherches intensives que le suspect avait finalement pu être localisé au Costa Rica, où il vivait sous une fausse identité. Au printemps 2020, IRH avait demandé son arrestation aux autorités costaricaines et leur avait ensuite transmis une demande d'extradition formelle. Il s'agissait de la première affaire dans laquelle la Suisse a demandé au Costa Rica l'extradition d'une personne recherchée. Les deux États ne sont pas liés par un traité d'extradition. Le Costa Rica, tout comme la Suisse, peut néanmoins autoriser une extradition, en s'appuyant sur son droit national.

Les autorités de la « Suisse de l'Amérique centrale » ont, elles aussi, mené une procédure pénale contre cette personne, pour entrée illégale dans le pays et séjour sous une fausse identité, et en parallèle, la procédure d'extradition. L'ambassade suisse à San José a tenu IRH informé sur l'état d'avancement de la procédure.

En novembre 2022, le Ministère de la justice costaricain a informé IRH que l'extradition était approuvée. Au bout de deux années de collaboration intensive entre les autorités concernées dans les deux pays, cette première extradition, qui a coûté beaucoup d'efforts à IRH, a finalement pu avoir lieu en décembre 2022 : une escorte de la police cantonale argovienne s'est rendue à San José et a rapporté le prévenu en Suisse, où il fera l'objet d'une procédure pénale pour escroquerie dans le canton d'Argovie.

Prises d'otages et brigandages d'entreprises horlogères à Bassecourt et au Locle. L'efficacité de la coopération transfrontalière renforcée par les équipes communes d'enquête

Le 3 novembre 2021 à Bassecourt, puis le 6 janvier 2022 au Locle, des criminels lourdement armés venant de France voisine ont commis des brigandages d'entreprises horlogères. Ils ont menacé des personnes, séquestré des otages et exigé l'ouverture des coffres d'entreprises horlogères afin d'y dérober de l'or et d'autres métaux précieux. Depuis le canton du Jura, ils ont réussi à regagner le sol français avec plusieurs dizaines de kilos de butin, comprenant notamment des composants de montres précieuses, ce après avoir abandonné leurs otages dans une forêt et brûlé leurs véhicules. Dans le canton de Neuchâtel, en revanche, les auteurs ont dû prendre la fuite les mains vides à la suite de l'intervention d'agents de sécurité. Au sortir de l'entreprise, deux membres du commando ont dérobé un véhicule en menaçant sa propriétaire avec une arme à feu, avant d'être finalement interpellés à Pontarlier (France) à la suite d'une course poursuite avec les forces de l'ordre françaises.

Identifier, collecter et échanger les preuves de tels forfaits par-delà les frontières n'est pas chose aisée, et nécessite des procédures d'entraide judiciaire. La gravité des crimes, les dangers pour les victimes subissant séquestration et menaces par armes à feu, ainsi que la rare violence des auteurs ont conduit les autorités judiciaires et policières à collaborer de manière efficace et dynamique en faisant appel à un outil de coopération spécial : la création d'équipes communes d'enquête. Les ministères publics suisses et la juridiction d'instruction française concernés ont conclu des accords à cet effet, basés sur le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (PA II CEEJ; RS 0.351.12). Le soutien par Eurojust et des réunions de coordination au siège de l'Agence européenne à La Haye ont permis aux équipes communes d'enquête de travailler en connaissance de l'évolution des éléments et preuves recueillis de part et d'autre de la frontière. Les autorités de pour-



Lorsque des infractions graves sont commises à proximité de la frontière et que leurs auteurs fuient ensuite à l'étranger, il faut une coopération spécialement étroite entre les autorités de poursuite pénale des deux côtés de la frontière.

Image: KEYSTONE/Christian Beutler

suite pénale des deux pays ont ainsi pu compléter leurs enquêtes et coordonner leurs recherches, et finalement établir des liens entre les deux attaques perpétrées dans les cantons du Jura et de Neuchâtel. Ces efforts menés conjointement durant plusieurs mois se sont vu couronnés de succès par l'apprehension de malfaiteurs ayant pris part à ces actes de violence sur sol suisse, lors d'une opération policière menée en France en octobre 2022.

Les équipes communes d'enquête constituent un instrument utile et important de lutte contre les formes graves de criminalité transfrontalière. En différenciant certains aspects formels de la procédure d'entraide, elles permettent une meilleure réactivité et efficacité des enquêtes, une facilité dans le tri et l'échange d'informations et de preuves cruciaux entre services enquêteurs et autorités judiciaires, et renforcent par là même, l'effectivité des poursuites pénales transfrontalières, contribuant à éviter que le crime reste impuni. L'appui d'une agence comme Eurojust dans ce type d'enquête a pour effet de faciliter les contacts entre magistrats des pays concernés, d'améliorer leur compréhension des différences entre les systèmes juridiques et d'enquête, et de soutenir une vision transfrontalière, ainsi qu'une stratégie commune dans les enquêtes nationales. Notons qu'outre l'organisation et l'invitation aux réunions de coordination, Eurojust peut aussi apporter une contribution financière pour certaines opérations menées par les équipes communes d'enquête.

Dans une autre affaire très médiatisée, qui implique la Suisse et la Hongrie, Eurojust a soutenu en 2022 l'établissement d'une équipe commune d'enquête. Cette affaire concerne le trafic d'êtres humains et l'exploitation sexuelle.

Démantèlement d'un réseau hongrois de trafiquants d'êtres humains

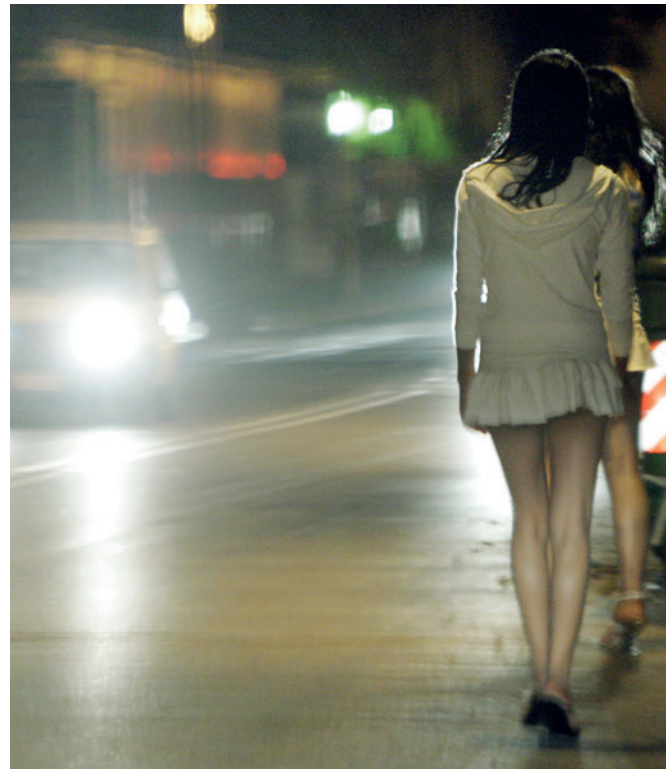
Il y a trafic d'êtres humains lorsqu'une personne est offerte, procurée ou recrutée par la violence, la tromperie, la menace, la contrainte ou l'abus d'une vulnérabilité particulière afin de l'amener dans une situation d'exploitation, qui est fréquemment de nature sexuelle. Pour les autorités, repérer les victimes de ce trafic est souvent très difficile, car les personnes touchées qui sont généralement dépendantes des délinquants, semblent de prime abord se prostituer volontairement.

À Zurich, de premiers indices laissant soupçonner l'existence d'un tel réseau d'exploitation ont amené la police municipale à enquêter pendant de longs mois dans le milieu de la prostitution ; le Ministère public du canton de Zurich s'est ensuite adressé au Bureau de liaison de la Suisse auprès d'Eurojust au début de 2022. Le soutien d'Eurojust devait permettre de combiner les informations tirées des investigations des autorités zurichoises avec celles des autorités hongroises, qui avaient, elles aussi, déjà enquêté sur cette bande. En effet, on soupçonnait que ce réseau, qui amenait des femmes hongroises en Suisse, opérait depuis la Hongrie. Une première rencontre de coordination a été tenue auprès d'Eurojust sur l'initiative de la Suisse. À cette occasion, des informations ont été échangées et les prochaines démarches des autorités de poursuite pénale ont été définies. Il a ensuite été décidé de créer une équipe commune d'enquête.

Dans le cadre de cette étroite collaboration avec les autorités hongroises d'enquête et de poursuite pénale, il a été possible d'obtenir de précieuses informations, qui ont finalement permis

de mener une journée d'action conjointe en Suisse et en Hongrie, en novembre 2022. Au cours de cette action coordonnée entre les deux pays, les autorités hongroises et zurichoises ont arrêté quatre suspects et ont procédé à quatre perquisitions. Des valeurs patrimoniales de plusieurs milliers de francs et plusieurs biens immobiliers ont été saisis à cette occasion.

Grâce à la coopération soutenue par Eurojust, il aura été possible de démanteler ce réseau de trafiquants d'êtres humains. La Suisse et la Hongrie poursuivront leur étroite collaboration, avec le soutien d'Eurojust, pendant les enquêtes pénales qui devront à présent être menées dans les deux pays.



Elles finissent souvent dans la prostitution forcée: victimes du trafic d'êtres humains (image symbolique).

Image: KEYSTONE/API/Andrew Medichini

4 Bases légales de la coopération

4.1 Développement du réseau d'accords de coopération

Traité d'entraide judiciaire en matière pénale avec le Kosovo

Suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 et à la reconnaissance du nouvel État par le Conseil fédéral 10 jours plus tard, les bases conventionnelles de la coopération en matière pénale préexistantes sont devenues caduques, puisqu'elles liaient le Kosovo en sa qualité de province de la République serbe. Depuis lors, les échanges en matière d'entraide judiciaire avec le Kosovo – dans les domaines de l'extradition, de l'entraide judiciaire accessoire en matière pénale ainsi que de la délégation de la poursuite pénale et de l'exécution de décisions pénales – s'appuient, selon la conception convergente des deux parties, sur les droits nationaux suisse et kosovar.

En 2018, le Kosovo a demandé à la Suisse d'entamer des négociations en vue d'un traité bilatéral d'entraide judiciaire. Ces négociations n'ont finalement pu être menées à bien qu'à la fin d'octobre 2021, en raison des retards dus à la pandémie et de plusieurs changements de gouvernement au Kosovo. Le traité a été signé le 5 avril 2022. Il établit une base légale de droit international public contraignante permettant aux autorités judiciaires des deux États de coopérer dans l'identification, la poursuite et la répression des infractions.

Il repose sur les principes du droit suisse en matière d'entraide judiciaire et s'appuie sur la CEEJ et son deuxième protocole additionnel. Il s'inscrit dans la ligne des traités d'entraide judiciaire en matière pénale négociés jusqu'ici par la Suisse. À l'instar de ceux-ci, il énumère les mesures d'entraide judiciaire admises et les modalités de leur exécution, il définit les conditions requises pour fournir une entraide judiciaire et les motifs de refus, il arrête les exigences auxquelles doit satisfaire une demande et il contient des prescriptions fondamentales concernant la procédure applicable. Il s'agit du premier traité bilatéral d'entraide judiciaire en matière pénale qui contient une disposition relative à la responsabilité des personnes morales.

Ce traité avec le Kosovo constitue un élément important pour la lutte contre la criminalité internationale et devrait déboucher sur une coopération plus efficace. Le Conseil fédéral a adopté le message le 24 août 2022. Le traité a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 17 mars 2023. Le délai référendaire échoit le 6 juillet 2023. Si aucun référendum n'est lancé, le traité pourra ensuite entrer en vigueur.



Dialogue dans l'intérêt de la poursuite pénale. En 2022, la Suisse et le Kosovo ont signé un traité d'entraide judiciaire en matière pénale.

Illustration 3D : klenger via Getty Images

Traité avec le Brésil sur le transfèrement des personnes condamnées

Un traité sur le transfèrement des personnes condamnées a été signé par la Suisse et le Brésil à la fin de 2015. Il crée les bases légales nécessaires pour que les ressortissants des deux États parties aient la possibilité de purger dans leur pays d'origine les sanctions privatives de liberté (peines ou mesures) auxquelles elles ont été condamnées dans l'autre État.

Cet instrument a non seulement des visées humanitaires, mais sert également à poursuivre l'un des objectifs les plus importants de la politique suisse en matière pénale, à savoir assurer une meilleure réintégration des délinquants dans la société lorsqu'ils ont purgé leur peine. L'idée est que la resocialisation des personnes condamnées se passe mieux si elles peuvent demander à purger une sanction dont elles ont écopé à l'étranger dans leur pays d'origine, soit dans un environnement social et culturel familial. En effet, dans le cas d'une exécution à l'étranger, les difficultés de communication liées aux barrières linguistiques et culturelles peuvent aboutir à une discrimination par rapport aux autres détenus, ce qui réduit les possibilités de resocialisation et compromet le succès de la réinsertion dans la société à la sortie de prison.

La demande de transfèrement peut être déposée par l'État de condamnation ou par l'État d'origine de la personne condamnée. Le transfèrement doit être approuvé aussi bien par les deux États que par la personne concernée. Il appartient aux deux États de décider s'ils vont donner suite au vœu de transfèrement dans le pays d'origine exprimé par la personne condamnée. Il n'y a toutefois pas d'obligation de transférer. La personne concernée ne peut par conséquent pas dériver du traité un droit de purger sa peine dans son pays d'origine.

Le traité (RS 0.344.198) repose sur la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (RS 0.343), qui a été ratifiée

par 68 États, européens et non européens, tout comme il s'inscrit dans le droit fil des instruments de transfèrement bilatéraux conclus jusqu'ici par la Suisse. Seul le traité de transfèrement conclu avec le Kosovo va plus loin dans son champ d'application et prévoit, à l'instar du Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (RS 0.343.1), que, dans certaines circonstances, l'exécution de la sanction dans le pays d'origine est possible même sans le consentement de la personne concernée. Une même réglementation n'aurait pas pu être convenue avec le Brésil, qui attache beaucoup d'importance au consentement de la personne condamnée.

Étant donné que les principes de la Convention de transfèrement ont été repris dans le traité avec le Brésil, le Conseil fédéral a pu, en s'appuyant sur la norme de délégation prévue à l'art. 8a EIMP, le conclure de son propre chef, sans devoir le soumettre au Parlement pour approbation. La Suisse a ratifié ce traité en 2016. La ratification par le Brésil n'a eu lieu que pendant l'année sous rapport.

Le traité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Se fondant sur ce nouvel instrument, un premier ressortissant brésilien incarcéré en Suisse a déjà demandé son transfèrement dans son pays d'origine pour y purger le reste de sa peine. IRH a adressé une demande de transfèrement correspondante aux autorités brésiliennes en février 2023.

Conditions du transfèrement

L'art. 5 du traité arrête les conditions du transfèrement :

- Le condamné doit être un ressortissant de l'État dans lequel il est prévu de le transférer (État d'exécution) en vue d'y purger la sanction prononcée dans l'État de condamnation.
- Le jugement doit être définitif et il ne doit pas exister d'autre procès pénal pendant dans l'État de condamnation.
- La durée de condamnation que le condamné a encore à subir doit être au moins de douze mois à la date de réception de la demande de transfèrement, ou indéterminée. Dans des cas exceptionnels, un transfèrement est possible également lorsque cette durée est plus courte.
- Le condamné doit consentir au transfèrement.
- Double incrimination: les actes ou omissions qui ont donné lieu à la condamnation doivent constituer une infraction pénale au regard du droit de l'État d'exécution également.
- L'État de condamnation et l'État d'exécution doivent s'être mis d'accord sur ce transfèrement.



Le nouveau traité de transfèrement conclu par la Suisse et le Brésil permet aux condamnés, sous certaines conditions, de purger dans leur pays d'origine une peine prononcée dans l'autre État.

Image: andriano_cz via Getty Images

4.2 Une nouvelle ordonnance doit rendre possible la coopération avec le Parquet européen

La création d'un nouvel acteur dans la poursuite pénale amène son lot de nouveaux défis. Le rapport d'activité 2021 présentait le Parquet européen, un organe de poursuite pénale de l'UE compétent pour la poursuite d'infractions contre les intérêts financiers de l'UE, à savoir la fraude, la corruption ou les infractions transnationales liées à la TVA.

Le Parquet européen a pris ses fonctions au mois de juin 2021 et, depuis, les autorités suisses ont déjà reçu plusieurs demandes d'entraide. Ces demandes ont dû être refusées, faute de base légale. Le refus de ces demandes comporte cependant le risque que la place financière suisse soit utilisée dans un dessein criminel et va à l'encontre des objectifs de la Suisse en matière de lutte contre la criminalité transnationale et de son intérêt à s'assurer une place financière propre. En conséquence, la Suisse a intensifié en 2022 sa réflexion sur la meilleure manière de coopérer avec ce nouvel organe.

Une des voies examinées est la coopération sur la base des instruments du Conseil de l'Europe. Ces développements ont été détaillés dans le rapport d'activité 2021. La Suisse continue à s'engager au sein de ce forum en vue de l'adoption d'un instrument international contraignant réglementant la coopération avec le Parquet européen. Cependant, comme suite aux blocages et aux longues discussions au sein du Conseil de l'Europe aucune solution rapide ne se dessinait pendant l'année sous rapport, la Suisse a décidé d'adopter une base légale nationale régissant la coopération avec ce nouvel organe.

Le rapport d'activité 2020 présentait la révision de l'art. 1 EIMP, qui étend le champ d'application de l'EIMP à la coopération avec les institutions pénales internationales (tribunaux internationaux ou autres institutions interétatiques ou supranationales exerçant des fonctions d'autorités pénales). Le Parquet européen n'est pas directement visé à l'art. 1, al. 3^{bis}, EIMP; cette disposition régit en effet la coopération avec les institutions pénales internationales qui poursuivent des crimes graves de droit international ainsi qu'avec les institutions équivalentes qui reposent sur une résolu-

tion des Nations Unies et poursuivent d'autres infractions. En vertu de l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP, le Conseil fédéral a toutefois la possibilité d'adopter une ordonnance prévoyant l'application par analogie de l'EIMP à la coopération avec d'autres institutions pénales internationales. Trois conditions doivent être remplies pour l'adoption d'une telle ordonnance: l'acte constitutif de l'institution doit se fonder sur une base juridique qui définit expressément ses compétences matérielles et procédurales; la procédure devant l'institution doit garantir les principes de l'État de droit; et la coopération doit contribuer à la sauvegarde des intérêts de la Suisse.

Le Parquet européen a été créé par le règlement (UE) 2017/1939 du 12 octobre 2017 qui a été adopté par le Conseil de l'UE selon une procédure conforme à l'État de droit et qui remplit les critères prévus par l'EIMP. Ce règlement détaille les compétences matérielles ainsi que les dispositions procédurales applicables au Parquet européen. Ainsi, la première condition est remplie. Le Parquet européen est tenu en outre de respecter la Charte des droits fondamentaux de l'UE dont les standards correspondent dans l'ensemble à ceux de la CEDH. Le respect des principes de l'État de droit est ainsi garanti. Finalement, il est dans l'intérêt de la Suisse que les infractions poursuivies par le Parquet européen ne demeurent pas impunies et que la place financière suisse ne soit pas utilisée dans un dessein criminel. Les conditions prévues à l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP sont ainsi remplies.

Sur cette base, le Conseil fédéral a décidé le 21 décembre 2022 d'adopter l'ordonnance sur la coopération avec le Parquet européen (RS 351.13). Les autorités suisses disposent ainsi d'une base légale pour la coopération avec ce nouvel organe. L'ordonnance permet d'appliquer par analogie l'EIMP à la coopération avec le Parquet européen, ce qui ouvre les procédures prévues dans l'EIMP à la coopération avec le Parquet européen, sans modifier l'entier de la loi. Cet organe a ainsi les mêmes droits et obligations qu'un État et tous les termes de l'EIMP relatifs à l'État doivent être interprétés comme incluant le Parquet européen. Toutefois, les autorités suisses n'auront aucune obligation de coopérer, comme le précise l'art. 1, al. 4, EIMP.

L'ordonnance avait été soumise en consultation aux Commissions des affaires juridiques du Parlement avant son adoption. Elle est entrée en vigueur le 15 février 2023.

L'adoption de l'ordonnance n'a pas pour effet que la Suisse retire la déclaration qu'elle a faite à la CEEJ. En effet, la coopération avec le Parquet européen repose sur l'EIMP uniquement. Les raisons pour lesquelles la Suisse a fait une déclaration en réponse aux déclarations des États parties au Parquet européen, détaillées dans le rapport d'activité 2021, restent toujours valides. L'examen du retrait de cette déclaration se fera au moment de l'adoption, par le Conseil de l'Europe, d'une base légale régissant la coopération avec le Parquet européen.

5 Formation continue et autres prestations

5.1 Journée de l'entraide judiciaire 2022 : délégation de la poursuite pénale

La journée de l'entraide judiciaire d'IRH sur le thème de la délégation de la poursuite pénale a enfin pu avoir lieu le 19 mai 2022 à Berne, après avoir été reportée à plusieurs reprises en raison de la pandémie de COVID-19. Éléments centraux de cette journée : les demandes suisses et étrangères dans ce domaine, leurs bases légales ainsi que la délimitation des compétences. Des problèmes pratiques ont été abordés, des ébauches de solution ont été esquissées et les droits des parties concernées ont été expliqués. Des exemples tirés de la pratique ont illustré la complexité de cette matière.

La journée a consisté en exposés présentés par des collaboratrices et collaborateurs d'IRH ainsi que par des spécialistes externes. IRH a mis l'accent sur la façon d'opérer à l'arrivée d'une demande de délégation étrangère et a esquissé la démarche suivie lorsqu'une autorité de poursuite pénale suisse souhaite déléguer une procédure pénale à un autre État. Une checklist élaborée récemment par IRH était au cœur de ces explications. Elle est destinée aux autorités de poursuite pénale suisses et doit les aider à savoir si elles peuvent déposer une demande à IRH, et comment, en vue d'adresser une requête à l'étranger pour une délégation de la poursuite pénale. En effet, IRH est non seulement compétent pour recevoir les demandes de délégation de la poursuite pénale déposées par des autorités partenaires étrangères, mais il est également chargé d'adresser de telles demandes à l'étranger pour le compte des autorités de poursuite pénale suisses. Le contact direct entre autorités est prévu par un traité, et donc autorisé, uniquement avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie.

Trois exposés sont venus compléter la journée : un exemple présenté du point de vue d'une autorité cantonale, l'appréciation d'un avocat pratiquant à Genève concernant les droits et les intérêts des parties à la procédure et enfin un résumé du Bureau de liaison suisse auprès d'Eurojust au sujet du soutien qu'il peut apporter.

Cette rencontre avait pour but de présenter aux participants la délégation de la poursuite pénale dans toute sa complexité, de leur expliquer cet instrument d'entraide judiciaire et le rôle que joue IRH dans ce domaine. Dans ce contexte, IRH a mis en ligne sur son site Internet non seulement la checklist susmentionnée, mais une série d'autres [documents utiles dans la pratique](#)⁵, notamment un aide-mémoire détaillé et des modèles de lettres.



La dernière journée de l'entraide judiciaire a eu pour thème la délégation de la poursuite pénale, une matière complexe avec laquelle les participants ont pu se familiariser.

Image : nathaphat via Getty Images

La demande de délégation de la poursuite pénale à l'étranger dans la pratique

L'exemple qui suit met en lumière les différents problèmes et les questions qui peuvent se poser dans la pratique en rapport avec une demande de délégation de la poursuite pénale.

En 2020, un Ministère public cantonal présente une demande de délégation de la poursuite pénale au Ministère de la justice italien, qui confirme que la requête a été transmise à la cour d'appel locale compétente. N'ayant reçu aucune autre information de l'Italie, le Ministère public cantonal s'adresse à IRH en 2022, le priant d'intervenir auprès des autorités italiennes.

Les faits

Le Ministère public cantonal a engagé une procédure pénale pour fraude contre inconnu. Le lésé a mis en vente un meuble sur tutti.ch. Un délinquant inconnu, A, répond à l'annonce et se dit intéressé par le meuble. Il amène le vendeur à transférer des fonds sur un compte bancaire allemand au nom de B, pour les frais de transport et les taxes. Il dit à la victime que les montants transférés ont vraisemblablement été bloqués et qu'il faut de nouveaux paiements. Les sommes demandées devenant de plus en plus grandes, la victime refuse d'effectuer de nouveaux paiements. La police, sur la base des investigations qu'elle

a menées jusque-là, pense que le délinquant B (détenteur du compte) s'est rendu coupable de blanchiment d'argent. Dans le cadre de la demande de délégation de la poursuite pénale à l'Allemagne, il a été constaté que B habitait en Italie. Il était donc probable que le blanchiment d'argent ait eu lieu en Italie, raison pour laquelle le Ministère public cantonal a demandé la délégation de la poursuite pénale à notre voisin méridional.

Les questions qui se posent

IRH informe le Ministère public cantonal que, en considération de l'application de l'art. 88 EIMP, les questions qui suivent se posent au vu des faits relatés :

- Une demande de délégation de la poursuite pénale contre inconnu est irrecevable ; il faut d'abord identifier l'auteur présumé ;
- L'escroquerie en tant qu'infraction préalable au blanchiment d'argent est discutable, vu que les faits relatés dans la requête ne la décrivent pas à suffisance ; il manque notamment l'astuce comme élément constitutif de l'infraction ;
- Si le blanchiment d'argent a été commis uniquement en Allemagne ou en Italie, il n'entre pas dans la juridiction pénale de la Suisse. La condition posée à l'art. 88 EIMP pour la délégation à l'étranger, en l'occurrence l'Allemagne ou l'Italie, ne serait pas remplie ;
- La question de la proportionnalité se pose également (ce n'est que plus tard, à l'occasion d'un renseignement obtenu oralement, qu'il a été possible d'établir le montant du dommage, soit 6000 francs).

L'attention du Ministère public cantonal a en outre été attirée sur le fait que si la voie directe pour la délégation de la poursuite pénale à l'Italie était admissible en vertu de l'accord complémentaire (accord entre la Suisse et l'Italie en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et d'en faciliter l'application ; RS 0.351.945.41), la requête ne devait pas être adressée au Ministère de la justice italien, mais au Ministère public italien compétent.

La procédure a ensuite été abandonnée, notamment parce que les auteurs étaient inconnus et qu'il n'a pas été possible de les identifier.

Soutien par IRH

En plus du soutien assuré à travers les documents publiés sur le site de l'OFJ, IRH se tient en tout temps à la disposition des autorités de poursuite pénale suisses pour répondre à des questions concernant le dépôt d'une requête de délégation de la poursuite pénale. Il fournit cette aide également si, comme dans le cas décrit ici, le contact direct entre les autorités est prévu par un traité international. En cas d'incertitude, IRH conseille aux autorités concernées de prendre préalablement contact avec lui.

5.2 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, 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 : 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 l'obtention des preuves et des notifications à l'étranger.
- Pages de 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 l'obtention 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.

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

6.1 Extradition

- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_116/2022 du 21 mars 2022 : extradition à l'Arménie ; conditions de détention en cas de maladie grave.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.243 du 6 avril 2022 : extradition à la Pologne ; droits de défense dans une procédure par défaut.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.215 du 21 avril 2022 : extradition au Kosovo ; conditions de l'OFJ pour renoncer à exiger des garanties.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2022.114 du 5 juillet 2022 : extradition au Kosovo ; conditions soumises à acceptation ; garanties ; conditions de détention ; langue de la demande.

6.2 Entraide judiciaire accessoire

- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.79 du 18 janvier 2022 : qualité pour recourir contre la remise de documents qui ont été obtenus auprès de l'administration fiscale et du registre du commerce ; invocation de motifs d'irrecevabilité de la demande (art. 2 et 3 EIMP) par des personnes morales.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_782/2021 du 25 janvier 2022 : violation du droit d'être entendu ; consultation de dossiers relatifs à une procédure d'entraide judiciaire parallèle/connexe, qui pourraient être pertinents pour déterminer s'il existe des motifs d'irrecevabilité (art. 2 EIMP) ; acceptation du recours.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.267-268+269 du 10 février 2022 : droit d'être entendu ; pas de violation du droit d'être entendu si des documents bancaires/pièces justificatives détaillées sont collectés après les observations des concernés, et que leur remise à l'État requérant est ordonnée dans la décision de clôture.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.245 du 1^{er} mars 2022 : « Entraide sauvage » ; demande d'entraide judiciaire à l'étranger d'une autorité de poursuite pénale suisse, avec transmission simultanée de volumineuses annexes ; négation de l'« entraide sauvage ».
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2022.22 du 30 mars 2022 : exportation illicite de biens culturels (art. 24 de la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels ; RS 444.1), blanchiment d'argent. Défaut de la double incrimination ; acceptation du recours.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2022.30 du 18 mai 2022 : qualité pour recourir d'une personne appelée à fournir des renseignements au titre de l'entraide judiciaire.
- Arrêts du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.84 et RR.2021.91 du 13 mai 2022 et RR.2021.239+RR.2021.246 du 17 mai 2022 : violations de l'art. 2 de la Charte des Nations Unies et non-respect du Mémoire de Budapest du 5 décembre 1994 par la Russie ainsi que sortie du Conseil de l'Europe et retrait en tant que Partie à la Convention européenne des droits de l'homme à partir du 16 septembre 2022 ; refus général de l'entraide judiciaire à la Russie.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_342/2022 du 15 juin 2022 : remise de valeurs patrimoniales ; négation de la bonne foi de la banque selon l'art. 74a, al. 4, let. c, EIMP.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2021.76 du 30 août 2022 : entraide judiciaire avec la Russie ; remise de moyens de preuve, blocage de valeurs patrimoniales. Refus de l'entraide judiciaire et levée du blocage des valeurs patrimoniales. Dans son arrêt 1C_477/2022 du 30 janvier 2023, le Tribunal fédéral a reçu le recours déposé par l'OFJ et a renvoyé l'affaire à l'instance antérieure pour suspension de la procédure ; maintien du blocage des valeurs patrimoniales.
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C_349/2022 du 30 août 2022 ; entraide judiciaire à l'Angola ; motifs d'irrecevabilité selon l'art. 2 EIMP ; obtention de garanties diplomatiques ; acceptation partielle du recours.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2020.245 du 11 novembre 2022 : remise de valeurs aux fins d'éteindre une créance compensatrice ; comblement d'une lacune par le Tribunal pénal fédéral : l'exécution d'une créance compensatrice selon l'art. 74a EIMP est admissible, pour autant que le libellé explicite de la loi ne l'exclue pas (par ex. exécution de créances fiscales) et qu'il n'y ait aucun risque que le créancier en Suisse soit désavantagé par rapport à l'État requérant. Par arrêt 1C_624/2022 du 21 avril 2023, le Tribunal fédéral a partiellement admis un recours formé contre cet arrêt.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2022.89 du 22 novembre 2022 : importance potentielle ; admissibilité de la remise à l'État requérant d'une annonce de blanchiment d'argent, que le MROS a transmise à l'autorité d'entraide judiciaire.
- Arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, RR.2022.15 du 9 décembre 2022 : consentement juridiquement non valide de l'exécution simplifiée selon l'art. 80c EIMP ; violation du droit d'être entendu et du principe de la proportionnalité (triage) ; acceptation du recours.

7 Données statistiques importantes de l'entraide judiciaire internationale 2018–2022

Catégories de mesures d'entraide	Types d'affaires	2018	2019	2020	2021	2022
Demandes d'extradition à l'étranger		252	272	204	179	174
Demandes d'extradition à la Suisse		350	321	285	312	314
Demandes de recherche à l'étranger		249	268	207	178	219
Demandes de recherche de l'étranger		34 151	36 511	31 535	28 046	28 425*
Demandes de délégation de la poursuite pénale à l'étranger		225	221	227	232	256
Demandes de délégation de la poursuite pénale de l'étranger		135	142	132	154	181
Demandes de délégation de l'exécution de la peine à l'étranger	Peines privatives de liberté	5	3	7	9	4
Demandes de délégation de l'exécution de la peine de l'étranger	Peines privatives de liberté	5	4	8	6	7
	Amendes et peines pécuniaires	1		4	4	10
Transfèrements de prisonniers à l'étranger	À la demande du condamné	57	54	36	60	46
	Selon le protocole additionnel	2	1	1	1	
Transfèrements de prisonniers vers la Suisse	À la demande du condamné	15	24	15	12	12
Recherches pour des tribunaux internationaux						
Demandes d'entraide judiciaire à la Suisse	Obtention de preuves en matière pénale	1 163	1 270	1 279	1 375	1 201
	Obtention de preuves en matière pénale: surveillance	1 146	1 260	1 205	1 266	1 394
	Obtention de preuves en matière pénale: cas propre	80	71	67	100	50
	Remise de valeurs	23	19	30	36	17
	Remise de valeurs: cas propre	3	2	6	2	3
	Obtention de preuves en matière civile	66	57	48	64	51
Entraide judiciaire avec Courts et Tribunaux internationaux	Cour pénale internationale	10		7	3	6
	Tribunaux ad hoc	1	2	4		4
	Commissions et mécanismes d'enquête	1				

Catégories de mesures d'entraide	Types d'affaires	2018	2019	2020	2021	2022
Demandes d'entraide judiciaire à l'étranger	Obtention de preuves en matière pénale	850	935	845	995	948
	Remise de valeurs	4	20	12	6	12
	Obtention de preuves en matière civile	13	23	18	19	33
Entraide judiciaire secondaire	En vue de l'utilisation dans une procédure pénale	15	17	13	15	13
	Transmission à un État tiers	7	9	4	6	4
Transmission spontanée d'information et de moyens de preuve	À l'étranger (art. 67a EIMP)	164	127	168	116	128
	À la Suisse	1	3	3	6	21
Demandes de notification à la Suisse	En droit pénal	265	213	161	225	177
	En droit civil	534	536	324	381	323
	En droit administratif	249	190	188	208	233
	En droit administratif (Convention no 94)**		22	34	51	46
Demandes de notification à l'étranger	En droit pénal	548	559	616	342	501
	En droit civil	798	821	689	701	598
	En droit administratif	552	543	427	411	321
	En droit administratif (Convention no 94)**		15	33	28	5
Partage de valeurs patrimoniales (Sharing)	International (jugement de confiscation suisse)	14	11	12	15	15
	International (jugement de confiscation étranger)	6	17	9	11	10
	National	41	70	55	50	39
Eurojust/Bureau de liaison de la Suisse auprès d'Eurojust***	Demandes Eurojust-Suisse	138	141	143	154	176
	Demandes Suisse-Eurojust	105	165	173	100	65
Instruction pour le DFJP	Autorisations selon l'art. 271 CP	1	1			

*Dont : signalements dans le Système d'Information Schengen (SIS; chiffres de FedPol): 16 941, INTERPOL : 11 282 (« Coins rouges »; chiffres d'INTERPOL) et 202 demandes directement adressées à l'OFJ. Ces nombres ne prennent pas en compte les 12 478 signalements – « Diffusions » – via INTERPOL, pour lesquels il n'existe pas de données précises sur le nombre d'entre eux également adressés à la Suisse. Il convient encore de relever qu'un examen concret des signalements dans le SIS et via INTERPOL n'a lieu que dans 20% des cas environ, notamment lorsqu'un lien concret avec la Suisse est établi ou alors seulement lorsque la personne recherchée est interpellée en Suisse.

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

***Y compris les pays tiers

Décisions des tribunaux

Instance	2018	2019	2020	2021	2022
Tribunal pénal fédéral	235	230	294	203	189
Tribunal fédéral	82	66	83	61	44
Total	317	296	377	264	233

Notes de fin – Liens

- ¹ Page du profil CNUCC de la Suisse
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fche.html>
- ² Recommandations du GAFI
www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html
- ³ Méthodologie d'évaluation GAFI
www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Fatf-methodology.html
- ⁴ Rapport d'évaluation France
www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.html
- ⁵ Délégation de la poursuite pénale : checklist, aide-mémoire, modèles de lettres
www.rhf.admin.ch/rhf/fr/home/strafrecht/wegleitungen.html

