

Evaluation de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

La criminalité se joue des frontières. Voilà pourquoi les autorités de poursuite pénale font appel à l'entraide judiciaire internationale pour obtenir des preuves localisées à l'étranger. Cette entraide est un enjeu important pour la réputation de la Suisse, notamment au vu de l'importance de sa place financière. Très sollicité par d'autres Etats pour des affaires économiques, notre pays accorde plus souvent l'entraide qu'il ne la sollicite. Ces dernières années, il a reçu en moyenne plus de 2300 demandes par an. Il n'est toutefois pas possible de dire avec précision combien de demandes ont été envoyées par la Suisse, les demandes directes des cantons n'étant pas répertoriées dans les statistiques.

Malgré les pressions internationales de ces quinze dernières années, les procédures liées aux demandes d'entraide en Suisse restent lentes. C'est ce qui ressort de cette évaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF), comparaison internationale comprise. Il en ressort aussi que la qualité du travail des autorités de poursuite pénale suisses est saluée à l'étranger. Tout au long de cette évaluation, le CDF livre des statistiques qui permettent de jauger le traitement des demandes d'entraide, y compris au niveau des cantons, et illustre son propos avec des cas concrets auxquels il a eu accès durant ses recherches.

Une multitude d'acteurs et de procédures complexifient l'entraide

L'entraide est une compétence fédérale. Les 26 ministères publics (MP) cantonaux, le Ministère public de la Confédération (MPC) et quelques autres autorités administratives fédérales sont pourtant responsables du traitement des demandes d'entraide en provenance de l'étranger. L'Office fédéral de la justice (OFJ) se trouve ici dans une position particulière. Autorité centrale en matière d'entraide, il est en charge de la surveillance de l'entraide mais il est aussi compétent pour les demandes venant des Etats-Unis.

Les demandes d'entraide peuvent aussi être transmises par le biais d'une « voie directe » de procureur à procureur, entre Etats européens. Ce canal avec une multitude d'acteurs et une diversité des procédures a des avantages, mais il peut de temps à autre freiner le traitement des procédures d'entraide et générer des inefficiences et des doublons.

La disparité des moyens et la délégation des affaires aux autorités d'exécution questionnées

Dans les petits parquets cantonaux, les procureurs qui reçoivent peu de demandes d'entraide sont vite débordés par les cas complexes. S'ensuivent des procédures qui s'éternisent, ainsi que des erreurs qui débouchent parfois sur l'impossibilité d'accorder l'entraide. La surreprésentation des petits MP dans les recours admis au Tribunal pénal fédéral (TPF) illustre ce phénomène. En outre, il arrive que des procureurs de plusieurs cantons ordonnent des mesures pour une même affaire qui leur a été transmise via la voie directe, sans que l'OFJ n'en soit informé. Cela représente un gaspillage de ressources et un risque accru de recours qui pourrait être évité par une information en temps opportun de l'OFJ.

Un droit de recours souvent utilisé à des fins dilatoires

A l'instar du Luxembourg, la Suisse connaît un droit de recours spécifique à la procédure d'entraide que les autres Etats ne connaissent pas. Ce droit est souvent utilisé pour gagner du temps dans la procédure pénale menée à l'étranger. Seuls 7 % des recours déposés au TPF sont ainsi admis, et dans très peu de cas, la conséquence est un refus d'accorder l'entraide. Généralement, ces recours réparent la violation du droit d'être entendu. Au final toutefois, les preuves sont livrées à l'Etat requérant, après un délai de trois à six mois en moyenne. Pour 90 % des affaires où aucun recours n'a été déposé, un retard d'au minimum un mois est dû à ce délai de recours. Cela peut s'avérer problématique dans les cas de demandes urgentes qui se révèlent cruciales pour faire avancer une enquête à l'étranger. La transmission anticipée d'informations, telle que prévue dans l'art. 80a^{bis} P-EIMP, devrait permettre de répondre à ce problème, en cas d'acceptation de cette modification par le Parlement.

Une surveillance lacunaire exercée par l'Office fédéral de la justice

L'OFJ n'a pas suffisamment investi de ressources au développement d'un système de contrôle efficace. Résultat, les données de cet office sont lacunaires et ne permettent pas une surveillance adéquate de l'état d'avancement des demandes d'entraide. Il manque une vue d'ensemble des affaires en cours et une opérationnalisation satisfaisante de son concept de surveillance.

Par ailleurs, un pan entier de l'entraide échappe à son contrôle. Il s'agit des demandes directes suisses de procureur à procureur et en partie, des demandes de l'étranger, pour lesquelles il est informé avec retard. Sans cette vue globale des échanges liés à l'entraide, l'OFJ voit sa position affaiblie lors de négociations avec des Etats qui n'offrent pas la réciprocité dans ce domaine. En effet, il lui est difficile de négocier sans la vue d'ensemble des échanges entre la Suisse et un Etat en particulier. En outre, l'OFJ est très généreux dans les délais laissés aux autorités d'exécution avant de les relancer. Son exercice du contrôle montre qu'il n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour faire avancer les procédures.

Enfin, cet office cumule les fonctions d'exécution et de surveillance notamment pour les demandes en provenance des Etats-Unis. Ce n'est pas conforme aux bonnes pratiques de la surveillance et cela affaiblit sa position face aux autorités d'exécution. Dépendant de ces mêmes autorités pour l'exécution des mesures qu'il ordonne, il lui est plus difficile d'imposer ses vues.

Des recommandations pour simplifier et accélérer la procédure

Le CDF adresse plusieurs recommandations à l'OFJ qui devraient permettre de réduire la durée de traitement des demandes d'entraide judiciaire (DEJ). Tout d'abord, il s'agit de réviser la loi sur l'entraide pour la simplifier et la mettre à jour. Il faut séparer les fonctions d'exécution et de contrôle, introduire le principe d'opposition et mieux régler les liens entre les différentes bases légales. Ensuite, les DEJ complexes devraient être traitées par des autorités suffisamment expérimentées. Enfin, la surveillance doit être améliorée pour intervenir plus tôt et de manière plus conséquente auprès des autorités d'exécution.