



Septembre 2019

Modification de l'art. 1 EIMP - combler les lacunes dans le domaine de la coopération avec les institutions pénales internationales

Synthèse des résultats de la
procédure de consultation

Table des matières

1	Contexte	3
2	Procédure de consultation.....	3
3	Remarques générales concernant l'avant-projet.....	4
4	Remarques sur les différents points de l'avant-projet.....	5
	Art. 1 al. 3 ^{bis}	5
	Art. 1 al. 3 ^{ter}	5
	Art. 1 al. 4.....	6
5	Accès aux avis	6
	Annexe	7

Condensé

La grande majorité des participants à la consultation approuvent l'avant-projet. Ils sont nombreux à reconnaître son importance et sa nécessité dans le domaine de la coopération pénale internationale.

Quelques remarques sont formulées sur le contenu de l'avant-projet sans que des modifications majeures soient proposées.

1 Contexte

Le projet mis en consultation prévoit une modification de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)¹. Cette loi vise la coopération pénale internationale au sens large, à savoir l'extradition, les enquêtes et l'administration des preuves en matière de procédure pénale à l'étranger, la délégation de la poursuite pénale et l'exécution de décisions pénales étrangères. Cette loi ne vise actuellement la coopération qu'entre deux Etats. Elle a pour but de lutter contre l'impunité et poursuivre la criminalité transnationale.

Au moment de la création des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, la Suisse a adopté un arrêté fédéral urgent pour régler la coopération internationale avec ces institutions. Il a depuis lors été transformé en loi fédérale d'une durée limitée à fin 2023 (loi fédérale du 21 décembre 1995 relative à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire² [ci-après « loi relative à la coopération avec les tribunaux internationaux »]). Suite à la création de la Cour pénale internationale (CPI), la Suisse a élaboré la loi fédérale du 22 juin 2001 sur la coopération avec la Cour pénale internationale (LCPI)³. Ces lois règlent la coopération internationale avec ces trois institutions. Depuis la création de la CPI, plusieurs autres institutions internationales ont continué à voir le jour. La Suisse a été confrontée à un nombre croissant de demandes d'entraide judiciaire émanant d'institutions pénales internationales. Une base juridique fait actuellement défaut pour que la Suisse puisse y répondre favorablement.

Un avant-projet a donc été élaboré. Après examen de plusieurs solutions, une modification de l'art. 1^{er} EIMP est apparue comme la solution la plus adéquate pour étendre l'entraide judiciaire aux institutions pénales internationales. Ce procédé permet de tenir compte de la pratique et de la jurisprudence existante tout en proposant une solution non limitée dans le temps qui permettra une prévisibilité du droit en la matière.

2 Procédure de consultation

Ouverte le 28 septembre 2018, la procédure de consultation a pris fin le 15 janvier 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières qui œuvrent au niveau national des communes, des villes et des régions de montagnes et de l'économie, le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral ainsi que d'autres organismes intéressés ont été invités à se prononcer.

22 cantons, quatre partis politiques et deux organisations intéressées ont exprimé leur avis. Au total, le présent rapport porte sur 28 prises de position. Une liste détaillée des participants figure en annexe.

¹ RS 351.1

² RS 351.20

³ RS 351.6

Les principales remarques formulées ont été synthétisées ci-après. Pour plus de détails, nous renvoyons aux différentes prises de position⁴.

3 Remarques générales concernant l'avant-projet

Une grande majorité des participants réserve un accueil favorable à l'avant-projet⁵. La plupart des participants émettent des remarques sans pour autant proposer de modifications⁶. Deux participants sont opposés à la révision en l'état⁷. Ces deux participants admettent cependant les lacunes du droit en vigueur mais considèrent que la modification de l'EIMP telle que proposée n'est pas la solution à privilégier. Un participant estime par exemple que ce n'est pas l'EIMP mais bien plus la loi relative à la coopération avec les tribunaux internationaux qui devrait être modifiée et également prolongée⁸. Un participant juge finalement que la modification de l'EIMP proposée se ferait au détriment du principe de la base légale⁹.

D'une manière générale, les participants saluent l'élargissement de l'entraide judiciaire aux institutions pénales internationales et relèvent que le projet correspondait à une adaptation aux obligations internationales de la Suisse et à ses besoins de politique extérieure. La Suisse, en raison de sa tradition humanitaire et de son rôle de médiateur dans les conflits internationaux, a un intérêt particulier à ce que les crimes internationaux soient poursuivis et punis et donc à ce que la coopération avec des institutions pénales internationales soit possible¹⁰. Les participants soulignent que l'avant-projet permet un meilleur combat contre l'impunité¹¹ tout en n'imposant aucune nouvelle obligation à la Suisse, et surtout aucune obligation de coopérer¹². En ce sens, il comble les lacunes existantes dans le domaine de la coopération pénale internationale et est d'une grande importance pour la justice pénale tout en n'impliquant qu'un minimum d'effort sur le plan législatif¹³. Finalement, plusieurs participants saluent la modification qui permettra une meilleure prévisibilité quant à la coopération pénale dans la mesure où cette dernière ne dépendra plus d'une loi limitée dans le temps ou de bases légales multiples et ponctuelles¹⁴.

Pour le surplus, deux participants saluent le fait que la modification n'aura pas ou que peu d'influence sur les cantons puisqu'elle n'implique aucune adaptation législative au niveau cantonal¹⁵. Trois participants soulignent encore que la modification proposée permettra de respecter la pratique, la jurisprudence et la doctrine existante en ce qui concerne l'application de l'EIMP et donc de respecter les standards existant en la matière¹⁶.

⁴ <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2019.html>.

⁵ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, pvl, FER.

⁶ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, ZG, PLR.

⁷ UDC, CP.

⁸ UDC.

⁹ CP.

¹⁰ AR, BE, NE, NW, ZG, PLR, pvl, FER.

¹¹ NE, NW, VD, pvl.

¹² BL, BS, FR, LU, NE, NW, SO, TI, VD, ZG, UDC.

¹³ BS, NE, NW, SG, SO, TI, VD, ZG, PLR, pvl, FER.

¹⁴ TI, SZ, VD, FER. *Contra*: UDC.

¹⁵ TI, VS.

¹⁶ AR, LU, NE, TI, ZG, pvl, FER.

4 Remarques sur les différents points de l'avant-projet

Art. 1 al. 3^{bis}

Dans l'ensemble, les participants saluent l'ouverture de la coopération à des institutions pénales internationales¹⁷.

Deux participants émettent des remarques quant au fait que l'avant-projet va plus loin que le modèle allemand en ouvrant la coopération pénale également pour l'extradition, la délégation de la poursuite pénale et l'exécution d'une décision pénale¹⁸. L'un de ces participants considère que cet élargissement amène une incertitude quant au champ d'application¹⁹. Un autre estime que l'élargissement peut mener à des questions lors de l'interprétation des articles de l'EIMP et qu'il faut, pour l'application des différents articles, examiner s'ils peuvent être appliqués de manière sensée à la coopération avec des institutions pénales internationales.²⁰

En ce qui concerne le champ d'application matériel, un participant considère que la coopération pénale internationale ne devrait être accordée à des tribunaux internationaux que pour des violations classiques du droit international pénal, soit pour des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides²¹. Un participant salue que l'élargissement soit restreint de manière à ce que la coopération pénale internationale peut être accordée à toute institution pénale internationale si l'infraction est un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un génocide, et seulement aux institutions pénales instituées par une résolution des Nations Unies contraignante pour la Suisse ou soutenue par la Suisse pour les autres infractions²². Certains participants précisent cependant que les standards de protection internationaux doivent être respectés²³.

Deux participants considèrent que l'expression « résolution des Nations Unies [...] soutenue par la Suisse » est une notion indéterminée qui pourrait poser des problèmes lors de l'interprétation²⁴. Un participant juge que l'expression « autres institutions interétatiques ou supranationales exerçant des fonctions pénales » est trop extensive²⁵.

Art. 1 al. 3^{ter}

La délégation de compétence au CF est le point qui a soulevé le plus de remarques lors de la consultation.

Certains participants saluent cette délégation de compétence qui permet à la Suisse de rester à jour avec ses obligations internationales tout en limitant les lourdeurs administratives. Les éventuelles lacunes futures sont d'emblée réglées par l'avant-projet²⁶.

Plusieurs participants considèrent que cette délégation de compétence va loin²⁷. Cependant, la majorité de ces participants estiment que cette délégation de compétence est bien délimitée par les let. a.-c. de l'al. 3^{ter} et l'al. 4 et que cette délégation de compétence rend l'al. 4 encore plus important²⁸. Un participant est d'avis que cette compétence extensive permet de prendre en compte toutes les constellations futures qui peuvent être amenées à se présenter²⁹. Un

¹⁷ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, pvl, FER.

¹⁸ TI, CP.

¹⁹ CP.

²⁰ BS.

²¹ CP.

²² SH.

²³ AR, BL, LU, SH, pvl, FER.

²⁴ BS, CP, en précisant que la contribution de BS ne se réfère qu'à l'indétermination du mot "soutenu".

²⁵ CP.

²⁶ BS, PS, FER.

²⁷ BS, SH, UDC.

²⁸ BS, SH.

²⁹ BS.

autre participant juge que cette délégation va trop loin et rend la coopération pénale imprévisible, notamment en raison de la création de nouvelles institutions pénales internationales qui pourraient être fondées sur des motifs politiques³⁰.

Deux participants considèrent que cette délégation de compétence est déjà prévue dans la loi relative à la coopération avec les tribunaux internationaux³¹. L'un des participants estime donc que la délégation prévue dans l'avant-projet n'est pas nécessaire et que les situations visées par l'al. 3^{ter} de l'avant-projet doivent être réglées par le législateur³². L'autre participant observe qu'il n'est pas nécessaire de laisser l'art. 1 al. 2 de la loi relative à la coopération avec les tribunaux internationaux en vigueur. Si cet alinéa est malgré tout laissé en vigueur, il est important de préciser dans le message la manière dont ces deux alinéas coexistent³³.

Art. 1 al. 4

Plusieurs participants saluent le fait que le projet ne prévoit pas d'obligation de coopérer³⁴. Un examen de chaque requête et de sa compatibilité avec le droit suisse sera effectué, ce qui renforce la souveraineté de la Suisse. Pas tous les tribunaux ou mécanismes mis en place par l'ONU ne respectent les garanties de procédure ou les garanties en matière de droits humains. La Suisse sera libre de refuser une demande si elle ne respecte pas les exigences du droit suisse. La délégation de compétence prévue à l'al. 3^{ter} rend l'al. 4 encore plus important³⁵.

Un participant considère cependant que cet alinéa n'est pas suffisant. Ce participant invoque que bien qu'il n'y ait pas d'obligation de la Suisse d'accorder l'entraide judiciaire, il est peu probable que cette dernière, en tant que « bonne élève » en la matière, la refuse après un examen de la situation sous l'angle du principe de la légalité³⁶.

Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation³⁷, le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que le Conseil fédéral en a pris connaissance – au rapport sur les résultats de la consultation. Ces documents sont publiés sous forme électronique sur le site internet de la Chancellerie fédérale. Toutes les prises de position peuvent également être consultées sur ce même site (article 16 de l'Ordonnance sur la consultation du 17 août 2005³⁸).

³⁰ UDC.

³¹ BS, GE.

³² GE.

³³ BS.

³⁴ BL, BS, FR, LU, NE, NW, SO, TI, VD, ZG, UDC.

³⁵ BL, BS, FER.

³⁶ UDC.

³⁷ RS 172.061

³⁸ RS 172.061.1

Liste des participants

Cantons

AG	Argovie
AI	Appenzell Rh.-Int.
AR	Appenzell Rh.-Ext.
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glarus
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

Partis politiques

PLR	Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti Socialiste Suisse
pvl	Parti vert'libéral
UDC	Union Démocratique du Centre

Organisations intéressées et particuliers

CP	Centre patronal
FER	Fédération des entreprises romandes

Renonciation

OW	Obwald
ACS	Association des communes suisses
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral
UVS	Union des villes suisses