



21.12.2022

Ordonnance sur l'application de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale à la coopération avec le Parquet européen

Rapport explicatif



Rapport explicatif

1 Contexte

L'art. 1 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP, RS 351.1) délimite le champ d'application de l'EIMP. La coopération peut se faire avec des États ainsi qu'avec des tribunaux internationaux ou d'autres institutions internationales, mixtes ou supranationales ayant des fonctions d'autorité pénale ("institutions pénales internationales") pour autant qu'ils poursuivent des crimes graves du droit international ou qu'ils reposent sur une résolution des Nations Unies contraignante pour ou soutenue par la Suisse (art. 1, al. 3^{bis}, EIMP). L'art. 1 EIMP prévoit en outre, à son al. 3^{ter}, la possibilité, pour le Conseil fédéral, d'arrêter, par voie d'ordonnance, que l'EIMP s'applique par analogie à la coopération pénale internationale avec les institutions pénales internationales qui ne sont pas expressément visées à cet article.

Le Parquet européen, institué par le règlement (UE) 2017/1939¹, est un organe de l'Union européenne. Il est opérationnel depuis le 1er juin 2021 et poursuit certaines infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE définies par la directive (UE) 2017/1371². Ces délits ont souvent une dimension transnationale. À ce titre, cet organe doit coopérer avec d'autres États. La Suisse a déjà reçu plusieurs demandes d'entraide. La coopération avec le Parquet européen n'entre cependant pas dans le champ d'application de l'art. 1, al. 3^{bis}, EIMP et ne peut pas se fonder sur une autre base légale existante. Elle n'entre pas non plus dans le champ d'application des accords bilatéraux Suisse-UE. La Suisse ne dispose donc pas de base légale pour la coopération avec cet organe.

De par la situation géographique de la Suisse ainsi que de par les différents accords conclus entre la Suisse et l'UE, un partenariat étroit s'est développé entre ces deux entités. Dans la mesure où les infractions poursuivies par le Parquet européen sont des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, et en raison de l'importance de la place financière suisse, le Parquet européen est amené à solliciter l'entraide judiciaire en matière pénale de la part de la Suisse. La Suisse s'engage en faveur d'une place financière propre. La coopération avec le Parquet européen vise à renforcer l'engagement de la Suisse en faveur d'une place financière propre en permettant d'éviter que cette dernière soit utilisée à dessein criminel, notamment pour cacher de l'argent qui aurait été soustrait du budget de l'UE par un abus de subvention ou une fraude à la TVA.

Sur la base de l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP, le Conseil fédéral a donc adopté l'ordonnance sur l'application de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale à la coopération avec le Parquet européen.

2 Conditions de l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP

En vertu de l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, prévoir d'appliquer par analogie la loi sur l'entraide pénale internationale à d'autres institutions pénales internationales pour autant que les trois conditions cumulatives énoncées à l'art. 1, al. 3^{ter} soient remplies.

2.1 Base juridique réglant les compétences de l'institution

Tout d'abord, le tribunal ou l'institution doit reposer sur une base juridique qui définit clairement ses compétences en matière de droit pénal et de procédure pénale (art. 1, al. 3^{ter}, let. a., EIMP). La base juridique doit définir les compétences en matière de droit pénal, tant du point de vue du droit pénal matériel que du point de vue de la procédure pénale. En outre, la base juridique doit être issue d'un processus transparent et conforme aux critères de l'État de droit³.

Le Parquet européen a été créé sur la base du règlement (UE) 2017/1939. Les règlements de l'UE sont élaborés dans le cadre d'un processus conforme à l'État de droit et satisfont aisément aux critères énoncés à l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP concernant le processus d'élaboration de la base juridique. Le règlement (UE) 2017/1939 définit en outre de manière détaillée, en 120 articles, les compétences matérielles, pénales et procédurales du Parquet européen. Il contient ainsi des dispositions sur la compétence matérielle (art. 22s.), les règles de procédure (art. 26-30) et les garanties procédurales (art. 41s.). La compétence matérielle couvre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, telles que définies aux art. 3 et 4 de la directive (UE) 2017/1371 (notamment la fraude au budget de l'UE, la corruption, la fraude transfrontalière à la TVA), ainsi que les infractions relatives à la participation à une organisation criminelle, lorsque les activités de l'organisation criminelle portent principalement sur la

¹ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JO L 283 du 31.10.2017, p. 1.

² Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JO L 198 du 28.7.2017, p. 29.

³ Cf. FF 2019 7007, p. 7018s.

commission d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le Parquet européen est également compétent pour toutes les autres infractions qui sont indissociablement liées à une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il n'est pas compétent pour les infractions relatives aux impôts directs nationaux, y compris les infractions qui leur sont indissociablement liées.

2.2 Respect des principes de l'État de droit

L'art. 1, al. 3^{ter}, let. b., EIMP exige ensuite que la procédure devant le tribunal ou l'institution garantisse le respect des principes de l'État de droit. Cela vise notamment les garanties procédurales de la CEDH⁴. Dans le cadre de ses activités, le Parquet européen doit respecter les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵ (qui correspondent dans l'ensemble aux des garanties de la Convention européenne des droits de l'homme [CEDH, RS 0.101]) ou qui vont au-delà de celles-ci, ainsi que les principes de l'État de droit et de la proportionnalité (art. 5 du règlement 2017/1939). L'art. 41 du règlement définit les garanties procédurales qui doivent être respectées par le Parquet européen, notamment le droit à un procès équitable et les droits de la défense, tels que le droit à l'interprétation et à la traduction, le droit à l'information et le droit d'accès au dossier, le droit d'accès à un avocat, le droit de garder le silence et la présomption d'innocence, ainsi que le droit à l'aide juridictionnelle. En outre, les suspects et les personnes poursuivies, ainsi que les autres parties à la procédure, jouissent de tous les droits procéduraux qui leur sont reconnus par le droit national applicable. Le respect des garanties procédurales est donc assuré.

2.3 Sauvegarde des intérêts de la Suisse

La troisième condition énoncée à l'art. 1, al. 3^{ter}, let. c., EIMP est que la coopération doit servir à la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Sont visés en premier lieu les objectifs de politique extérieure prévus à l'art. 54, al. 2, de la Constitution fédérale (RS 101), ainsi que la stratégie de politique extérieure⁶. Le message relatif à la modification de l'art. 1 EIMP précisait déjà que la coopération pouvait également être nécessaire avec des acteurs régionaux ne relevant pas du cadre de l'ONU et dont la Suisse partage les objectifs. Le Parquet européen poursuit l'objectif de lutter contre la corruption et la fraude – un objectif que la Suisse partage. Le fait que la coopération avec cet organe présente un grand intérêt pour la Suisse a déjà été expliqué en détail ci-dessus, raison pour laquelle il est renvoyé ici aux explications données au point 1.

Les conditions prévues à l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP sont donc remplies.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La plupart des États qui entourent la Suisse sont parties au Parquet européen ou au moins membres de l'Union européenne. La comparaison habituelle avec les États voisins n'est donc pas nécessaire puisque les États de l'UE ont des obligations spécifiques en raison de leur appartenance à l'Union. La comparaison porte ainsi sur certains États membres du Conseil de l'Europe non-parties à l'UE et se base sur les réponses apportées par ces États au questionnaire sur la coopération avec le Parquet européen sous la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (RS 0.351.1, CEEJ)⁷.

Le Liechtenstein ne dispose pas de base légale nationale permettant la coopération avec le Parquet européen. Il prépare cependant un projet afin d'amender sa loi sur l'entraide pénale internationale dans le but de coopérer avec le Parquet européen. Il n'est pas encore possible de savoir si et quand cet amendement sera adopté.

La Norvège dispose d'une loi nationale réglant la coopération pénale internationale relativement flexible. En parallèle, la Norvège dispose d'un certain nombre d'accords avec l'UE réglant la coopération judiciaire en matière pénale. La loi norvégienne ne règle cependant que l'entraide judiciaire entre États. Des incertitudes subsistent en ce qui concernent les demandes du Parquet européen.

Le Royaume Uni indique que la coopération avec le Parquet européen peut se fonder sur la déclaration des États parties au Parquet européen à l'art. 24 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale tel qu'amendé par l'art. 6 du Deuxième Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.12). Il dispose ainsi d'une base légale internationale justifiant la coopération.

La Moldavie a initié une procédure afin de modifier son droit interne pour y inclure une base légale permettant la coopération avec le Parquet européen. Le Parlement doit se prononcer.

⁴ FF 2019 7007, p. 7018s.

⁵ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

⁶ FF 2019 7007, p. 7019.

⁷ Les réponses sont disponibles sur <https://rm.coe.int/pc-oc-2022-03/1680a66ae1>.

Il ressort de ce qui précède qu'il existe différentes approches mais que la majorité des États non-membres de l'UE pour lesquels des informations sont disponibles ont initié une procédure législative afin de créer une base légale nationale qui permettrait la coopération avec le Parquet européen.

4 Commentaire des dispositions

Art. 1 *Objet*

Cette disposition prévoit que l'EIMP s'applique par analogie à la coopération avec le Parquet européen. Cela signifie que partout où l'EIMP se réfère à la notion d'État ("interétatique", "État requérant", "État requis", "État où l'infraction a été commise", etc.), le Parquet européen bénéficie des mêmes droits et obligations qu'un État. Il en résulte que les standards établis et développés par la pratique, la jurisprudence et la doctrine, sont également applicables à la coopération avec le Parquet européen⁸. En d'autres termes, les autorités suisses d'entraide judiciaire peuvent accorder l'entraide judiciaire au Parquet européen de manière analogue à l'entraide judiciaire interétatique. La coopération comprend toutes les mesures qui sont également possibles dans le cadre de l'entraide judiciaire interétatique et ne va pas au-delà. Cela peut viser par exemple des témoignages, des transmissions d'objets ou de documents, des échanges d'informations, des fouilles, des confiscations de valeurs patrimoniales, etc. L'ordonnance ne crée dès lors aucune obligation supplémentaire ni nouvelle forme de coopération; elle permet simplement d'appliquer, par analogie, les règles existantes de coopération interétatique à un nouvel acteur qui n'est pas un État. Le principe selon lequel aucune obligation de coopérer ne peut être déduite de l'EIMP s'applique également à la coopération avec le Parquet européen (art. 1, al. 4, EIMP).

Art. 2 *Entrée en vigueur*

L'ordonnance entre en vigueur au 15 février 2023.

5 Conséquences pour la Confédération et les cantons

La coopération n'a pas de conséquences financières ou en termes de personnel pour la Confédération ou les cantons. Les demandes du Parquet européen remplaceront les demandes formulées jusqu'à présent par les États membres de l'UE. En effet, il ne s'agit pas de nouvelles infractions, mais d'infractions déjà existantes, comme la fraude et la corruption, qui seront poursuivies par un nouvel organe, le Parquet européen. Si, jusqu'à présent, les demandes pouvaient être adressées directement aux autorités compétentes en Suisse (autorités cantonales et Ministère public de la Confédération) sur la base de la CEEJ, la coopération se basera désormais sur l'EIMP. Cela signifie que les demandes seront adressées à l'OFJ en tant qu'autorité centrale. L'OFJ en délèguera ensuite l'exécution aux autorités de poursuite pénale compétentes (cantonales ou fédérales). Il devrait en résulter une légère augmentation de la charge de travail pour l'OFJ et une légère diminution de la charge de travail pour les autorités de poursuite pénale, qui sont toutes deux négligeables.

6 Aspects juridiques

L'ordonnance se fonde sur l'art. 1, al. 3^{ter}, EIMP.

⁸ Cf. aussi FF 2019 7007, p. 7017.