

## Ständerat: Frühjahrsession 1996 Conseil des Etats: Session de printemps 1996



Internationale Rechtshilfe  
in Strafsachen.  
Staatsvertrag mit den USA

Entraide internationale  
en matière pénale. Traité  
avec les Etats-Unis d'Amérique

Elfte Sitzung - Onzième séance Donnerstag, 21. März 1996 - Jeudi 21 mars 1996  
08.00 h

**Marty Dick** (R, TI): Il me paraît nécessaire de corriger certaines affirmations qu'a faites M. Danioth, mais je pense qu'il est aussi nécessaire de remettre le débat sur cet article dans son juste contexte. Les points de vue ne sont pas du tout si éloignés, et il faut vraiment comprendre le sens précis de la proposition de la majorité de la commission.

La solution de la majorité est en réalité celle qui a été proposée par la commission des experts. Ce n'est pas une solution inventée sur les deux pieds, il n'y a pas d'aventure dans cette proposition, nous reprenons simplement, même avec une formulation plus restrictive, la proposition élaborée par les experts.

Il convient de souligner tout d'abord qu'il s'agit d'une Kann-Vorschrift. Il y a, dans les rapports internationaux, des cas particuliers: par exemple, dans les rapports avec les pays anglo-saxons, où le juge américain ou le juge anglais, selon leur droit, ne peuvent décider la confiscation et la dévolution à l'Etat ou au lésé de biens qui ne se trouvent pas dans leur juridiction ou qui se trouvent à l'étranger. Dans des cas pareils, nous avons un résultat absurde et choquant: on ne peut pas rendre l'argent à la partie lésée et il faut ainsi la contraindre à entamer des procédures civiles internationales extrêmement compliquées et pas toujours possibles.

Mais il y a pire: si c'est de l'argent provenant d'une activité criminelle qui est saisi en Suisse et si le délit a eu lieu dans un Etat anglo-saxon, qui est pays requérant, nous serons contraints de rendre l'argent à la personne à laquelle il a été saisi, et ça peut être le délinquant lui-même! En Suisse, en effet, nous n'avons pas de compétences pour saisir cet argent. Le juge anglo-saxon non plus. Et pour finir, cet argent retournera au détenteur, c'est-à-dire souvent au délinquant lui-même. C'est le cas Pemex qui est un cas scandaleux par ses conséquences. J'ai ici la disposition du juge Cosandey, de Zurich: parce qu'il n'a pas été possible de remettre cet argent au pays requérant, pour finir, le juge Cosandey a dû rendre l'argent au délinquant.

C'est pour éviter ces situations choquantes que l'on a cette disposition qui est une Kann-Vorschrift, et qui n'est pas du tout une Muss-Vorschrift. L'autorité suisse, d'ailleurs, peut remettre cet argent, pas nécessairement au lésé, mais au tribunal local, avec des conditions précises, exactement comme elle le fait dans le cadre de l'extradition.

Le parallèle avec l'extradition, Monsieur Danioth, est tout à fait pertinent. Quand vous remettez une personne à un pays requérant, vous n'avez pas une décision définitive et exécutoire, vous avez des indices de culpabilité, vous remettez la personne à la justice étrangère: celle-ci conduira un procès contre la personne extradée. On demande simplement, conforté en cela par la proposition de la commission des experts, que, dans certains cas, cela soit possible aussi pour des biens. Quand ces biens n'ont manifestement aucun lien avec la Suisse, qu'il est clair que c'est le juge du pays requérant, dans son pays, qui doit décider, nous avons nous-mêmes souvent intérêt à remettre ces objets ou ces valeurs à la justice étrangère.

J'ai cité en commission un exemple qui s'est passé durant mon activité de magistrat. Nous avons saisi en Suisse des tableaux de Piero della Francesca, que j'ai eu le plaisir et surtout l'émotion de voir exposés pendant quelques heures dans mon bureau à Bellinzzone. Vous ne voulez quand même pas attendre de rendre au musée de Florence ces tableaux en attendant une décision exécutoire et définitive de la justice italienne! Vous me direz: c'est un cas exceptionnel. Mais cette disposition doit justement permettre de faire face à des cas exceptionnels. Ce n'est pas vrai que l'on remet nécessairement les valeurs à la partie lésée; dans la plupart des cas, on les remettra à l'autorité judiciaire qui instruit le procès dans le pays d'origine.

C'est donc pour éviter des lacunes qui conduisent à des résultats choquants que les experts ont élaboré cette proposition. Je ne vois pas pour quelles raisons ce qui est valable pour les personnes ne devrait pas être valable pour les choses et pour les valeurs.

...

**Marty Dick** (R, TI): Il me paraît nécessaire de corriger certaines affirmations qu'a faites M. Danioth, mais je pense qu'il est aussi nécessaire de remettre le débat sur cet article dans son juste contexte. Les points de vue ne sont pas du tout si éloignés, et il faut vraiment comprendre le sens précis de la proposition de la majorité de la commission.

La solution de la majorité est en réalité celle qui a été proposée par la commission des experts. Ce n'est pas une solution inventée sur les deux pieds, il n'y a pas d'aventure dans cette proposition, nous reprenons simplement, même avec une formulation plus restrictive, la proposition élaborée par les experts.

Il convient de souligner tout d'abord qu'il s'agit d'une Kann-Vorschrift. Il y a, dans les rapports internationaux, des cas particuliers: par exemple, dans les rapports avec les pays anglo-saxons, où le juge américain ou le juge anglais, selon leur droit, ne peuvent décider la confiscation et la dévolution à l'Etat ou au lésé de biens qui ne se trouvent pas dans leur juridiction ou qui se trouvent à l'étranger. Dans des cas pareils, nous avons un résultat absurde et choquant: on ne peut pas rendre l'argent à la partie lésée et il faut ainsi la contraindre à entamer des procédures civiles internationales extrêmement compliquées et pas toujours possibles.

Mais il y a pire: si c'est de l'argent provenant d'une activité criminelle qui est saisi en Suisse et si le délit a eu lieu dans un Etat anglo-saxon, qui est pays requérant, nous serons contraints de rendre l'argent à la personne à laquelle il a été saisi, et ça peut être le délinquant lui-même! En Suisse, en effet, nous n'avons pas de compétences pour saisir cet argent. Le juge anglo-saxon non plus. Et pour finir, cet argent retournera au détenteur, c'est-à-dire souvent au délinquant lui-même. C'est le cas Pemex qui est un cas scandaleux par ses conséquences. J'ai ici la disposition du juge Cosandey, de Zurich: parce qu'il n'a pas été possible de remettre cet argent au pays requérant, pour finir, le juge Cosandey a dû rendre l'argent au délinquant.

C'est pour éviter ces situations choquantes que l'on a cette disposition qui est une Kann-Vorschrift, et qui n'est pas du tout une Muss-Vorschrift. L'autorité suisse, d'ailleurs, peut remettre cet argent, pas nécessairement au lésé, mais au tribunal local, avec des conditions précises, exactement comme elle le fait dans le cadre de l'extradition.

Le parallèle avec l'extradition, Monsieur Danioth, est tout à fait pertinent. Quand vous remettez une personne à un pays requérant, vous n'avez pas une décision définitive et exécutoire, vous avez des indices de culpabilité, vous remettez la personne à la justice étrangère: celle-ci conduira un procès contre la personne extradée. On demande simplement, conforté en cela par la proposition de la commission des experts, que, dans certains cas, cela soit possible aussi pour des biens. Quand ces biens n'ont manifestement aucun lien avec la Suisse, qu'il est clair que c'est le juge du pays requérant, dans son pays, qui doit décider, nous avons nous-mêmes souvent intérêt à remettre ces objets ou ces valeurs à la justice étrangère.

J'ai cité en commission un exemple qui s'est passé durant mon activité de magistrat. Nous avons saisi en Suisse des tableaux de Piero della Francesca, que j'ai eu le plaisir et surtout l'émotion de voir exposés pendant quelques heures dans mon bureau à Bellinzzone. Vous ne voulez quand même pas attendre de rendre au musée de Florence ces tableaux en attendant une décision exécutoire et définitive de la justice italienne! Vous me direz: c'est un cas exceptionnel. Mais cette disposition doit justement permettre de faire face à des cas exceptionnels. Ce n'est pas vrai que l'on remet nécessairement les valeurs à la partie lésée; dans la plupart des cas, on les remettra à l'autorité judiciaire qui instruit le procès dans le pays d'origine.

C'est donc pour éviter des lacunes qui conduisent à des résultats choquants que les experts ont élaboré cette proposition. Je ne vois pas pour quelles raisons ce qui est valable pour les personnes ne devrait pas être valable pour les choses et pour les valeurs.

...

**Marty Dick (R, TI):** J'aimerais remercier M. le Conseiller fédéral pour sa disponibilité. Quant à moi, je pense qu'on peut voter la proposition de la majorité. Je suis tout à fait d'accord de revoir, dans la Conférence de conciliation, la formulation du texte.

Ce sur quoi je veux simplement insister, c'est que notre pays ne doit absolument pas donner l'image d'un pays qui impose toutes les garanties imaginables et possibles pour les biens et les valeurs matérielles, alors que cela n'existe pas pour la remise des personnes.

...

**Marty Dick (R, TI):** Cela ne me paraît pas un point central de la procédure, mais j'aimerais quand même dire à M. Danioth que la lettre b introduite par le Conseil national à l'article 79a ne contient absolument pas un jugement de valeur négatif sur certains cantons. Je pense au contraire que cette disposition peut être dans l'intérêt même du canton.

C'est la réalité: nous avons de tout petits cantons dans lesquels il peut y avoir le siège d'une société anonyme qui demain sera touchée par une immense affaire financière internationale, et où il faudra prêter une assistance judiciaire. Je pense donc qu'il faut au moins prévoir la possibilité que l'office fédéral compétent puisse dire: C'est nous qui allons assurer cette procédure. C'est dans l'intérêt de ce petit canton et dans l'intérêt de la Suisse. Nous aurions vraiment l'air de ne pas être tout à fait à la hauteur sur la scène internationale si, parce que les autorités d'un petit canton sont totalement surchargées, nous ne pouvions pas prêter assistance.

Je crois vraiment qu'on peut suivre la décision du Conseil national à cette disposition.

...

**Marty Dick (R, TI),** porte-parole de la minorité: La faiblesse de la loi actuelle - nous l'avons dit et tout le monde est d'accord sur ce point -, ce sont les possibilités presque infinies qu'elle donne au recourant. On peut bloquer tout le système avec des recours, et ainsi l'entraide judiciaire peut durer très longtemps, rendre vaine l'action de la justice dans d'autres pays et pénaliser par conséquent aussi notre pays.

La proposition de la minorité II est en réalité une proposition de majorité parce que vous avez peut-être remarqué sur le dépliant que la proposition de la minorité II a été cosignée par sept membres sur treize. Cela est dû au fait qu'entre la votation et la présentation de la proposition un membre, qui était absent, est revenu.

Quelle est cette proposition qui, de prime abord, peut être un peu choquante? En réalité, cette proposition me paraît tout à fait cohérente. L'existence d'un recours directement au Tribunal fédéral existe aujourd'hui déjà dans de nombreux cas d'entraide judiciaire.

Pour l'extradition, par exemple: pour la remise d'une personne à un autre Etat, ce sont les fonctionnaires de l'Office fédéral de la justice qui décident, et contre cette décision, c'est le Tribunal fédéral qui décide directement. Si l'on demande la photocopie d'un extrait du compte de chèques postaux d'une personne, c'est un juge d'instruction qui décide. Contre cette décision du juge d'instruction, c'est la Cour cantonale qui décide. Contre l'arrêt de la Cour cantonale, c'est finalement le Tribunal fédéral qui tranche. Donc, premier résultat à mon avis extrêmement choquant: pour la remise d'une personne, une voie de recours; pour la remise d'une photocopie de documents,

deux recours, et avec une première décision qui est déjà la décision d'un juge. Mais ce n'est pas tout. On me dira: Ah, entre les personnes et les documents il y a des différences. Mais je crois pouvoir vous démontrer que, même entre les documents, il y a des différences qu'un esprit rationnel et logique a de la peine à saisir.

S'il y a une décision de la part des autorités fédérales, auxquelles l'exécution d'entraide a été déléguée par l'Office fédéral de la police, conformément à l'article 17 alinéa 1er, c'est encore une fois une décision prise par l'office fédéral compétent et qui est jugée tout de suite par le Tribunal fédéral.

Un exemple: les entraides judiciaires concernant les anciens premiers ministres du Canada, de la Corée du Sud et de l'Italie ont été et sont décidées par l'Office fédéral de la police, ce qui fait que si je demande l'extrait du compte de chèques postaux de l'une de ces personnes, c'est l'Office fédéral de la police qui décide, et c'est le Tribunal fédéral qui décide tout de suite sur recours. Alors que si je demande le même document, mais d'une autre personne qui n'est pas ou n'a pas été premier ministre de ces pays, voilà que ce sera le juge, la Cour cantonale et le Tribunal fédéral qui décideront.

Mais ce n'est pas tout. Si un juge de Lübeck demande l'extrait bancaire en Suisse d'une personne quelconque, vous avez le juge d'instruction, la Cour cantonale, le Tribunal fédéral. Si c'est le juge de San Francisco qui demande exactement le même document, c'est l'Office fédéral de la police qui décide et c'est le Tribunal fédéral qui décide tout de suite sur recours. Pourquoi? Parce que tous les cas d'entraide judiciaire en provenance des Etats-Unis, sur la base du traité avec les Etats-Unis d'Amérique, ont été remis à la compétence de l'Office fédéral de la police, ce qui signifie qu'il y a une seule instance de recours directement, au Tribunal fédéral. Pouvez-vous m'expliquer ce qui justifie que la photocopie qui doit être envoyée à un juge allemand ou à un juge américain doive faire l'objet de conceptions de recours aussi différentes?

Mais ce n'est pas tout. Nous avons voté dans cette salle même, au mois de décembre 1995, un arrêté fédéral urgent concernant l'entraide judiciaire en faveur des tribunaux internationaux contre les crimes de guerre. Là aussi, compétence de l'Office fédéral de la police et recours directement au Tribunal fédéral.

Et encore: Vous avez les décisions de la Commission fédérale des banques en matière d'entraide administrative entre les autorités bancaires de surveillance des différents pays. Eh bien, aussi dans ces cas-là, vous avez une décision administrative de la Commission fédérale des banques, et vous avez un recours direct au Tribunal fédéral.

Nous venons de discuter l'article 79a, où l'on dit que les cas complexes d'entraide sont du ressort de l'Office fédéral de la police. Cela signifie que, justement pour les cas complexes, ce seront les fonctionnaires de l'Office fédéral de la police qui décideront, et contre cette décision vous irez directement au Tribunal fédéral. Alors que pour les cas ordinaires, simples, vous avez un juge d'instruction qui décide, vous avez la Cour cantonale et vous avez le Tribunal fédéral.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le système actuel que nous avons et que nous reconsacrons avec la réforme de cette loi est illogique et absurde; surtout, c'est un système qui donne l'image d'une Suisse qui protège mieux la remise des photocopies de documents postaux et bancaires que la remise d'une personne. Cela me paraît tout à fait inacceptable.

Autre objection: Le Tribunal fédéral devrait être la Cour suprême à laquelle on ne peut pas accéder directement. Cela est très bien; je suis prêt à souscrire à ce principe, et j'espère qu'il sera consacré par la réforme de l'organisation judiciaire. Je crains, hélas, qu'il faille encore attendre de nombreuses années. Je constate cependant, aujourd'hui, que déjà dans l'entraide judiciaire, dans de très, très nombreux cas, on accède directement au Tribunal fédéral, et justement dans les cas compliqués, et justement dans les cas qui concernent l'être humain dans ce qu'il a de plus précieux, sa liberté personnelle.

On dit, autre argument, que le Tribunal fédéral se perdrait dans l'examen des faits. Il le fait déjà, nous l'avons vu dans de nombreux cas d'entraide. Mais pas seulement: dans le droit forestier, dans le droit de la construction, les juges fédéraux s'occupent, dans de nombreux cas, directement des faits. Ils se déplacent même sur nos montagnes pour constater les forêts, ou ils se déplacent devant des bâtiments pour voir de visu quel est le problème qui leur est soumis.

Surcharge du Tribunal fédéral: je constate qu'avec le système actuel, l'on dit expressément dans le message, à la page 20: Il s'agit d'un système qui donne satisfaction dans la pratique et ne crée pas de surcharge de travail pour le Tribunal fédéral. Or on dit: Mais si maintenant toute l'entraide, qui n'est pas déjà directement au Tribunal fédéral, y va, le Tribunal fédéral sera surchargé. Selon moi, cette objection n'est pas valable, parce que, déjà aujourd'hui, et n'importe quel juge d'instruction vous le confirmera, tous les cas qui sont un tant soit peu complexes vont de toute façon au Tribunal fédéral. En effet, le but du recourant est de gagner du temps à tout prix, et donc il fait usage de toutes les voies de recours qui lui sont mises à disposition. Les autres cas, et ils sont très peu nombreux, qui ne vont pas au Tribunal fédéral, ne paralyseront pas notre Haute Cour.

Ce que j'aimerais vous dire ensuite, c'est que les statistiques dans ce domaine ne sont absolument pas fiables. Je vous donne un petit exemple très récent. Au Tessin, dans l'affaire Mani pulite, l'autorité a envoyé une disposition à toutes les banques du Tessin. Cela a fait 40 recours à peu près, peut-être plus. Vous avez dans la statistique, aujourd'hui, 40 recours à la Cour cantonale, pour finir, parce que toutes les banques, même celles qui n'étaient pas du tout concernées par Mani pulite, ont fait recours. Finalement, c'était une ou deux banques, mettons deux, qui étaient directement intéressées. Contre la décision de la Cour cantonale, il n'y en a donc que deux qui ont fait recours au Tribunal fédéral. Vous avez donc, d'une part, 40 recours dans la première instance et 2 dans la deuxième instance. On vous dit: Voilà, il y a 38 cas qui n'ont pas été au Tribunal fédéral. Mais les 40 recours et les 2 recours successifs concernaient exactement le même dossier, les mêmes faits et les mêmes parties au procès. Donc, ces statistiques ne sont pas du tout crédibles, dans le sens qu'elles ne donnent pas la statistique du cas-dossier, mais celle des recours, ce qui est tout à fait différent.

Les experts, c'est vrai, ont, à la majorité, estimé que cette proposition était certes intéressante, ce qui m'a beaucoup flatté, mais ils ont aussi dit qu'elle n'était pas réalisable. Or, Mme Brunner a déjà un peu anticipé les faits. On ne trahit aucun secret en disant qu'effectivement les avocats membres de la commission d'experts ont repoussé cette proposition, et c'est compréhensible. Les magistrats présents dans la commission d'experts l'ont approuvée, les représentants de l'administration ne l'ont pas approuvée, et le président du Tribunal fédéral a aussi eu une position très compréhensible, il a dit: Le principe d'un seul degré de juridiction me plaît, mais surtout pas au Tribunal fédéral.

Et pourtant j'estime que cette proposition permettrait d'avoir une vue cohérente en Suisse: c'est que, pour la décision d'entraide, il y ait une voie de recours. Est-ce choquant? Est-ce une limitation des droits de la défense? Non, parce que ce que l'on oublie, c'est que dans le pays requérant un procès est ouvert, qui a encore tous les échelons de juridiction et donc tous les échelons de recours. Vous me direz: Il n'y en a point comme nous et on ne sait pas ce qui se passe dans les autres pays. Cet argument n'est pas acceptable, car si l'on n'a pas confiance dans l'autre pays, il faut de toute façon lui refuser l'entraide judiciaire. L'entraide judiciaire, cela signifie qu'il y a un rapport de confiance.

Le recours direct au Tribunal fédéral est cohérent, parce que cela met sur le même pied la remise de personnes et la remise de documents, et l'on corrige une absurdité qui, aujourd'hui, fait que pour les cas les plus complexes, qui sont saisis directement par l'Office fédéral de la police, on va directement au Tribunal fédéral, alors que pour les cas les plus simples, vous avez le juge d'instruction, la Cour cantonale et le Tribunal fédéral à la fin.

Je crois donc que c'est une proposition qui est cohérente et qui, surtout, permet d'accélérer la procédure d'une façon décisive. Et sur cette procédure, nous aurons toujours la surveillance, la compétence du Tribunal fédéral qui décidera toujours.



 Home