



KUS_OFJ_Bundesrain 20, 3003 Berne, Suisse

Courrier A

Aux autorités suisses d'entraide
judiciaire et de poursuite pénale

Votre référence :
Notre référence : MAU/JEN

Berne, le 20 mars 2015

Circulaire n°4: transmission de dénonciations aux fins de poursuites adressées à l'étranger en l'absence de compétence juridictionnelle

Madame, Monsieur,

L'Office fédéral de la justice (OFJ) est l'autorité de surveillance dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. En cette qualité, l'OFJ oriente les autorités d'exécution ainsi que les autorités de poursuite pénale à intervalles réguliers, au moyen de lettres-circulaires, au sujet des nouveautés en matière d'entraide judiciaire (nouvelles bases légales ; changement de jurisprudence ; modification dans la pratique) de même que sur les questions les plus fréquemment posées dans la pratique.

1. Situation de départ

Les victimes d'une infraction commise à l'étranger dénoncent l'infraction à la police (quelquefois aussi directement au Ministère public). Le Ministère public, auprès duquel le rapport de police est transmis avec la plainte, doit constater en partie qu'il n'existe aucune compétence juridictionnelle et rend par conséquent une décision de non-entrée en matière. Cela s'explique la plupart du temps par le fait que les personnes lésées sont des ressortissantes étrangères, qui ne portent plainte en Suisse que parce qu'elles y résident. Il peut aussi arriver que le Ministère public n'arrive qu'en cours d'instruction à la conclusion qu'il n'existe aucune compétence de poursuite en Suisse et de ce fait ne classe la procédure qu'à ce stade déjà avancé.

Il arrive souvent que des Ministères publics demandent à l'OFJ de transmettre de telles dénonciations à l'Etat où l'infraction a été commise et de renseigner ce dernier sur l'infraction, les plaintes étant accompagnées le cas échéant des pièces du dossier. Ces requêtes poursuivent parfois des

buts différents et sont formulées également différemment: premièrement, l'Etat étranger peut être invité à assumer la poursuite pénale (art. 88 EIMP ; RS 351.1), deuxièmement de tels moyens de preuve et informations peuvent être transmis spontanément (art. 67a EIMP), troisièmement enfin il peut être question d'une simple transmission de dénonciations; régulièrement, la remise d'une dénonciation et de pièces à l'étranger vise à informer l'Etat étranger de la commission d'une infraction sur son territoire, afin qu'il puisse ouvrir si nécessaire une procédure pénale. L'OFJ ne peut donner suite aux deux premiers cas de figure: une délégation de la poursuite n'est pas possible, car elle implique une compétence juridictionnelle suisse (art. 88 EIMP); une transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations selon l'art. 67a EIMP n'est également pas admissible, dans la mesure où elle est également conditionnée à une compétence suisse.¹

2. Solution

En vertu de l'art. 21 CEEJ (RS 0.351.1), les dénonciations aux fins de poursuite d'une partie contractante peuvent être transmises par la voie des Ministères de Justice. Plusieurs conventions bilatérales en matière d'entraide judiciaire prévoient la même possibilité.² Ces dispositions régissent en première ligne les demandes de délégation de la poursuite.³ Elles peuvent néanmoins aussi constituer une base légale pour la transmission de dénonciations à l'Etat du lieu de commission de l'infraction. Les Etats étrangers font aussi quelquefois usage de cette possibilité et transmettent à la Suisse de telles dénonciations. Leur transmission aux Etats, avec lesquels aucune disposition comparable à l'art. 21 CEEJ n'existe, n'entre donc pas en ligne de compte, étant donné que dans le droit domestique suisse, à savoir dans l'EIMP, une base légale de la sorte manque.

Comme expliqué ci-dessus, la transmission de dénonciations vise à informer l'Etat étranger quant à la commission d'une infraction pénale sur son territoire, dans le but qu'il puisse le cas échéant ouvrir une instruction pénale sur la base de son droit. Cette transmission par les autorités suisses ne peut néanmoins avoir lieu que quand certaines conditions sont remplies.

2.1 Conditions

Les dénonciations aux fins de poursuite ne doivent être transmises à l'étranger que dans les cas d'infractions graves, notamment celles de nature violente ou sexuelle.⁴ D'un côté, la voie ministérielle prévue à cet effet ne doit en effet pas être surchargée. D'un autre côté, cela concerne des cas où aucune compétence juridictionnelle suisse n'existe.⁵ Pour cette raison, ne doivent être

¹ L'arrêt du Tribunal fédéral 1C_126/2014 ne change à notre avis rien à cela. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a certes considéré qu'une transmission spontanée de moyens de preuve et d'informations ne nécessite pas forcément l'ouverture d'une instruction pénale en Suisse. Nous interprétons cependant cet arrêt dans le sens qu'une compétence de poursuite pénale suisse doit à tout le moins être donnée.

² Cf. Par exemple l'art. 14 du Traité bilatéral conclu avec le Canada (RS 0.351.923.2).

³ Pour la Suisse, la délégation de la poursuite pénale dans le droit interne est régie aux arts. 85 ss EIMP.

⁴ Plus particulièrement, les dénonciations pénales pour des cas bagatelles, qui se trouvent la plupart du temps en rapport avec le recours à l'assurance-vol, tombent en dehors du champ d'application.

⁵ A défaut d'une juridiction suisse, les autorités de poursuite pénale n'ont aucun intérêt propre à adresser une dénonciation aux fins de poursuite ; au surplus, les lésés peuvent déposer plainte dans l'Etat du lieu de commission de l'infraction.

incluses que les catégories pour lesquelles existe le besoin pratique d'une dénonciation aux fins de poursuite.

En outre, l'essentiel est que les dénonciateurs et/ou lésés/victimes manifestent expressément leur souhait d'une telle transmission à l'étranger. En même temps, il convient que le Ministère public informe celles-ci sur les suites possibles ou les effets d'une transmission de cette sorte. Il faut surtout leur indiquer les conséquences d'une dénonciation calomnieuse. De plus, il y aurait lieu d'attirer l'attention de ces personnes sur le fait que des données très personnelles seraient susceptibles d'être traitées conformément au droit étranger dans cette situation. A cette fin, un formulaire (annexe), à faire signer par le dénonciateur et/ou lésé/victime, a été créé.

Enfin, une telle dénonciation n'entre en ligne de compte, comme déjà exposé, que si le Ministère public désireux de faire la transmission a constaté formellement l'absence de compétence suisse de poursuite pénale (par exemple via une ordonnance de non-entrée en matière, un classement). Cela est d'une grande importance en particulier aussi vis-à-vis des dénonciateurs et/ou lésés/victimes, car ainsi peuvent être évités des incompréhensions ou des attentes excessives à l'égard des autorités de poursuite pénale suisses.

2.2 Voies de transmission

Selon l'art. 17 al. 2 EIMP, l'OFJ présente en principe les requêtes suisses à l'étranger. Il s'agit là de demandes formées par les autorités de poursuite pénale (art. 30 al. 2 EIMP). La CEEJ tout comme les Traités bilatéraux en matière d'entraide prévoient régulièrement la transmission de dénonciations aux fins de poursuite pénale par la voie des Ministères de Justice. Les dénonciations doivent donc être remises par le biais de l'OFJ à l'Etat où l'infraction a été commise. Les exceptions sont constituées par les dénonciations pour lesquelles le contact direct a été institué sur la base des Traités bilatéraux complétant l'art. 21 CEEJ (actuellement avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie).

2.3 Documents et traductions

Ne doivent être ajoutés au rapport de police que les documents et moyens de preuve qui ont été produits par les lésés/victimes. D'éventuels moyens de preuve, fournis par la victime elle-même (par exemple un rapport médical), peuvent aussi appartenir à cette catégorie.⁶ S'il vient à ouvrir une procédure pénale sur la base de la dénonciation, l'Etat étranger pourra solliciter à travers une commission rogatoire la remise des documents restants ainsi que des moyens de preuve déjà récoltés en Suisse.⁷

⁶ Faute de base légale adéquate, aucune limitation quant à l'emploi (comme par exemple le principe de spécialité) n'est posée; de plus, la transmission de la dénonciation est faite à la requête du dénonciateur.

⁷ Dans ce contexte, il convient de se référer à ce qui suit: étant donné que, une fois qu'une infraction a été dénoncée, les faits doivent être établis aussitôt que possible, les moyens de preuve sont quelquefois administrés trop rapidement (il n'existe aucune compétence juridictionnelle finalement). Selon les situations, de telles administrations de moyens de preuve peuvent déployer des effets contre-productifs sur la procédure pénale étrangère, par exemple parce que certaines auditions ne peuvent pas être répétées.

Une traduction n'est en principe pas nécessaire, à moins que l'Etat requis n'ait fait une réserve ou une déclaration correspondante dans le Traité international (par exemple en lien avec l'art. 16 ch. 1 CEEJ). Dans la mesure où la Suisse a émis une réserve de cette nature dans le cadre de la CEEJ et a exigé une traduction dans l'une des langues nationales, les autres Etats peuvent également exiger une traduction similaire (cf. par exemple art. 23 ch. 3 CEEJ).

2.4 Réactions de l'Etat destinataire

A l'occasion de la transmission d'une dénonciation aux fins de poursuite, l'OFJ demande au Ministère de la Justice étranger, pour autant que cela soit prévu par le Traité international correspondant (par exemple art. 21 ch. 2 CEEJ), de lui faire connaître les suites données (ouverture d'une instruction pénale, clôture de la procédure pénale, renonciation à ouvrir une instruction, etc.). L'Etat étranger ne sera malgré tout pas relancé d'office par l'OFJ en cas de silence de sa part, dans la mesure où, en raison de l'absence de compétence juridictionnelle des autorités suisses, l'intérêt propre de ces dernières à ce sujet n'est admis que de manière limitée.

2.5 Compétence au sein de l'OFJ

L'Unité Entraide judiciaire II : obtention de preuves et notification est compétente pour le traitement et la transmission des dénonciations aux fins de poursuite. Cela au contraire des demandes de délégation de la poursuite pénale, pour lesquelles l'Unité Extraditions est compétente.

Nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'expression de nos sentiments distingués.

Dr. iur. Susanne Kuster
Sous-directrice

Annexe mentionnée

FORMULAIRE POUR LA TRANSMISSION DE DENONCIATIONS AUX FINS DE POURSUITES
PENALES

En-tête du Ministère public

Sujet

Par ordonnance du JJ/MM/AAAA (par ex. non-entrée en matière, classement), le Ministère public a constaté l'absence d'une compétence juridictionnelle suisse.

Par la présente, le/la dénonciateur(trice) / lésé(e) / partie plaignant(e)

.....
(Nom) (Prénom)

.....
(Adresse)

confirme le souhait que l'autorité de poursuite pénale compétente de (pays) soit informée de la commission de l'infraction sur son territoire.

Il/elle déclare être, en outre, d'accord que soient transmis à l'Etat étranger, avec la dénonciation aux fins de poursuites pénales, les pièces et moyens de preuves qu'il/elle a fournis.

Il/elle, respectivement son représentant légal, a pris acte que:

- De fausses accusations peuvent également avoir des conséquences juridiques selon le droit étranger;
- Que les données transmises à l'Etat étranger dans le cadre de la dénonciation pourront être traitées selon le droit de cet Etat.

.....
(Lieu, date)

.....
(Signature: dénonciateur(trice) / lésé(e) / partie plaignant(e) / représentant légal)