Urteilskopf

105 Ib 211

34. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 20 juin 1979 en la cause X. c. Tribunal d'accusation du Tribunal cantonal du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 3 Abs. 1 des europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959.

- Diese Bestimmung bestätigt den Grundsatz "locus regit actum", lässt aber dem ersuchten Staat die Möglichkeit, besondere Verfahrensvorschriften über die Erledigung von Rechtshilfegesuchen zu erlassen. In der Schweiz sind hiefür - mangels besonderer Vorschriften der Bundesgesetzgebung - die Kantone zuständig (E. 2).

- Anwendung der Bestimmungen der Strafprozessordnung des Kantons Waadt auch dann, wenn der waadtländische "juge d'instruction" auf Rechtshilfeersuchen eines die Untersuchung führenden ausserkantonalen oder ausländischen Richters tätig geworden ist (E. 4 u. 5).

Regeste (fr):
Art. 3 § 1 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, du 20 avril 1959.

- Cette disposition confirme le principe locus regit actum, mais laisse la possibilité à l'Etat requis de prévoir des règles de procédure spéciales en matière d'exécution des commissions rogatoires. En Suisse, à défaut de règles spéciales de la législation fédérale, ce domaine est de la compétence des cantons (consid. 2).

- Application des dispositions du Code de procédure pénal vaudois lorsque le juge d'instruction agit sur commission rogatoire d'un juge étranger au canton et qui dirige l'enquête (consid. 4 et 5).

Regesto (it):
Art. 3 § 1 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, del 20 aprile 1959.

- Questa disposizione conferma il principio "locus regit actum", ma lascia allo Stato richiesto la possibilità di prevedere norme di procedura speciali in materia di esecuzione di commissioni rogatorie. In Svizzera, in assenza di norme speciali della legislazione federale, tale ambito è di competenza dei cantoni (consid. 2).

- Applicazione delle disposizioni del codice di procedura penale del cantone di Vaud quando il giudice istruttore vodese agisce su commissione rogatoria di un giudice con giurisdizione fuori del cantone di Vaud e che dirige l'istruzione (consid. 4, 5).

Sachverhalt ab Seite 212

BGE 105 Ib 211 S. 212

Au vu de commissions rogatoires décernées par un juge d'instruction à Paris, le juge d'instruction du canton de Vaud a rendu plusieurs ordonnances de séquestre tendant à bloquer les comptes bancaires ouverts en territoire helvétique au nom de X. ou des sociétés qu'il dirigeait et portant sur la saisie de certains biens. X. a requis la mainlevée des séquestres, saisies et mesures coercitives prises à son encontre. Par ordonnance du 28

avril 1978, le juge d'instruction a rejeté cette requête. X. a recouru contre cette ordonnance auprès du Tribunal d'accusation du Tribunal cantonal vaudois, qui a déclaré le recours irrecevable par arrêt du 27 septembre 1978. Agissant par la voie du recours de droit public, X. attaque l'arrêt du Tribunal d'accusation, dont il demande l'annulation, tout en requérant en même temps celle de l'ordonnance du 28 avril 1978 du juge d'instruction.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Le recourant soutient que l'arrêt attaqué est en contradiction avec la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, du 20 avril 1959, convention qui a été ratifiée aussi bien par la Suisse que par la France. Selon l'art. 3 par. 1 de cette convention, la partie requise fera exécuter, dans les formes prévues par sa législation, les commissions rogatoires relatives à une affaire pénale qui lui seront adressées par les autorités judiciaires de la partie requérante et qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents. Le recourant tire de cette disposition la conclusion qu'il y a lieu d'appliquer à l'exécution des commissions rogatoires les règles de procédure en vigueur sur le territoire de la partie requise. Or, en procédure vaudoise, l'art. 298 CPPvaud. prévoit que les parties et le détenteur d'une pièce peuvent recourir au Tribunal d'accusation contre les décisions ordonnant, refusant d'ordonner ou levant un séquestre. Le Tribunal d'accusation aurait donc violé la convention en se déclarant incompétent pour connaître du recours formé par Métayer contre l'ordonnance du juge d'instruction vaudois. a) En formant le grief de violation de la convention européenne d'entraide judiciaire, le recourant a utilisé la voie qui lui est offerte par l'art. 84

al. 1 lettre c OJ, aux termes duquel le recours de droit public est recevable contre une décision cantonale pour violation de traités internationaux, sauf s'il s'agit d'une violation de leurs dispositions de droit civil ou de droit pénal. Or l'entraide judiciaire internationale fait partie du droit international public, de sorte que le recourant est recevable à former le grief susmentionné (ATF 99 Ia 82). Il a qualité pour agir, les particuliers qui sont lésés dans leurs intérêts juridiquement protégés ayant, quel que soit leur domicile en Suisse ou à l'étranger, qualité pour attaquer les décisions rendues à leur préjudice en violation du traité (ATF 103 Ia 208). b) Mais le grief est dépourvu de fondement. Lorsqu'elle renvoie à la législation de la partie requise - et non à celle de l'Etat requérant - le soin de fixer les formes dans lesquelles la commission rogatoire sera exécutée, la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ne fait que confirmer le principe locus regit actum (cf. Comité européen pour les problèmes criminels, problèmes relatifs à l'application pratique de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, 1971, rapport de PIERRE FRANCK sur les travaux préparatoires de la convention, p. 16; LOMBOIS, Droit pénal international, Paris 1971, p. 552, No 508; LEVASSEUR/DECOCQ, Commission rogatoire (matière pénale) in Répertoire Dalloz de droit international, tome I, Paris 1968, p. 358, No 21), tout en fournissant en Suisse "la base indispensable à l'exécution de commissions rogatoires selon les principes applicables en matière de procédure pénale" (FF 1966 I 490), car elle "oblige d'appliquer à l'entraide, par analogie, les prescriptions des lois de procédure pénale en vigueur dans l'Etat requis "(ibid.). Mais la convention n'exige nullement que l'Etat requis applique en tous points à l'exécution des commissions rogatoires émanant d'un Etat lié par la convention européenne les mêmes règles de compétence que celles qu'il applique au traitement des affaires qui sont du ressort propre de ses autorités judiciaires (dans le même sens, ATF 98 Ia 230, consid. 2b). Il peut parfaitement prévoir des règles de procédure spéciales, et notamment des règles spéciales de compétence. En Suisse, c'est à défaut de règles spéciales de la législation fédérale, alors que la Confédération est en principe compétente en la matière, que l'exécution des commissions

rogatoires a été laissée aux cantons (voir la décision du Conseil fédéral du 23 septembre 1957, JAAC 271957, No 3, p. 16 ss.), dont certains ont

BGE 105 Ib 211 S. 214

édicté des règles spéciales en la matière (cf. HAUSER/HAUSER, Gerichtsverfassungsgesetz des Kantons Zürich, 3e éd. 1978, n. 5 ad par. 126/127, p. 456). Le projet de loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 8 mars 1976 laisse d'ailleurs aux cantons le soin de déterminer en la matière la compétence de leurs autorités d'exécution (art. 12 al. 2; cf. FF 1976 II 481).

4. Selon l'art. 223 CPPvaud., le juge a le droit de séquestrer tout ce qui peut avoir servi ou avoir été destiné à commettre l'infraction, tout ce qui paraît en avoir été le produit, ainsi que tout ce qui peut concourir à la manifestation de la vérité (al. 1); il ordonne la levée du séquestre dès que l'état de l'enquête le permet (al. 4). L'art. 298 CPPvaud. prévoit que les parties et le détenteur d'une pièce ou d'un objet séquestrés peuvent recourir au Tribunal d'accusation contre les décisions ordonnant, refusant d'ordonner ou levant un séquestre (al. 1, lettre a). a) Dans la décision attaquée, le Tribunal d'accusation, tout en reconnaissant qu'en vertu de la jurisprudence le recours de l'art. 298 CPPvaud. est aussi ouvert contre les décisions refusant de lever le séquestre, considère que cette jurisprudence n'est applicable que dans le cas où la décision attaquée émane du juge même qui a ouvert l'enquête dans le canton et qui en ordonne les opérations (art. 172 et 177 al. 1 CPPvaud.) et qu'elle est dépourvue de fondement dans le cas d'une décision rendue par un magistrat qui n'agit que sur commission rogatoire du juge - étranger au canton - qui dirige l'enquête. Dans ce cas, dit le Tribunal d'accusation, il y a lieu de s'en tenir à la lettre de la loi et de poser la règle que le refus de lever le séquestre ne peut être attaqué que si l'enquête est instruite dans le canton. Ce raisonnement n'est guère compréhensible. Il n'y a pas de raison de traiter, en présence d'une décision rendue sur commission rogatoire, le recours dirigé contre la décision refusant de lever le séquestre, autrement qu'un recours dirigé contre la décision le levant; la loi n'a pas exclu le recours formé contre une décision refusant de lever le séquestre, mais n'en a pas parlé; la jurisprudence ayant reconnu aux intéressés la faculté de recourir également dans ce cas, on ne saurait leur retirer ce droit lorsque la décision a été rendue sur commission rogatoire, alors qu'en s'en tenant "à la lettre de la loi" on le leur accorderait, semble-t-il, s'il s'agissait

BGE 105 Ib 211 S. 215

d'attaquer une décision levant le séquestre. Demeure naturellement réservée la question de savoir si, quant au fond, le justiciable qui requiert la mainlevée d'un séquestre peut faire valoir les mêmes griefs que celui qui s'oppose à ce que le séquestre soit ordonné. b) Aussi bien le Tribunal d'accusation a-t-il donné dans sa réponse au recours une motivation substituée à celle de son arrêt, se référant aux considérants de l'arrêt qu'il a rendu dans une affaire connexe sur le recours d'Orfidi Anstalt, le 23 novembre 1978. Dans cet arrêt, le Tribunal d'accusation admet qu'à défaut de règles de droit cantonal contraires, l'exécution d'un séquestre pénal relève de la loi de procédure pénale et que le magistrat qui exécute une telle mesure par voie de commission rogatoire doit en principe suivre les mêmes règles que lorsqu'il agit de son propre chef, les garanties instituées par le législateur cantonal en faveur des individus poursuivis pénalement devant profiter pareillement aux individus poursuivis dans un pays étranger (ATF 98 Ia 232). Toutefois, l'autorité sollicitée n'a pas à se prononcer sur le fondement de la mesure requise, qui relève du droit étranger. Concernant la voie de recours cantonale, il pose la règle qu'elle n'est ouverte que dans le cas où une décision est prise par le juge même qui a ouvert l'enquête, mais qu'il n'existe aucun recours au Tribunal d'accusation contre la décision du juge d'instruction cantonal

d'autoriser une mesure d'entraide internationale, ni contre la mesure d'instruction qu'elle implique. Ainsi, la règle qui, dans l'arrêt présentement attaqué, ne paraît devoir être appliquée qu'aux cas dans lesquels il s'agit d'une décision refusant de lever un séquestre, se trouve élargie à tous ceux où la décision touche une mesure rendue dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, la question étant toutefois laissée indécise dans le cas où le recourant allègue la présence de certains vices de procédure. Il convient de remarquer cependant que la motivation n'est que partiellement substituée à celle de l'arrêt du 27 septembre 1978, celui-ci contenant déjà, d'une façon très sommaire, une argumentation analogue, mais limitée aux cas où il s'agit d'une demande de levée de séquestre. c) Le recourant soutient que, l'art. 298 CPPvaud. permettant aux parties et au détenteur d'une pièce ou d'un objet séquestré de recourir au Tribunal d'accusation, cette disposition a été violée du fait du refus du Tribunal

BGE 105 Ib 211 S. 216

d'accusation de connaître son recours. Certes, il n'avait pas connaissance lors du dépôt de son recours de la motivation partiellement substituée qui a été développée dans l'arrêt Orfidi du 23 novembre 1978, mais, ainsi que cela a été relevé, l'essence de l'argumentation de la juridiction cantonale n'est pas totalement différente. Il est au surplus inutile d'autoriser le recourant à répliquer au vu de la motivation complétée du Tribunal d'accusation, le Tribunal fédéral étant saisi en même temps d'un recours déposé par le même conseil et dirigé contre l'arrêt Orfidi. La teneur de ce recours est à peu près identique à celle du recours présentement examiné et elle ne comporte pas d'arguments nouveaux.

5. Il n'est pas contesté qu'une décision prise par un juge instructeur vaudois, dans le cadre d'une information dont il est chargé, et refusant la levée d'un séquestre peut être portée par la voie du recours devant le Tribunal d'accusation, que la décision ait été prise par le juge d'instruction cantonal ou par un juge informateur (art. 298 CPPvaud., art. 66 et 110 OJvaud.). Le Tribunal d'accusation considère qu'il n'en est pas de même lorsque la décision de refus a été prise par le juge d'instruction cantonal, saisi au sens de l'art. 44 OJvaud., qui prévoit qu'il est compétent pour autoriser en matière pénale l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire. a) Les prémisses qui servent de base à l'argumentation de l'autorité cantonale sont très discutables. On ne saurait dire, comme le fait le Tribunal d'accusation, que l'autorité du pays auquel une requête d'entraide judiciaire en matière pénale est adressée n'a pas à se prononcer sur le fondement de la mesure requise, qui relève du droit étranger. Il lui appartient en effet de se déterminer sur la nature de cette mesure et de rechercher si, lorsqu'un traité international est invoqué, elle entre "dans le champ d'application matérielle" de ce traité (message du Conseil fédéral du 1er mars 1966, FF 1966 I 481). En présence d'une demande de séquestre devant porter sur des biens se trouvant dans le pays requis, l'autorité saisie ne saurait se considérer comme liée sans même examiner quel est le fondement juridique de la requête et sa compatibilité avec les dispositions de la convention invoquée. Ainsi que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le relever, la question de savoir si un séquestre de nature conservatoire entre dans le cadre des "commissions rogatoires" prévues par l'art. 3 de la convention européenne

BGE 105 Ib 211 S. 217

d'entraide judiciaire en matière pénale et s'il constitue un "acte d'instruction" au sens de cette disposition est douteuse. Au contraire du séquestre probatoire, qui est destiné à la recherche et à la communication à l'Etat requérant de documents et pièces à conviction en vue de servir de moyens de preuve dans une procédure pénale, le séquestre conservatoire est destiné à assurer l'exécution du jugement pénal à intervenir ou de décisions judi-

ciaires de nature civile en relation avec ledit jugement. Il s'agit du séquestre d'objets qui, d'après le droit pénal matériel, doivent être soumis à une mesure de confiscation ou qui devront garantir soit le paiement des frais ou des peines pécuniaires prononcées, soit encore le paiement de dommages-intérêts ou la restitution d'objets à la partie lésée. Cette question a été laissée ouverte dans l'arrêt Credito Svizzero (ATF 99 Ia 94). Le même problème s'est d'ailleurs posé dans le cadre de la convention de La Haye relative à la procédure civile, en ce qui concerne les commissions rogatoires adressées en matière civile et commerciale et où il est aussi question de commissions rogatoires tendant à ce que soit fait un "acte d'instruction" (art. 8; cf. RO 1957, p. 469), ce terme comprenant, d'après les travaux préparatoires, l'audition de témoins, la prestation de serment, l'expertise, la descente sur les lieux, l'examen de livres d'un commerçant (cf. Conférence de La Haye de droit international privé, Actes et documents de la 11e session 1968, tome IV, p. 57); lors de la révision partielle de cette convention, discutée par la Conférence de La Haye au cours de sa 11e session, il a été décidé que la commission rogatoire, tendant à demander que soient faits des actes d'instruction, ainsi que d'autres actes judiciaires, ne pouvait viser les mesures conservatoires ou d'exécution (art. 1 de la convention de La Haye du 18 mars 1970 sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale, que la Suisse n'a jusqu'ici pas ratifiée; cf. Annuaire suisse de droit international, XXV/1968, p. 348; Répertoire Dalloz de droit international, mise à jour 1979, p. 65). Dans le cadre de l'application de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, le problème de la nature des commissions rogatoires autorisées au sens de l'art. 3 de la convention a été examiné au sein du Comité européen pour les problèmes criminels. Selon un rapport présenté à ce Comité par M. Roger Dussaix, "l'autorité requise devra apprécier si cette mesure est appelée à frapper des objets qui se rapportent au fait

délictueux imputé et si elle est bien sollicitée pour les besoins de l'instruction, et non pas pour garantir les prétentions civiles d'un lésé, le paiement des frais judiciaires ou des amendes qui viendraient à être prononcées. A la rigueur, des mesures conservatoires pourront être prises, le temps de permettre au lésé d'entreprendre les démarches civiles nécessaires pour protéger ses intérêts. Enfin l'autorité devra statuer sur les réclamations des tiers détenteurs et autres ayants droit" (Comité européen pour les problèmes criminels, op.cit., p. 43). S'il n'est pas besoin pour le Tribunal fédéral de prendre position dans la présente cause - tout comme dans l'arrêt Credito Svizzero - sur le point de savoir si un séquestre conservatoire peut être requis par la voie de l'entraide judiciaire sur la base de la convention européenne, il échet de constater que les commissions rogatoires destinées à l'obtention d'un tel séquestre posent au juge de l'Etat requis des problèmes très délicats, ce d'autant plus que ces séquestres peuvent affecter les droits de tiers, qu'on ne saurait renvoyer à la voie du recours devant l'autorité compétente du pays requérant. A défaut, on aurait affaire à l'exécution d'un jugement rendu à l'étranger et portant sur des biens en Suisse, sans que les conditions requises pour qu'un jugement étranger puisse être exécuté en Suisse soient nécessairement réalisées. Dans ce cas - et alors même que l'on admettrait en principe la possibilité de demander qu'il soit procédé à un séquestre conservatoire - il n'en demeurerait pas moins qu'il appartiendrait à l'autorité requise d'examiner si la demande d'entraide ne porte pas atteinte à la souveraineté et à l'ordre public du pays (art. 2 lettre b de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale). Dès lors, dans la mesure où l'autorité cantonale se fonde sur le fait que l'autorité saisie de la demande d'entraide n'a pas à se prononcer sur le fondement de la mesure requise, qui relèverait exclusivement du droit étranger, son raisonnement ne peut être suivi. b) Il n'en découle cependant pas nécessairement que le canton soit tenu de prévoir la faculté pour les intéressés d'agir par voie de recours contre les décisions du magistrat saisi de la requête. Certes, il semble que, d'une façon générale, cette faculté soit admise en Suisse en vertu de dispositions légales spéciales ou par application analogique des dispositions régissant les recours dans le domaine de la procédure pénale

interne; il en est ainsi par exemple à Genève (ATF 98 Ia 228), au Tessin (ATF 99 Ia 81) et à Zurich (ATF 103 Ia 208) (cf. HAUSER/HAUSER, op.cit., p. 459). Mais le droit fédéral n'impose pas pour l'instant aux cantons l'obligation de prévoir l'institution d'une voie de recours (obligation qui est prévue dans le projet de loi sur l'entraide internationale en matière pénale, art. 19; cf. FF 1976 II 482); si une telle voie n'existe pas, les intéressés peuvent former un recours de droit public contre la décision du magistrat saisi, le cas échéant agir par voie de dénonciation au Conseil fédéral pour violation du traité international (art. 71 PA). c) Le Tribunal d'accusation, dans la deuxième branche de la motivation de l'arrêt Orfidi, paraît exclure d'une manière générale tout recours cantonal contre les décisions du juge d'instruction lorsque ce magistrat agit en matière d'entraide judiciaire internationale. Il relève que celui-ci exerce alors une compétence spéciale, tirée de l'art. 44 al. 4 OJvaud., ainsi conçu: "Le Département de justice et police ou le juge d'instruction cantonal sont compétents pour autoriser, en matière pénale, l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire émanant d'une autorité de la Confédération, d'un autre canton ou d'un Etat étranger." Or, d'après la juridiction cantonale, la compétence du Tribunal d'accusation de prononcer sur les recours formés contre les décisions des juges instructeurs se limite à l'examen des recours dirigés contre les décisions prises dans l'exercice des fonctions définies par le code de procédure pénale, c'est-à-dire celles qui, en ce qui concerne le juge d'instruction cantonal, sont réglées par le titre III de la loi d'organisation judiciaire relatif au juge d'instruction cantonal, alors que l'art. 44 figure dans les "dispositions diverses".

A ce raisonnement, on doit objecter que le juge d'instruction cantonal, lorsqu'il ordonne un séquestre requis dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire, applique les dispositions du code de procédure pénale, et notamment les art. 223 ss., traitant du séquestre. En l'espèce, ce juge, en ordonnant le séquestre, s'est expressément fondé sur ces dispositions légales, soit sur l'art. 224, concernant l'interdiction faite au détenteur de se dessaisir de l'objet séquestré, l'art. 227, portant sur la commination de sanctions pénales à l'égard de celui qui refuse de se conformer à l'ordre de séquestre, et l'art. 303 CPPvaud., concernant le

caractère exécutoire de la décision. Il a de plus avisé le recourant de sa faculté de recourir au Tribunal d'accusation conformément à l'art. 298 CPPvaud. On ne voit d'ailleurs pas comment il aurait pu agir autrement, puisqu'il n'existe pas de dispositions spéciales de procédure dans la législation vaudoise sur l'entraide judiciaire en matière pénale, et que, faute d'invoquer les dispositions sus-rappelées, le magistrat séquestrant ne disposait pas de base légale pour ordonner les séquestres et pour menacer les contrevenants de sanction pénale (art. 227 CPPvaud., prévoyant la peine des arrêts ou de l'amende jusqu'à 500 fr.).

Si le juge d'instruction est tenu de se conformer dans l'exécution du séquestre aux règles du code de procédure pénale, ce code doit alors être appliqué entièrement, y compris son art. 298, qui prévoit le recours au Tribunal d'accusation. En effet, ce n'est pas seulement la loi d'organisation judiciaire qui prévoit un tel recours, mais aussi, comme on l'a vu, l'art. 298 CPPvaud., et dans la mesure où le juge d'instruction est tenu d'appliquer les art. 223 ss. CPPvaud., relatifs au séquestre, on ne peut exclure l'application de l'art. 298, qui constitue la suite logique des règles prévues par ces dispositions.

Le Tribunal d'accusation a dès lors violé arbitrairement l'art. 298 CPP en refusant de se saisir du recours formé par X., de sorte que son arrêt doit être annulé.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:

Admet le recours dans la mesure où il est recevable et annule l'arrêt attaqué.