Urteilskopf

106 Ib 341

52. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 3 juillet 1980 dans la cause M. c. Tribunal d'accusation du Tribunal cantonal vaudois (recours de droit public)
Regeste (de):
Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, Art. 3. Sicherungs-Beschlagnahme.

1. Solange kein Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen besteht, obliegt es den Kantonen, ausländische Rechtshilfeersuchen auszuführen und die Modalitäten und das Ausmass der Rechtshilfe zu bestimmen. Sie tun dies unter - allenfalls analoger - Anwendung ihrer strafprozessualen Vorschriften und unter Beachtung der bundesrechtlichen Anforderungen (E. 2).

2. Die kantonalen Behörden verstossen nicht gegen Bundesrecht, wenn sie eine Sicherungsbeschlagnahme anordnen, obwohl eine solche vom Europäischen Übereinkommen nicht verlangt wird (E. 3).

Regeste (fr):
Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, art. 3. Séquestre conservatoire.

1. Tant qu'il n'existe pas de loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, c'est aux cantons qu'incombe le soin d'exécuter les demandes d'entraide provenant d'Etats étrangers et de déterminer les modalités et l'étendue de l'entraide; ils le font en appliquant - au besoin par analogie - leurs dispositions de procédure pénale, tout en respectant les exigences du droit fédéral (consid. 2).

2. Les autorités cantonales ne violent pas le droit fédéral en autorisant un séquestre conservatoire prévu par leur législation, alors même qu'un tel séquestre n'est pas imposé par la Convention européenne (consid. 3).

Regesto (it):
Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, art. 3. Sequestro conservativo.

1. Fintantoché non esista una legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, incombe ai Cantoni di dare esecuzione alle domande di assistenza provenienti da Stati esteri e di determinare le modalità e l'estensione dell'assistenza; all'uopo esse applicano - ove occorra, per analogia - le proprie norme di procedura penale, rispettando le esigenze del diritto federale (consid. 2).

2. Le autorità cantonali non violano il diritto federale ove autorizzino un sequestro conservativo previsto dalla loro legislazione, e ciò benché l'esecuzione di tale sequestro non sia imposto dalla Convenzione europea (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 342

Le ressortissant français X. fait l'objet d'une enquête ouverte en France à la suite d'une plainte pénale pour escroquerie. Selon la plaignante, une partie du produit des escroqueries aurait été placée en Suisse. A la suite

de commissions rogatoires décernées par un juge d'instruction français, le juge d'instruction du canton de Vaud a ordonné, en 1976, le séquestre de tous les avoirs déposés par X. auprès de deux banques de Lausanne. Le 13 mars 1978, X. a demandé la mainlevée des séquestres, saisies et mesures coercitives prises contre lui. Sa requête ayant été rejetée, X. a recouru auprès du Tribunal d'accusation du Tribunal cantonal vaudois, qui a déclaré le recours irrecevable; mais cette décision a été annulée par le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public. Statuant à nouveau le 6 mars 1980, le Tribunal d'accusation est entré en matière sur le recours mais l'a rejeté. Par un nouveau recours de droit public, X. demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal d'accusation et la mainlevée des séquestres. Il allègue la violation des art. 4 Cst., 3, 5 et 14 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ).
Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Relevant du droit des gens, l'entraide judiciaire internationale en matière pénale rentre dans les attributions législatives de la Confédération (art. 8, 10 et 102 ch. 8 Cst.; HAUSER, Das Bankgeheimnis im internationalen Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, RPS 1971 p. 150). Celle-ci laisse cependant aux cantons, tant qu'une loi fédérale en la matière n'est pas adoptée (un projet est actuellement en délibération devant les Chambres; cf. FF 1976 II 430 ss.), le soin d'exécuter les demandes d'entraide judiciaire provenant des Etats étrangers. a) En ce qui concerne la procédure à suivre, les cantons

peuvent, en l'absence de dispositions spécifiques sur ce point, appliquer par analogie les dispositions de leur code de procédure pénale (ATF 105 Ib 211). En l'espèce, le Tribunal d'accusation a implicitement admis qu'en application du droit vaudois, il pouvait réexaminer librement, dans une procédure tendant à la mainlevée du séquestre, si les conditions auxquelles est subordonné l'octroi du séquestre étaient réalisées. Ce point n'étant pas contesté par le recourant, il n'y a pas lieu de rechercher si l'autorité peut revoir en tout temps sa première décision ou si elle ne peut le faire qu'en présence de faits nouveaux. Le Tribunal fédéral doit donc aussi rechercher, dans les limites tracées par le recours, si les conditions originaires à l'octroi de l'entraide judiciaire sont remplies. b) En ce qui concerne le droit matériel, il faut relever que, tant que la Confédération n'avait pas conclu de traités relatifs à l'entraide judiciaire pénale au sens strict, elle transmettait aux cantons les demandes qui lui étaient adressées et s'en remettait à eux quant aux mesures de contrainte admissibles. Le fait que l'Etat requérant ne pouvait pas invoquer de traité - ou ne pouvait invoquer qu'un traité réglant seulement certains points particuliers de l'entraide judiciaire (par exemple la transmission d'objets, dans les traités d'extradition) - ne mettait pas obstacle à l'octroi de l'entraide judiciaire.
Actuellement, la Confédération est liée par la Convention européenne (RS 0.351.1), par les accords complémentaires avec la République fédérale d'Allemagne (RS 0.351.913.61) et avec l'Autriche (RS 0.351.916.32), ainsi que par la convention conclue avec les USA (RS 0.351.933.6). Lors de l'adhésion à la Convention européenne, le Conseil fédéral a émis un certain nombre de réserves quant aux conditions auxquelles l'entraide judiciaire en matière pénale peut être accordée. Ces réserves sont l'expression de principes du droit fédéral - repris aussi dans le projet de loi sur l'entraide judiciaire pénale - qui valent à fortiori pour les demandes d'entraide adressées hors convention (ATF 103 Ia 209, ATF 99 Ia 87; cf. HAUSER, RPS 1971 p. 152).
Dans la mesure toutefois où les traités ne règlent pas exhaustivement l'entraide judiciaire, ainsi que dans les

relations avec les pays qui ne sont pas liés à la Suisse par un traité, la Confédération laisse encore aux cantons, tant qu'une loi fédérale n'est

BGE 106 Ib 341 S. 344

pas adoptée, le soin de déterminer les modalités et l'étendue de l'entraide, dans le respect des exigences du droit fédéral (JAAC 27/1957 No 3, 40/1976 No 88; ATF 98 Ia 231 consid. 4a; MARKEES, RPS 1973 p. 239; HAUSER, RPS 1967 p. 227 et 1971 p. 151). Les cantons doivent donc respecter les principes généraux auxquels la Suisse subordonne l'octroi de l'entraide judiciaire, même s'il s'agit de mesures de contrainte qui ne seraient pas prévues par la Convention européenne.

3. Le recourant prétend qu'un séquestre conservatoire, non prévu par la Convention européenne, ne peut pas être ordonné. On peut en effet se demander si, dans les "actes d'instruction" à exécuter sur le territoire de l'Etat requis (art. 3 CEEJ), sont compris aussi les séquestres conservatoires, destinés à empêcher que le délinquant ne profite du produit de son infraction. a) Dans le premier arrêt concernant le recourant (ATF 105 Ib 216 ss.), le Tribunal fédéral a évoqué cette question, sans la trancher - comme il l'avait déjà évoquée et laissée indécise dans l'arrêt Credito Svizzero (ATF 99 Ia 91); il a toutefois relevé que, selon l'avis exprimé par ROGER DUSSAIX dans une publication du Comité européen pour les problèmes criminels intitulée "Problèmes relatifs à l'application pratique de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale" (Conseil de l'Europe, Strasbourg 1971, p. 35 ss., 43), l'art. 3 CEEJ ne devait être invoqué que pour les besoins de l'instruction et non pour garantir les prétentions civiles d'un lésé, si ce n'est à la rigueur à titre temporaire, le temps de permettre au lésé d'entreprendre lui-même les démarches nécessaires à la protection de ses intérêts. Tenant pour insuffisante la protection des lésés assurée par la Convention européenne, la Suisse a conclu avec la République fédérale d'Allemagne (le 13 novembre 1969) et avec l'Autriche (le 13 juin 1972) des accords complémentaires prévoyant notamment la possibilité d'obtenir le séquestre, par l'Etat requis, du produit d'une infraction et son transfert à l'Etat requérant (art. 2 al. 3 de chacun des accords). Ainsi, pour la Suisse et ses deux partenaires, cette possibilité est donnée par les accords complémentaires et non par la Convention européenne, mais elle n'est pas exclue par celle-ci (cf. à ce sujet FF 1970 II 241 ss., 247 et 248; FF 1973 II 967 ss., 973). En tout cas, on ne saurait déduire de la conclusion de ces

BGE 106 Ib 341 S. 345

accords que l'art. 3 CEEJ (lequel vise également les saisies, selon le Rapport explicatif du Conseil de l'Europe, p. 14) exclut la possibilité pour un Etat signataire d'obtenir également - au moins à titre provisoire - un séquestre conservatoire dans l'Etat requis. La question peut cependant rester indécise dans la présente espèce aussi, comme on va le voir ci-dessous. b) En effet, la Convention européenne ne présente pas un caractère exhaustif, en ce sens que les Etats membres s'engageraient non seulement à accorder l'entraide judiciaire aux conditions conventionnelles, mais aussi à ne pas l'accorder d'une manière plus étendue en vertu de leur droit autonome ou de conventions particulières entre Etats. Au contraire, les parties contractantes se sont engagées à s'accorder "l'aide judiciaire la plus large possible" (art. 1er al. 1 CEEJ); il est vrai que cet engagement est limité aux mesures prévues par la convention ("selon les dispositions de la présente convention"), mais il n'en exprime pas moins le but, recherché par les signataires, de faciliter autant que possible l'entraide internationale. Par ailleurs, il résulte de l'art. 26 CEEJ que les parties contractantes peuvent conclure des accords spéciaux "pour compléter" la convention ou en faciliter l'application. On a vu que la Suisse a conclu de tels accords avec deux pays voisins, précisément pour compléter la Convention européenne en ce qui concerne le séquestre et la remise à

l'Etat requérant du produit d'une infraction. Il faut en inférer que la Convention européenne - à supposer qu'elle ne la prévoie pas - n'exclut en tout cas pas une telle mesure. Ces considérations valent évidemment aussi dans les relations entre la France et la Suisse. Si le Traité d'extradition du 9 juillet 1869 prévoit une remise d'objets dans le cas particulier de l'extradition (art. 5), il n'en résulte pas que, ce faisant, la France et la Suisse aient voulu s'interdire des actes d'entraide sous forme de séquestre conservatoire dans d'autres hypothèses. Déjà avant la ratification de la Convention européenne, les deux pays se prêtaient une large assistance en matière pénale; or leur adhésion à cette convention ne pouvait avoir pour sens qu'ils entendaient, pour l'avenir, exclure toute assistance en dehors des cas expressément prévus par la Convention européenne d'entraide judiciaire et le Traité d'extradition. c) Tant que la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale n'est pas adoptée, il n'existe par ailleurs pas de norme de droit fédéral interdisant en soi un séquestre conservatoire portant sur le produit présumé

d'une infraction, à titre de mesure d'entraide judiciaire internationale. Il sied au contraire de relever que le projet de loi sur l'entraide judiciaire prévoit expressément à l'art. 71 la remise d'objets dans le cadre d'une telle assistance (FF 1976 II 497); la nécessité s'en était fait sentir en une matière qui n'était pas réglementée ou ne l'était que de manière rudimentaire (MARKEES, RPS 1973 p. 241 ss.). La Confédération transmettant les demandes d'entraide judiciaire aux cantons, ceux-ci décident dès lors à ce sujet en application de leur propre droit, à défaut de règles conventionnelles ou de principes de droit fédéral (consid. 3). d) Ainsi, le canton de Vaud pouvait, en application de son propre droit, accéder à la demande d'entraide dans une mesure plus large que ne l'exigeait la Convention européenne. Sur le vu de la rédaction de l'arrêt attaqué, il faut admettre que le Tribunal d'accusation a voulu appliquer le droit vaudois (art. 223 CPP) pour justifier le séquestre conservatoire, dans la mesure où celui-ci n'était pas imposé par la Convention européenne. Le recourant n'a mis en cause l'application du droit cantonal qu'en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, en raison des traités liant la Suisse à la France. Or ce moyen n'est pas fondé. Pour le surplus, l'application du droit cantonal n'est pas attaquée en tant que telle. Le Tribunal fédéral ne peut donc examiner d'office la constitutionnalité de la loi cantonale et de son application.