Urteilskopf

113 IV 93

27. Arrêt de la Chambre d'accusation du 3 avril 1987 dans la cause X. c. Office fédéral de la police (plainte EIMP)
Regeste (de):
Art. 15 IRSG, Entschädigung für ungerechtfertigte Haft.

- Materiellrechtlich sind der BStP und das VStrR, nicht das VG, analog anwendbar (E. 1).

- Verfahrensrechtlich ist das VStrR analog anwendbar (E. 2).

- Grenzen der Haftung für die Folgen eines Auslieferungshaftbefehls, der sich als ungerechtfertigt erweist (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 15 EIMP, indemnité pour détention injustifiée.

- Sur le plan matériel, la PPF et le DPA sont applicables par analogie, à l'exclusion de la LRCF (consid. 1).

- Sur le plan de la procédure, c'est le DPA qui s'applique par analogie (consid. 2).

- Limites de la responsabilité en cas de mandat d'arrêt aux fins d'extradition qui s'est révélé injustifié.

Regesto (it):
Art. 15 AIMP, indennità per carcere ingiustificatamente sofferto.

- Sotto il profilo sostanziale, la PP e il DPA sono applicabili per analogia, con esclusione della LResp (consid. 1).

- Sotto il profilo della procedura, si applica per analogia il DPA (consid. 2).

- Limiti della responsabilità in caso di ordine di arresto ai fini di estradizione risultato ingiustificato (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 94

BGE 113 IV 93 S. 94

A.- Le 5 octobre 1985, X., directeur adjoint d'une banque, a été arrêté en exécution d'un mandat d'arrêt aux fins d'extradition décerné par l'Office fédéral de la police (OFP); en effet, le Procureur général de la République italienne, à Turin, avait décerné un mandat d'arrêt contre X. soupçonné d'avoir participé à un vaste trafic de stupéfiants; il a été procédé aussi à une perquisition au domicile de X. et à la saisie de tous ses avoirs bancaires. Le 10 octobre 1985, le Procureur de Turin a révoqué le mandat d'arrêt frappant X., si bien que le 11 octobre 1985 l'OFP ordonna la libération immédiate de celui-ci. Un mois plus tard, soit le 11 novembre 1985, le Procu-

reur de Turin a demandé l'audition de X. dans le cadre d'une commission rogatoire et notamment le séquestre de divers comptes bancaires. L'OFP a constaté que cette demande d'entraide n'était pas manifestement inadmissible et l'a fait suivre aux autorités cantonales compétentes; le Juge d'instruction du canton de Genève a ordonné l'audition de X.; le Ministère public du district de Zurich (Bezirksanwaltschaft Zürich) a adressé une circulaire à toutes les banques de ce canton leur intimant l'ordre d'indiquer par écrit si elles étaient ou avaient été en relations bancaires avec les personnes physiques ou morales désignées, dans l'affirmative de fournir les pièces justificatives et de bloquer toutes les valeurs y relatives; cette ordonnance contient notamment les motifs qui suivent: "... Zahlreiche Mitglieder der Heroinhändler-Organisation wurden auch in Italien verhaftet, ferner 2 in Zürich (Beschuldigte 4 und 5), sowie 2 in Genf (X. und A.). ..." A la demande du Procureur de Turin, le Juge d'instruction italien a rendu une ordonnance de non-lieu datée du 29 janvier 1986 contenant notamment les termes suivants: "... dichiara chiusa la formale istruttoria nei confronti del solo imputato X. ...; ... dichiara non doversi procedere nei confronti di X. in ordine al reato a lui ascritto per non avere egli commesso il fatto."

B.- Par lettre du 1er décembre 1986, l'OFP a déclaré ne pas entrer en matière sur la demande d'indemnisation de X., qui avait conclu à une indemnité de 655'695 francs 60 pour détention injustifiée et autres actes de procédure.



Le 30 décembre 1986, X. a saisi la Chambre de céans d'une plainte par laquelle il demande principalement que la Confédération suisse soit tenue de lui verser 491'542 francs 30 à titre d'indemnité, sous suite de dépens. Subsidiairement, il conclut à ce que la Chambre de céans fixe elle-même l'indemnité en cause, dépens à charge de la Confédération suisse. Il précise encore qu'en cas d'incompétence de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, la plainte doit être transmise à l'autorité compétente.

C.- Invité à présenter des observations, l'OFP a conclu à l'allocation d'une indemnité adaptée au dommage et au tort effectivement subis par et à la suite de la détention extraditionnelle et d'une indemnité appropriée pour les frais de défense dans la procédure d'extradition devant les autorités suisses; les frais de la procédure devant le Tribunal fédéral devraient, selon l'OFP, être supportés par le plaignant.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Aux termes de l'art. 15 EIMP (RS 351.1), les dispositions fédérales ou cantonales sont applicables par analogie à l'indemnité due pour la détention injustifiée et les autres dommages subis par la personne poursuivie au cours d'une procédure menée notamment en Suisse; la Confédération verse l'indemnité si la demande est présentée ou exécutée par une autorité fédérale. Il est incontesté que X. a été l'objet d'une procédure relative à la coopération internationale en matière pénale, domaine où l'EIMP s'applique (art. 1er al. 1 EIMP). Dans la mesure où l'OFP a décerné un mandat d'arrêt aux fins d'extradition contre X., mandat exécuté par une autorité cantonale, et où cet office a ensuite ordonné la mise en liberté du plaignant, c'est bien une autorité fédérale qui a agi (voir art. 47 al. 1 et 49 al. 1 EIMP). Dès lors que les conditions de l'art. 15 EIMP sont réunies, les dispositions du droit fédéral tels les art. 122 al. 1 PPF et 99 al. 1 DPA, prévoyant l'indemnisation pour détention injustifiée et autres dommages, sont applicables par analogie; on ne saurait en conséquence suivre l'OFP d'après lequel la loi sur la responsabilité de la Confédération (LRCF, RS 170.32) trouverait application; en effet, selon l'art. 3 al. 2 LRCF, lorsque la responsabilité pour des faits déterminés est prévue dans des actes législatifs spéciaux, la responsabilité de la Confédération est régie par ces dispositions. D'ailleurs, d'après cet article la responsabilité de la Confédération est engagée seulement si le dommage

a été causé sans droit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (ATF 103 Ib 67 consid. 3).

2. On peut se demander si le principe de l'application analogique des dispositions concernant l'indemnisation due en raison de détention injustifiée et d'autres dommages, prévu à l'art. 15 al. 1 EIMP, a une portée uniquement matérielle ou aussi procédurale; les travaux préparatoires ne donnent pas de réponse concluante à cet égard. La règle prévue à l'art. 12 EIMP, d'après laquelle les actes de procédure sont réglés par le droit de procédure applicable en matière pénale, ne se rapporte qu'aux actes de collaboration internationale dans ce domaine précis, c'est-à-dire dans la mesure où il s'agit bien d'actes concernant la justice pénale; cela ressort de la systématique de l'EIMP et des travaux préparatoires (voir FF 1976 II 442 et rapport de la commission d'experts, p. 31). L'art 10 LRCF invoqué par l'OFP, aux termes duquel le Tribunal fédéral statue en instance unique au sens des art. 110 ss de l'OJ, ne s'applique pas; il a pour unique objet les réclamations dirigées contre la Confédération en vertu de cette loi dont la portée est définie restrictivement (art. 3 LRCF). Si l'on admet d'une part l'existence d'une lacune de l'art. 15 EIMP, il s'impose de la combler en se référant aux art. 122 al. 3 PPF et 100 al. 4 DPA afin de procéder par analogie et de sauvegarder l'unité du droit. D'autre part, sur le plan de la compétence de la Chambre d'accusation, le résultat ne serait pas différent si l'on admettait que les dispositions de procédure précitées sont applicables par analogie en fonction du texte même de l'art. 15 EIMP. En matière d'indemnité pour détention préventive ou d'autres actes d'instruction découlant de l'application de la PPF, la Chambre de céans prononce après avoir reçu une proposition émanant du juge d'instruction (art. 122 al. 3 PPF); sur le plan du droit pénal administratif, la Chambre de céans statue sur la plainte déposée contre la décision prise par l'administration (art. 100 al. 4 DPA). Dans les domaines étroitement liés que constituent la mise en détention de l'accusé, la perquisition et la confiscation (qui peuvent justifier une indemnité), la PPF, le DPA et l'EIMP contiennent une attribution de compétence qui correspond pour l'essentiel à celle relative à l'indemnité. Aux termes de l'art. 52 al. 2 PPF, l'inculpé peut recourir à la Chambre de céans contre le refus de mise en liberté émanant du juge d'instruction ou du procureur général; il en va de même - par voie de plainte - lorsqu'un refus semblable est prononcé par l'autorité judiciaire au sens de



l'art. 51 al. 5 DPA ou aussi par l'OFP dans le cadre de l'EIMP (art. 47 al. 1 et 48 al. 2 EIMP); la Chambre de céans peut également être saisie d'un recours - respectivement d'une plainte - en matière de séquestre (ou de saisie; art. 65 PPF, 46 DPA, 47 al. 3 EIMP), de perquisition et de perquisition visant des papiers (art. 67 PPF, 48 DPA, art. 69 PPF, 50 DPA; pour la voie de recours ou de plainte: art. 214 et 69 al. 3 PPF, 26 al. 1 et 2 DPA, 48 al. 2 EIMP).
En l'espèce, l'OFP n'étant pas entrée en matière sur la demande d'indemnité du plaignant et la Chambre de céans ayant été saisie de la cause très rapidement, on pourrait laisser indécise la question de savoir si la procédure ainsi suivie était celle de l'art. 122 al. 3 PPF ou de l'art. 100 al. 4 DPA. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, on doit toutefois préférer l'application de l'art. 100 al. 4 DPA à celle de l'art. 122 al. 3 PPF; en effet, dans une procédure d'entraide internationale en matière pénale, telle que l'extradition par exemple, l'Etat requis exerce une activité administrative sur le plan international (FF 1976 II 434; ATF 109 Ib 157 consid. 3b, 99 Ia 90); c'est aussi pour ce motif que le mandat d'arrêt aux fins d'extradition est décerné par une autorité administrative, non pas judiciaire, sous réserve il est vrai de la voie de la plainte à la Chambre de céans.

3. En vertu de l'art. 15 EIMP et des dispositions fédérales applicables par analogie, une indemnité est due

pour la détention injustifiée et les autres dommages subis par la personne poursuivie; elle peut être refusée cependant, en tout ou en partie, à l'inculpé qui a provoqué l'instruction par sa faute ou qui a, sans raison, entravé ou prolongé la procédure (art. 99 al. 1 DPA; voir art. 122 al. 1 PPF). La Confédération verse l'indemnité seulement si la demande d'entraide présentée par un Etat étranger est exécutée par une autorité fédérale (art. 15 al. 2 EIMP). Une plainte comme celle qui est en cause ici n'est recevable que pour violation du droit fédéral, pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents ou pour inopportunité (art. 100 al. 4 en liaison avec l'art. 28 al. 2 DPA). a) Le plaignant a dû subir des opérations d'instruction objectivement graves constituées par son arrestation le 5 octobre 1985, sa détention durant 7 jours, la perquisition effectuée à son domicile et la saisie de tous ses avoirs bancaires; il en est résulté un dommage important qui s'est révélé injustifié après que les poursuites pénales dirigées contre le détenu eurent fait l'objet d'un non-lieu, car il n'avait pas commis



les infractions qu'on lui reprochait (ATF 108 IV 202 consid. b et jurisprudence citée). En revanche, sa comparution à l'audience du Juge d'instruction genevois du 8 octobre 1985, tenue pour lui notifier le mandat d'arrêt en vue d'extradition, ne saurait entrer en ligne de compte dans la fixation du préjudice. L'OFP a décerné le mandat d'arrêt en vue d'extradition; on doit considérer que la perquisition et la saisie des avoirs bancaires consécutives à cet acte ont également été ordonnées par cet office dont la loi exige qu'il prenne simultanément les mesures permettant la remise des objets et valeurs qui peuvent servir de moyens de preuve ou qui proviennent de l'infraction et qu'il décide quels sont ces objets et valeurs (art. 34 al. 1 et 47 al. 3 EIMP); de plus, l'OFP a fait suivre aux autorités cantonales, destinataires du télex ordonnant l'arrestation, la demande du Procureur de Turin qui requérait non seulement l'arrestation mais encore la perquisition et la saisie. On ne saurait soutenir, l'OFP en convient, que X. ait provoqué l'instruction par sa faute ou, sans raison, entravé ou prolongé la procédure. Dès lors, son droit à une indemnité doit être reconnu dans son principe. Le plaignant ne demande pas la réparation d'un préjudice matériel mais moral, causé par les mesures d'instruction, ce qui est admissible (ATF 107 IV 156 et références). Le montant de l'indemnité doit être fixé en fonction de la gravité de l'atteinte portée à la personnalité (art. 49 al. 1 CO). En l'espèce, cette atteinte est d'une importance certaine compte tenu de l'activité professionnelle du plaignant et de l'inconsistance de la grave accusation portée à tort contre lui. Toutefois, une indemnité pour tort moral de 100'000 fr. dépasse nettement ce que l'on peut raisonnablement considérer comme adéquat. La comparaison avec des cas semblables conduit à en fixer la quotité à un montant total de 5'000 fr. au plus. Rien ne démontre notamment que le plaignant aurait subi un choc psychique particulier du fait des mesures d'instruction subies.
b) On ne discerne pas d'indice ni même d'offre de preuve tendant à établir que l'OFP, auteur du mandat d'arrêt, est responsable de la parution de l'article du journal "La Suisse" du 12 octobre 1985 au sujet de l'arrestation du "Britannique X.". Si l'on ne peut établir que ce texte a pour origine des informations émanant de l'OFP, le droit à une indemnité de ce chef n'est pas fondé.



c) Le plaignant demande également à être indemnisé pour le tort moral causé par la circulaire du 18 novembre 1985 adressée à toutes les banques du canton de Zurich par le Procureur du district de Zurich (Bezirksanwaltschaft); cette autorité agissait dans le cadre d'une instruction qui ne touchait pas que le plaignant et demandait ainsi aux établissements bancaires de révéler leurs relations avec les personnes poursuivies, de fournir les pièces y afférentes et de saisir tous les avoirs concernés; le texte comprenait notamment les termes suivants: "Zahlreiche Mitglieder der Heroinhändler-Organisation wurden auch in Italien verhaftet, ferner 2 in Zürich (Beschuldigte 4 und 5) sowie 2 in Genf (X. und A.)." Cette ordonnance a pour objet non pas l'extradition mais d'autres actes d'entraide au sens de l'art. 16 al. 1 EIMP, ce qui ressort de sa teneur et de la demande

d'entraide du Procureur de Turin du 11 novembre 1985 sur laquelle elle est fondée; cette circulaire concernait donc la préservation des preuves et la saisie d'avoirs concernant les 11 personnes physiques et morales citées en tête, au nombre desquelles ne figure pas le plaignant; force est donc de constater qu'elle n'a aucun rapport avec l'extradition de celui-ci (voir FF 1966 I 481). Or l'exécution d'autres actes d'entraide revient aux cantons, non pas à l'OFP (art. 16 al. 1 et 17 al. 2 EIMP; FF 1976 II 462), et en l'espèce ce sont les cantons qui les ont exécutés; le devoir incombant à l'OFP de transmettre aux autorités cantonales et fédérales compétentes les demandes concernant les autres actes d'entraide, à moins qu'elles ne soient manifestement irrecevables, ne justifie pas une autre interprétation (art. 17 al. 2 EIMP). Dès lors, la Confédération n'est pas tenue de verser une indemnité de ce chef (art. 15 al. 2 EIMP).
d) Les frais engagés par la personne poursuivie pour sa défense peuvent aussi donner lieu à une indemnité (ATF 108 IV 203; arrêt non publié de la Chambre de céans du 14 avril 1981 dans la cause Sch. c. Bundesanwaltschaft, cité aux ATF ATF 107 IV 155, consid. 2b et 5; art. 11 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure pénale administrative, RS 313.32).
La raison pour laquelle le plaignant a constitué un avocat en Italie est indépendante de la décision prise dans d'autres pays, dont l'Etat requis en vue de l'extradition; comme le reconnaît le plaignant, son avocat en Italie avait pour mission d'obtenir le plus rapidement possible la levée du mandat d'arrêt décerné par le Procureur de Turin. Donc, sur le plan formel, cette mesure de défense n'était pas dirigée de façon directe



contre l'exécution par l'OFP de la demande d'extradition, si bien qu'au sens de l'art. 15 al. 2 EIMP, la Confédération ne saurait verser une indemnité de ce chef. La constitution d'un avocat en Suisse se justifiait face au mandat d'arrêt émanant de l'OFP. La note d'honoraires de 35'731 francs 10, qui comprend d'ailleurs des démarches postérieures à la mise en liberté du plaignant, n'indique pas le temps consacré au dossier ni le prix de l'heure retenu; elle se limite à une indication plus ou moins globale des opérations entreprises, qui ne permet pas de spécifier ces points par une récapitulation détaillée au sens de l'art. 11 de l'ordonnance précitée (RS 313.32). Si l'on admet un coût de l'heure d'avocat de 200 fr., il en résulte une durée de plus de 175 heures, soit environ 22 jours de travail, c'est-à-dire près d'un mois; faute de données propres à justifier ce chiffre, on doit le considérer comme exagéré. La proposition de faire taxer les honoraires par la commission de taxation compétente du canton de Genève ne permet pas une autre conclusion, car cette autorité ne serait pas non plus en mesure de se déterminer en connaissance de cause si le plaignant ne complétait pas le dossier. Or, la Chambre de céans ne saurait se prononcer en cette matière lorsque les pièces propres à démontrer l'ampleur des mesures nécessaires pour assurer sa défense font défaut. Le plaignant ne saurait obtenir de dédommagement à ce titre (arrêt non publié de la Chambre de céans du 9 novembre 1982 dans la cause C. c. Bundesanwaltschaft, consid. 2b). e) Le plaignant soutient que son incarcération injustifiée, en particulier, lui a causé un préjudice capitalisé de 335'846 fr. 70 au titre de perte de gain futur. Cependant, il n'apporte aucun élément concret propre à justifier, même très partiellement, cette prétention et n'offre pas de preuve à cet égard. D'après la jurisprudence, le préjudice dont on réclame la réparation doit résulter de faits précis et démontrés (ATF 107 IV 157 et jurisprudence citée); dès lors, il ne suffit pas de se déclarer prêt à apporter la preuve de l'existence et de la quotité du dommage par l'audition de témoins, sans autres précisions.
A tort, le plaignant se réfère à l'art. 25 al. 2 DPA aux termes duquel la Chambre de céans ordonne l'administration de preuves s'il en est besoin pour sa décision; les plaintes contre le refus d'indemnisation par l'administration suivent exclusivement la procédure prévue aux art. 28 al. 2 à 5 DPA applicable par analogie (art. 100 al. 4 DPA); or, on l'a vu,

une telle plainte est recevable seulement pour violation du droit fédéral, pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents ou pour inopportunité (art. 28 al. 2 DPA). Le plaignant n'invoque cependant aucun de ces griefs et n'a d'ailleurs pas non plus formulé d'offres de preuve concrète devant l'OFP.