Urteilskopf

119 Ib 56

6. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 8 mars 1993 dans la cause Hoirs de Ferdinand Marcos contre République des Philippines et Office fédéral de la police (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Internationale Rechtshilfe in Strafsachen; Art. 80 IRSG.

Verfahren und Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid des BAP, mit dem ein "Leitkanton" bestimmt wurde (E. 1).

Art. 24 Abs. 1 IRSG, Legitimation zur Einsprache gegen einen solchen Entscheid (E. 2).

Voraussetzungen der Anwendung von Art. 80 IRSG (E. 3).

Regeste (fr):
Entraide judiciaire internationale en matière pénale; art. 80 EIMP.

Procédure, admissibilité du recours de droit administratif contre une décision de l'OFP désignant un canton directeur (consid. 1).

Art. 24 al. 1 EIMP, qualité pour former opposition contre une telle décision (consid. 2).

Conditions d'application de l'art. 80 EIMP (consid. 3).

Regesto (it):
Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale; art. 80 AIMP.

Procedura, ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione dell'UFP che designa un cantone direttore (consid. 1).

Art. 24 cpv. 1 AIMP, qualità per impugnare mediante opposizione tale decisione (consid. 2).

Condizioni di applicazione dell'art. 80 AIMP (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 57

BGE 119 Ib 56 S. 57

Dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire ouverte à la demande de la République des Philippines et concernant les avoirs en Suisse de l'ex-président Ferdinand Marcos (décédé le 28 septembre 1989), l'Office fédéral de la police (ci-après l'OFP) a, le 23 mai 1991, désigné le canton de Zurich comme canton directeur au sens de l'art. 80 EIMP, pour toutes les décisions restant à prendre postérieurement à l'arrêt rendu dans cette cause le 21 décembre 1990 par le Tribunal fédéral (ATF 116 Ib 452). L'OFP a considéré que l'exécution de la demande d'entraide nécessitait des investigations dans plusieurs cantons, soit Fribourg, Genève et Zurich,

et qu'il convenait de simplifier et d'accélérer la procédure d'entraide. Par lettre du 30 mai 1991, l'avocat à Genève des hoirs de feu Ferdinand Marcos (soit Imelda Marcos, Ferdinand et Maria Victoria Irène Marcos, ci-après: les hoirs Marcos) a déclaré former opposition contre cette décision. Le 13 novembre 1992, l'OFP a déclaré l'opposition irrecevable: des procurations suffisantes n'avaient pas été déposées; par ailleurs, les recourants n'avaient, malgré les demandes répétées de l'OFP, pas indiqué en quoi résidait leur intérêt à s'opposer à la décision attaquée; leur refus de collaborer sur ces deux points suffisait à rendre irrecevable l'opposition, en application de l'art. 13 al. 2 PA. Cette solution s'imposait de toute façon, car l'opposition n'était justifiée par aucun intérêt digne de protection. Cette décision mentionne comme voie de droit le recours administratif auprès du Département fédéral de justice et police. Agissant par la voie du recours de droit administratif, les hoirs Marcos demandent au Tribunal fédéral d'annuler cette dernière décision et celle du 23 mai 1991. Les hoirs Marcos ont également interjeté un recours administratif auprès du Département fédéral de justice et police. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours au sens des considérants.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 118 Ib 139 consid. 2 et les arrêts cités). a) Selon l'art. 29 al. 1 OJ, les mandataires doivent justifier de leurs pouvoirs par une procuration jointe au dossier; la procuration peut être exigée en tout temps. Une communauté héréditaire n'ayant pas

la personnalité juridique, ses membres doivent en principe agir en commun tant que la succession n'est pas partagée (art. 602 CC). En l'espèce, l'avocat des recourants produit deux procurations; l'une signée à Honolulu le 15 octobre 1989 par Imelda Trinidad Romualdez Marcos et Ferdinand Romualdez Marcos II, agissant au nom des héritiers de feu Ferdinand Marcos; l'autre signée par Maria Victoria Irène Romualdez Marcos Araneta. Comme le relève l'OFP, Imelda Marcos Manotoc, fille du défunt, n'a pas présenté de procuration. Toutefois, selon la jurisprudence, les membres d'une communauté ont qualité, au sens de l'art. 103 OJ, pour recourir séparément lorsque le recours est dirigé contre une mesure imposant des charges ou obligations (ATF 116 Ib 449 -450 consid. 2). La question de savoir si tel est le cas en l'espèce, et si, le cas échéant, les cosignataires de la première procuration disposent de pouvoirs de représentation suffisants, peut en l'état rester indécise, vu le sort du recours. De toute manière, l'absence de procuration ne pourrait conduire à l'irrecevabilité d'un acte que si, préalablement, l'intéressé avait été invité à fournir ce titre dans un certain délai, sous peine d'irrecevabilité (art. 30 al. 2 OJ, par analogie pour la procédure devant l'OFP). b) Dans sa réponse au recours, l'OFP fait valoir que la mesure prise le 23 mai 1991 ne serait pas une décision au sens de l'art. 5 PA (auquel renvoie l'art. 97 al. 1 OJ), mais une simple mesure d'organisation. Cette opinion ne peut être suivie; conférant une compétence au canton de Zurich, et supprimant dans la même mesure les attributions des cantons de Fribourg et Genève, l'acte attaqué modifie la situation juridique; même s'il ne modifie que la situation de procédure des recourants (en soumettant leur cause à d'autres autorités), l'acte en question revêt un caractère décisionnel indéniable. c) Dans sa décision, l'OFP a estimé que la désignation d'un canton directeur se situait, par sa nature, entre l'examen préalable au sens de l'art. 14 OEIMP, non attaquable séparément, et la délégation à une autorité fédérale (art. 17 al. 4 EIMP), susceptible d'un recours au Département fédéral de justice et police; il en a déduit que, pour autant qu'un recours soit possible (ce qu'il conteste dans sa réponse au recours), il s'agirait du recours administratif (art. 26 EIMP). En vertu de l'art. 102 OJ, le recours de droit administratif n'est pas possible lorsqu'est ouverte une des voies de recours mentionnées aux let. a à c, ou tout autre recours ou opposition préalable (let. d). Selon

l'art. 25 al. 1 EIMP, le recours de droit administratif est ouvert immédiatement notamment contre les décisions des autorités fédérales de première instance, à moins que la loi n'en dispose autrement.

BGE 119 Ib 56 S. 59

Cette disposition attribue une compétence générale au Tribunal fédéral, susceptible d'exceptions dans les seuls cas expressément prévus par l'EIMP. La décision attaquée ne constitue pas une telle exception. Les décisions mentionnées à l'art. 17 al. 4 EIMP, pouvant en vertu de l'art. 26 EIMP faire l'objet d'un recours administratif, concernent l'exécution de la demande par une autre autorité fédérale. S'agissant de dérogations à une attribution générale de compétence, on ne saurait interpréter largement cette disposition. Le recours de droit administratif est par conséquent ouvert contre la décision, prise en première instance par l'OFP, concernant la désignation d'un canton directeur au sens de l'art. 80 EIMP. d) Saisi d'un tel recours, le Tribunal fédéral n'est, en vertu de la règle spéciale de l'art. 25 al. 6 EIMP, pas lié par les conclusions des parties. Il examine librement les griefs soulevés et peut faire porter son examen sur d'autres points, mais il n'est pas tenu, comme le serait une autorité de surveillance, d'examiner d'office la conformité de la décision attaquée avec l'ensemble du droit applicable (ATF 118 Ib 73 consid. 2c et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral ne revoit pas l'opportunité des décisions entreprises, sauf lorsque l'autorité a excédé son pouvoir d'appréciation ou en a abusé (art. 104 OJ). e) Dans une procédure régie comme en l'espèce par le droit fédéral, l'auteur d'un recours ou d'une opposition déclarée irrecevable, pour défaut de qualité pour recourir ou pour d'autres raisons, a qualité pour contester ce prononcé par la voie du recours de droit administratif (ATF 114 Ib 158 consid. 1c). Par ailleurs, comme on le verra (consid. 2b), la qualité pour recourir sur le fond contre la désignation d'un canton directeur dans la procédure d'entraide doit aussi être reconnue aux recourants.

2. a) Selon l'art. 24 al. 1 EIMP, quiconque est touché par une mesure de l'Office fédéral et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit modifiée ou annulée peut former opposition. Cette disposition a la même teneur que les art. 103 let. a OJ et 48 let. a PA; elle doit être interprétée de la même manière. Selon la jurisprudence, ni l'art. 103 let. a OJ, ni l'art. 48 let. a PA n'exigent du recourant qu'il puisse se prévaloir d'un intérêt juridiquement protégé; point n'est besoin qu'il soit affecté dans ses droits ou ses obligations: l'essentiel est qu'il soit concrètement touché par la décision attaquée. Il peut l'être de manière quelconque, matériellement aussi bien que juridiquement (ATF 104 Ib 317 consid. 3b). La qualité pour recourir est donnée, au regard de ces dispositions, au justiciable touché plus que quiconque ou que la généralité des administrés dans ses intérêts

BGE 119 Ib 56 S. 60

économiques, matériels ou idéaux; tel est le cas chaque fois que sa situation, de droit ou de fait, peut être influencée par le sort de la cause (ATF 116 Ib 450 consid. 2b, 110 Ib 400 consid. 1b et les arrêts cités). Le recours populaire, dans l'intérêt de la loi, ou le recours dans l'intérêt d'un tiers sont en revanche exclus.
b) En l'espèce, l'OFP a nié l'existence d'un intérêt digne de protection: les recourants ne subissaient aucun préjudice; la décision contestée leur conférait une meilleure vue d'ensemble de par la simplification de la procédure, évitait des décisions contradictoires et leur épargnait des frais sans pour autant réduire les possibilités de recours. Ces considérations (que l'autorité pouvait, comme on le verra, retenir au fond) ne suffisent toutefois pas pour dénier l'intérêt des recourants à s'opposer à la mesure critiquée. La qualité au fond des recourants, expressément concernés par la demande d'entraide, n'est pas contestable. Or, s'agissant d'une décision de nature formelle, comme celle par laquelle un canton est chargé de conduire les opérations au sens de l'art. 80 EIMP, l'intérêt des recourants découle naturellement de leur droit de participer à la procédure, et

de se déterminer sur son déroulement; il équivaut à celui de tout administré à voir sa cause instruite et jugée par l'autorité compétente, désignée par la loi ou conformément à elle; selon une jurisprudence constante, la protection contre l'interdiction du déni de justice formel, dont c'est un cas d'application, n'exige pas que le justiciable démontre une incidence sur la décision au fond (ATF 117 Ia 10 consid. 1b et les arrêts cités). Ce droit permet aux parties de contester l'opportunité d'une décision à ce sujet, dans son principe et dans ses modalités. En l'occurrence, les recourants peuvent ainsi, par exemple, faire valoir que, l'affaire étant depuis longtemps dans les mains d'une autorité cantonale, il ne serait pas opportun de l'en dessaisir au profit d'une autorité d'un autre canton; ils peuvent aussi critiquer l'attribution de la cause à un canton plutôt qu'à un autre, dans lequel ils seraient déjà représentés. En déclarant l'opposition irrecevable, faute qu'un intérêt digne de protection et, subsidiairement, parce que les recourants n'avaient pas collaboré dans la démonstration d'un tel intérêt, l'OFP a donc violé le droit fédéral.
c) Cette conclusion n'a pas pour conséquence le renvoi de la cause à l'OFP. En effet, à teneur de l'art. 114 al. 2 OJ, le Tribunal fédéral peut, lorsqu'il annule la décision attaquée, statuer lui-même sur le fond. Il ne saurait en règle générale faire usage de cette possibilité lorsque l'autorité inférieure ne s'est prononcée que sur la recevabilité, sans examiner - même à titre subsidiaire - le fond du litige,

BGE 119 Ib 56 S. 61

notamment parce que cela priverait le justiciable d'un degré de juridiction (arrêt du 21 janvier 1987 en la cause X., consid. 1b, non publié à l'ATF 113 Ib 81). En l'espèce, si elles ne suffisent pas, comme on l'a vu, pour dénier aux recourants la qualité pour former opposition, les raisons invoquées par l'OFP pourraient motiver un rejet de l'opposition sur le fond. Il se justifie d'examiner cette motivation subsidiaire, implicite; les recourants se sont largement exprimés sur la question de fond, et l'argumentation de leur recours est, dans sa plus grande partie, dirigée contre la décision du 23 mai 1991 (l'argumentation est identique sur ce point à celle de l'opposition du 4 mars 1992), de sorte que leur droit d'être entendus est respecté. Le recours tend d'ailleurs formellement à ce que le Tribunal fédéral, "statuant à nouveau", annule cette dernière décision.

3. Les recourants se plaignent d'une violation de l'art. 80 EIMP, disposition dont la teneur est la suivante: "Si une demande nécessite des investigations dans plusieurs cantons, l'Office fédéral peut charger l'autorité compétente de l'un d'entre eux de conduire les opérations. Les articles 352 à 355 du code pénal s'appliquent par analogie." a) Ils font valoir que les investigations nécessitées par la demande d'entraide ont déjà été exécutées, la seule question encore litigieuse concernant le respect, par l'Etat requérant, des conditions fixées pour la remise des avoirs bloqués en Suisse. Les conditions d'application de l'art. 80 EIMP ne seraient donc pas réalisées. aa) Contrairement à ce que soutiennent les recourants - et à ce qu'une interprétation strictement littérale de l'art. 80 EIMP pourrait laisser penser -, la possibilité de désigner un canton directeur n'est pas limitée aux seuls cas dans lesquels des investigations proprement dites doivent être menées. Le but poursuivi par le législateur lors de l'adoption de l'art. 80 EIMP n'est pas seulement, comme le soutiennent les recourants, de coordonner les recherches de preuves dans les différents cantons concernés, mais, plus généralement, de simplifier l'ensemble de la procédure d'entraide, en évitant notamment des décisions contradictoires (FF 1976 II 471 ad art. 77 du projet de loi; ATF 117 Ib 82 consid. 3c bb). L'autorité compétente du canton directeur statue donc sur la question de l'entrée en matière au sens de l'art. 79 al. 1 EIMP (ATF 117 Ib 73 consid. 3); elle dirige l'exécution des mesures d'entraide sollicitées (investigations), que les cantons concernés exécutent conformément à leur propre droit de procédure (art. 355 al. 2 CP relatif à l'entraide intercantonale, auquel

BGE 119 Ib 56 S. 62

renvoie l'art. 80 EIMP); elle rend enfin la décision de clôture et, le cas échéant, transmet les documents, renseignements ou avoirs sollicités. bb) Par arrêt du 21 décembre 1990, le Tribunal fédéral a autorisé la transmission à l'Etat requérant des pièces bancaires en mains de la Société de Banque Suisse à Fribourg moyennant le respect par cet Etat de certaines conditions (ATF 116 Ib 462). Modifiant une précédente décision du 8 mars 1989, le Juge d'instruction du canton de Genève a, par ordonnance du 28 février 1991, également ordonné la transmission des documents bancaires recueillis à Genève, aux mêmes conditions. S'agissant des avoirs dont le blocage a été ordonné dans le canton de Fribourg, le Tribunal fédéral en a, dans l'arrêt précité, accordé la remise à l'Etat requérant, leur transfert étant différé jusqu'à décision exécutoire du tribunal compétent pour statuer sur leur confiscation ou leur restitution aux ayants droit, ensuite d'une procédure qui devrait notamment satisfaire aux exigences des art. 4, 58 Cst. et 6 CEDH. Le Juge d'instruction genevois a autorisé la transmission des avoirs détenus à Genève, aux mêmes conditions. Par décision du 6 février 1992, la Bezirksanwaltschaft de Zurich a prolongé le blocage des avoirs dans le canton de Zurich, déclarant cette décision applicable aussi dans les cantons de Genève et Fribourg, pour autant que la décision du 23 mai 1991 soit maintenue. Le 26 février 1992, le Juge d'instruction genevois a rejeté la demande des recourants tendant à la levée du blocage ordonné à Genève; les hoirs Marcos ont recouru auprès de la Chambre d'accusation du canton de Genève. cc) On l'a vu, la décision relative à une telle transmission appartient à l'autorité compétente du canton directeur; le fait que toutes les investigations ait été effectuées, et qu'une partie de la requête ait déjà été exécutée, n'empêchait pas l'OFP de désigner un canton directeur à ce stade. L'art. 80 EIMP donnant la possibilité de désigner un canton directeur pour l'ensemble de la procédure d'entraide, rien ne saurait empêcher, a fortiori, qu'il soit fait recours à cette possibilité pour une partie seulement de la procédure lorsqu'une coordination est nécessaire. Quelles que soient en l'espèce les raisons pour lesquelles il n'a pas fait usage plus tôt de la possibilité offerte par l'art. 80 EIMP, l'OFP n'a pas mésusé de son pouvoir d'appréciation en considérant qu'une seule autorité devait statuer sur la question de savoir si les conditions, uniformément posées par l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 décembre 1990, ont été respectées. Une telle question ne souffre pas en effet de recevoir des réponses divergentes de la part

des différentes autorités cantonales. Par ailleurs, comme le relève l'OFP, les recourants ne subissent aucun préjudice; ils sont représentés dans le canton de Zurich; la simplification de la procédure permet une meilleure vue d'ensemble. Elle leur épargne aussi des frais de procédure, sans limiter leur droit de recours. La décision attaquée correspond donc au but de l'art. 80 EIMP. b) Selon les recourants, elle violerait le principe de la souveraineté cantonale. Les différentes mesures de blocage auraient été ordonnées en vertu du droit cantonal; il appartiendrait donc aux autorités compétentes des cantons concernés de statuer sur leur levée, et la désignation du canton de Zurich pour statuer sur ce point violerait les art. 3 et 64bis al. 2 Cst. Selon la première de ces dispositions, les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. L'art. 64bis al. 2 Cst. confère aux cantons la compétence en matière d'organisation judiciaire. Les recourants perdent toutefois de vue que la loi fédérale (EIMP) range le domaine de l'entraide judiciaire internationale dans la compétence de la Confédération, de sorte que, si les mesures prises dans ce cadre par les cantons le sont en général conformément au droit de procédure cantonal, elles apparaissent comme des mesures d'exécution du droit fédéral applicable (art. 16 EIMP). Ce dernier fixe de nombreuses règles de procédure qui s'imposent aux cantons, parmi lesquelles l'art. 80 EIMP, dont les autorités ne peuvent examiner la constitutionnalité (art. 113 al. 3 Cst.). En attribuant au canton de Zurich une compétence qui découle de la loi fédérale, l'OFP n'a donc manifestement pas violé la souveraineté des autres cantons concernés.
c) Les recourants font aussi valoir une violation du principe de la bonne foi et de l'interdiction de l'abus de droit: en désignant un canton directeur à ce stade de la procédure, l'OFP n'avait d'autre but que d'enlever aux autres cantons leur compétence de statuer sur la remise des avoirs bloqués sur leur territoire. On ne voit toutefois pas en quoi la mesure litigieuse, conforme comme on l'a vu aux conditions et aux buts de l'art. 80 EIMP, et

sans préjudice pour les recourants, pourrait constituer un abus de droit ou une violation du principe de la bonne foi.
La décision du 23 mai 1991 doit par conséquent être confirmée.