Urteilskopf

124 II 120

17. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 18 février 1998 dans la cause X. contre Chambre d'accusation du canton de Genève (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 3 Ziff. 1 EUeR; Art. 12 Abs. 1 IRSG, Art. 79 IRSG, Art. 79a IRSG und Art. 80a IRSG; Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen vom 5. November 1992.

Unter dem Aspekt des EUeR stellen die Konkordatsbestimmungen für die Schweiz als ersuchter Staat einen Teil der zur Erledigung der Rechtshilfeersuchen in Art. 3 Ziff. 1 EUeR erwähnten, von den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Formen dar.

Wenn ein Kanton in Anwendung von Art. 79 IRSG mit der Leitung des Verfahrens beauftragt worden ist, kann er gestützt auf Art. 3 und 4 des Konkordats in einem andern Kanton direkt Verfahrenshandlungen anordnen und durchführen (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 3 ch. 1 CEEJ; art. 12 al. 1 EIMP, art. 79 EIMP, art. 79a EIMP et art. 80a EIMP; concordat sur l'entraide judiciaire et la coopération intercantonale en matière pénale, du 5 novembre 1992.

Sous l'angle de la CEEJ, les règles concordataires font comme telles partie, pour la Suisse en qualité d'Etat requis, des "formes prévues par sa législation" au sens de l'art. 3 ch. 1 CEEJ.

Lorsqu'un canton est désigné comme canton directeur en application de l'art. 79 EIMP, celui-ci peut agir directement sur le territoire d'un autre canton en se fondant sur les art. 3 et 4 du concordat (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 3 n. 1 CEAG; art. 12 cpv. 1 AIMP, art. 79 AIMP, art. 79a AIMP e art. 80a AIMP; concordato sull'assistenza giudiziaria e la cooperazione intercantonale in materia penale, del 5 novembre 1992.

Sotto il profilo della CEAG, le regole del concordato fanno parte, per la Svizzera in quanto Stato richiesto, delle "forme previste dalla sua legislazione" ai sensi dell'art. 3 n. 1 CEAG.

Quando, in applicazione dell'art. 79 AIMP, un cantone è designato come cantone direttore, esso può agire direttamente sul territorio di un altro cantone fondandosi sugli art. 3 e 4 del concordato (consid. 4).

Erwägungen ab Seite 121

BGE 124 II 120 S. 121

Extrait des considérants:

4. La recourante soutient que l'ordonnance de perquisition et de saisie du 21 mai 1996, confirmée par l'ordonnance

entreprise, violerait le Concordat sur l'entraide judiciaire et la coopération intercantonale en matière pénale du 5 novembre 1992 (RS 351.71, ci-après: le Concordat). Concrètement, elle estime que même si le canton de Genève a été désigné comme canton directeur par l'Office fédéral de la police, les autorités genevoises n'étaient pas habilitées à procéder à des perquisitions ou à des saisies sur le territoire bâlois sans agir par l'entremise des autorités de poursuite bâloises; prétendre le contraire reviendrait, selon elle, à admettre que le Concordat de 1992 a modifié l'art. 80a de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP, RS 351.1), dans sa teneur de 1996, ce que le législateur fédéral n'aurait précisément pas entendu faire. Elle demande en conséquence au Tribunal fédéral d'annuler la perquisition ordonnée par le juge genevois sur territoire bâlois. a) La recourante invoque en substance une violation par la Chambre d'accusation du principe, ancré à l'art. 2 disp. trans. Cst., de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal, ou ici intercantonal. En soi, le moyen est recevable dans le cadre du recours de droit administratif, puisque celui-ci peut être formé pour violation du droit fédéral, et que cette notion inclut les droits constitutionnels des citoyens (ATF 123 II 88 consid. 1a/bb p. 92; ATF 122 IV 8 consid. 1a p. 11). b) Il est vrai que l'articulation des dispositions de procédure de l'EIMP avec celles du Concordat, n'est pas évidente. Sans doute l'entraide judiciaire doit-elle être exécutée par la partie requise "dans les formes prévues par sa législation" (cf. art. 3 ch. 1 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [CEEJ, RS 0.351.1]). On ne saurait toutefois en déduire, ou déduire des dispositions pertinentes de l'EIMP (art. 12 al. 1, 79 al. 1, 79a et 80a), que dans un Etat fédéral comme la Suisse, où l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice relèvent en principe des cantons (art. 64bis al. 2 Cst.), l'entraide internationale en matière pénale serait pleinement soumise, dans ses prolongements ou préalables cantonaux, à une application stricte du principe de la territorialité (art. 355 al. 2 CP, principe "locus regit actum"). Comme le Tribunal fédéral l'a déjà souligné dans un contexte voisin, les art. 352 ss du Code pénal suisse - que l'art. 79 al. 1, 2ème phrase EIMP dit applicables par analogie en cas de délégation de

l'exécution d'une demande d'entraide internationale à une seule autorité cantonale - ne représentent que des règles minimales (ATF 122 I 85 consid. 3b/cc p. 89). Rien n'empêche donc les cantons d'y déroger par voie concordataire et autoriser les autorités judiciaires d'un canton à ordonner et effectuer des actes de procédure directement dans un autre canton (art. 3 ch. 1 du Concordat), en appliquant leur propre droit de procédure (art. 4 du Concordat). Tout au plus doivent-elles aviser préalablement, sauf cas d'urgence, l'autorité compétente du canton dans lequel l'acte de procédure doit être accompli (art. 3 ch. 2 et 3 et art. 24 du Concordat). L'un des buts poursuivis par le Concordat est de lutter efficacement contre la criminalité en favorisant la coopération intercantonale (art. 1er let. a du Concordat, ainsi que les art. 3 à 14 de son chapitre II). Il est manifeste que la coopération intercantonale mise en place par le Concordat, qui lie le canton de Genève depuis le 2 novembre 1993 et celui de Bâle-Ville depuis le 1er février 1994, ne saurait se limiter à la lutte contre la criminalité purement nationale, à une époque marquée de plus en plus par une criminalité aux ramifications internationales (ATF 122 I 85 consid. 3b/cc p. 89). c) En se fondant sur l'art. 2 ch. 1 du Concordat, qui précise que celui-ci n'est applicable "que dans les procédures entraînant l'application du droit pénal fédéral matériel", la recourante soutient que cet instrument ne serait pas applicable dans le contexte de l'EIMP, qui relèverait clairement du droit administratif. L'entraide internationale, qu'elle soit régie par la CEEJ ou par l'EIMP, relève certes de ce que l'on peut qualifier, dans l'optique de la CEEJ, d'un droit administratif international (cf. ATF 123 II 419 consid. 1a p. 421) ou, dans l'optique de l'EIMP, d'un droit interne à vocation transnationale. Il n'en demeure pas moins que cette coopération administrative internationale appelle toujours, en particulier à l'occasion du contrôle de la double incrimination, la vérification par l'Etat requis que l'infraction motivant la commission rogatoire est punissable selon son droit pénal matériel (art. 5 ch. 1 let. a CEEJ, et déclarations faites par la Suisse en application de l'art. 5 ch. 2 CEEJ; art. 64 al. 1 EIMP). Il faut donc considérer que la mise en oeuvre du droit de l'entraide internationale entraîne, ne serait-ce qu'indirectement, l'application du droit pénal fédéral matériel au sens de l'art. 2 ch. 1 du Concordat. d) Il découle de ce qui précède que depuis le 1er février 1994 (dans les relations entre les cantons de Genève et de Bâle-Ville) et, de manière générale, dans les relations

intercantonales depuis le 3 septembre

BGE 124 II 120 S. 123

1996 (date d'entrée en vigueur du Concordat pour le canton du Tessin, dernier des 26 cantons à avoir adhéré à cet instrument), le Concordat et les règles de procédure qu'il institue se substituent, dans la mise en oeuvre du droit de l'entraide internationale, aux règles minimales correspondantes de droit fédéral posées par l'EIMP. Autrement dit, envisagées dans l'optique de la CEEJ, les règles concordataires font comme telles partie, pour la Suisse en qualité d'Etat requis, des "formes prévues par sa législation" au sens de l'art. 3 ch. 1 CEEJ. Dans le système de l'EIMP, il faut admettre qu'au-delà de sa lettre, l'art. 12 al. 1 EIMP réserve également les dispositions contraires du Concordat du 5 novembre 1992 (notamment son chapitre II), dont les règles font désormais partie des "propres règles de procédure" que les autorités cantonales doivent appliquer en matière d'entraide internationale. Prévue à l'art. 79 al. 1 EIMP, l'application par analogie des art. 352 à 355 CP n'empêche donc nullement l'application directe des règles pertinentes du Concordat, car celui-ci consacre, comme le Tribunal fédéral l'a déjà relevé, une brèche dans le principe de la territorialité (cf. ATF 122 I 85 consid. 3b/cc précité); de même, la délégation par l'Office fédéral à une autorité cantonale de l'exécution de l'entraide (art. 79a EIMP) et le droit de l'autorité cantonale d'exécution de procéder "aux actes d'entraide admis" (art. 80a al. 1 EIMP), conformément "à son propre droit de procédure" (art. 80a al. 2 EIMP), englobent nécessairement la prise en considération du droit concordataire, qui apparaît de nature à renforcer l'efficacité de l'entraide internationale accordée par la Suisse à des Etats étrangers. e) Ce rôle de relais joué par le droit concordataire dans la mise en oeuvre du droit national et international de l'entraide judiciaire ne consacre nullement une violation du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit intercantonal. La priorité accordée aux règles concordataires plus favorables que le droit fédéral à l'entraide internationale constitue bien plutôt le pendant du principe qui veut que, dans le domaine de l'entraide internationale, c'est - sous réserve de la protection des droits fondamentaux, art. 1a et 2 EIMP, ATF 123 II 595 consid. 7c p. 616 ss - la règle la plus favorable à l'entraide qui prime, que celle-ci soit internationale ou, pour ce qui est des règles internes d'un Etat fédéral comme la Suisse, que cette règle soit fédérale ou intercantonale (cf. ATF 122 II 140 consid. 2 p. 142). Le législateur avait d'ailleurs envisagé lui-même ce développement, en considérant, dans son message du 29 mars 1995 concernant la révision de l'EIMP, que le Concordat "devrait encore renforcer la

BGE 124 II 120 S. 124

portée de l'article 79 EIMP, puisqu'un juge pourra procéder à des mesures d'exécution dans un autre canton" (FF 1995 III 1, p. 12 ch. 222a). Contrairement à ce que soutient la recourante, le juge d'instruction genevois était donc fondé à agir directement dans le canton de Bâle-Ville. Dans la mesure de sa recevabilité, le moyen invoqué doit donc être rejeté.