Urteilskopf

127 II 104

10. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 4 janvier 2001 dans la cause L. contre Tribunal d'accusation du canton de Vaud (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 21 Abs. 2, Art. 80b und Art. 80h lit. b IRSG; Art. 110 OG; Parteistellung im Rechtshilfeverfahren.

Die Parteistellung im Rechtshilfeverfahren, das im ersuchten Staat durchgeführt wird, richtet sich ausschliesslich nach dessen Landesrecht (E. 2).

Dem Anzeiger oder Geschädigten des ausländischen Strafverfahrens, für welches Rechtshilfe verlangt wird, kommt nicht, ipso facto, Parteistellung im Verfahren der Ausführung des Rechtshilfegesuchs im ersuchten Staat und entsprechend auch nicht Parteistellung im Beschwerdeverfahren zu (E. 3).

Die Parteistellung muss auf die Beschwerdelegitimation nach Art. 80h lit. b IRSG abgestimmt werden; diese Bestimmung hat eine generelle Wirkung, die eine subsidiäre Anwendung von Art. 110 Abs. 1 OG, der die Stellung anderer Parteien oder Beteiligter im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde umschreibt, ausschliesst (Präzisierung der Rechtsprechung; E. 4).

Regeste (fr):
Art. 21 al. 2, art. 80b et art. 80h let. b EIMP; art. 110 OJ; qualité de partie dans la procédure d'entraide judiciaire.

La qualité de partie à la procédure d'entraide dans l'Etat requis s'apprécie au seul regard du droit interne de celui-ci (consid. 2).

La qualité de plaignant ou de partie civile dans la procédure pénale étrangère pour les besoins de laquelle l'entraide est demandée, ne confère pas, ipso facto, la qualité de partie à la procédure d'exécution de la demande d'entraide dans l'Etat requis, ni, partant, la qualité de partie dans la procédure de recours (consid. 3).

La qualité de partie doit être alignée sur la qualité pour agir au sens de l'art. 80h let. b EIMP; cette norme produit un effet général qui exclut l'application, à titre subsidiaire, de l'art. 110 al. 1 OJ définissant la qualité de partie intéressée à la procédure du recours de droit administratif (précision de la jurisprudence; consid. 4).

Regesto (it):
Art. 21 cpv. 2, art. 80b e art. 80h lett. b AIMP; art. 110 OG; qualità di parte nella procedura di assistenza in materia penale.

La qualità di parte nella procedura d'assistenza nello Stato richiesto si esamina unicamente sulla base del suo diritto interno (consid. 2).

Il denunciante o la parte civile nel procedimento penale estero per il quale è chiesta l'assistenza non ha, ipso facto, qualità di parte nella procedura di esecuzione della domanda nello Stato richiesto, né, di conseguenza, nella procedura di ricorso (consid. 3).

La qualità di parte deve conformarsi al diritto di ricorrere secondo l'art. 80h lett. b AIMP; questa disposizione ha un effetto generale che esclude l'applicazione sussidiaria dell'art. 110 cpv. 1 OG, che definisce la qualità di parte interessata nella procedura del ricorso di diritto amministrativo (precisazione della giurisprudenza; consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 105

BGE 127 II 104 S. 105

Le 16 juin 1999, le Ministère de la justice de la République hellénique a transmis à l'Office fédéral de la police (ci-après: l'Office fédéral) une demande d'entraide judiciaire fondée sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, conclue à Strasbourg le 20 avril 1959, entrée en vigueur le 12 juin 1962 pour la Grèce et le 20 mars 1967 pour la Suisse (CEEJ; RS 0.351.1). Cette demande était présentée pour les besoins de la procédure conduite par Dionysios Palladinos, Juge de la 8ème Chambre d'instruction du Tribunal d'Athènes, contre P. et H., pour fraude et complicité de fraude, ainsi que pour soustraction, délits réprimés par les art. 13 al. 6, 46 par. 18, 94 par. 1, 98, 375 par. 1b-a et 2, 378 let. a et 386 par. 1b-a et 3 du Code pénal grec. A la demande était joint un exposé des faits, daté du 17 mai 1999 et rédigé par le Juge Palladinos. Selon ce document, L. et P. sont soeurs et un litige est survenu entre elles au sujet de l'héritage de leur père, M. L. avait déposé plainte pénale contre P., en accusant celle-ci d'avoir détourné une partie de la fortune paternelle, au détriment d'elle-même et de leur mère, avec la complicité de H. Des fonds détournés auraient été acheminés sur des comptes bancaires en Suisse. L'enquête avait permis de déterminer que les comptes ouverts au nom de M. auprès de la Société de Banque Suisse (devenue dans l'intervalle UBS, ci-après: la Banque) avaient été fermés depuis 1993 et que les fonds se trouvant sur ces comptes avaient été transférés sur d'autres comptes ouverts auprès de la même banque (désignés sous les nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12). La demande tendait à la détermination de tous les mouvements opérés sur ces comptes depuis 1993, à l'identification des ayants droit et titulaires de ces comptes, des personnes ayant procédé à des versements ou à des retraits sur ces comptes, ainsi que des personnes, physiques ou morales, dominées par P. ou H., qui auraient participé à ces mouvements de fonds.

BGE 127 II 104 S. 106

Le 8 juillet 1999, l'Office fédéral de la police a transmis la demande au Juge d'instruction du canton de Vaud, pour exécution. Le 13 juillet 1999, le Juge d'instruction est entré en matière. Le 20 juillet 1999, le Ministère grec de la justice a complété la demande. Il s'est référé à une requête établie le 6 juillet 1999 par le Juge Palladinos, demandant que soient remis les documents relatifs à tous les comptes découverts, jusqu'à leur clôture, y compris pour la période antérieure à 1993. Le Juge d'instruction a ordonné la production des pièces relatives aux comptes visés par la demande. La Banque a obtempéré les 27 septembre 1999, 30 novembre 1999 et 12 février 2000. Il ressort de ces pièces que L. avait été titulaire, avec M. et N., du compte no 8. Le 27 septembre 1999, la demande a été complétée une nouvelle fois, le Juge Palladinos informant les autorités suisses que la procédure était secrète selon le droit grec. Le 17 décembre 1999, se prévalant de sa qualité de plaignante dans la procédure grecque, L. est intervenue auprès du Juge d'instruction pour demander d'être admise à la procédure et de pouvoir consulter le dossier. Elle est revenue à la charge, les 12 janvier et 1er février 2000. Le 2 février 2000, le Juge d'instruction a indiqué à L. qu'il la considérait comme partie uniquement pour ce qui concernait le compte no 8. Il a rejeté la demande de consultation du dossier, en tant qu'elle visait les autres comptes et indiqué à L. qu'elle ne serait pas légitimée à recourir contre la décision de clôture qu'il rendrait ultérieurement. Le 15 juin 2000, le nouveau mandataire de L. a réitéré sa demande de consultation de l'intégralité du dossier. Le 16 juin 2000, le Juge d'instruction a rendu une décision de clôture au sens de l'art. 80d de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, du 20 mars 1981 (EIMP; RS 351.1). Il a ordonné la transmission à l'Etat requérant de toute la documentation remise par la Banque. Cette décision a été notifiée aux mandataires de P. et de L. Le 18 juillet 2000, P. a recouru auprès du Tribunal d'accusation du canton de Vaud. Elle a conclu à l'annulation de la décision du 16 juin 2000 et au rejet de la demande d'entraide. Le 3 août 2000, L. s'est adressée au Tribunal d'accusation pour demander à pouvoir consulter le dossier dans son intégralité. Le 3 août

2000, le Tribunal d'accusation a rejeté cette requête. Par arrêt du 22 août 2000, le Tribunal d'accusation a rejeté le recours et confirmé la décision du 16 juin 2000. Le Tribunal d'accusation a considéré que les intérêts de L. n'étaient touchés que dans

BGE 127 II 104 S. 107

la mesure où la procédure portait sur le compte dont elle avait été titulaire, à l'exclusion des autres pièces du dossier. Le Tribunal d'accusation a notifié son arrêt à L. Agissant par la voie du recours de droit administratif, P. demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 22 août 2000 et de rejeter la demande d'entraide judiciaire. Elle allègue que celle-ci serait abusive. Elle invoque les principes de la proportionnalité et de la spécialité. Le Tribunal fédéral a dénié à L. la qualité de partie à la procédure.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La CEEJ régissant l'entraide judiciaire entre la République hellénique et la Confédération ne règle pas la qualité de partie à la procédure dans l'Etat requis. Seul s'applique le droit interne de celui-ci.

3. a) Avant la révision du 4 octobre 1996, entrée en vigueur le 1er février 1997, l'art. 79 al. 3 aEIMP prévoyait que les art. 6, 26 et 27 PA (RS 172.021) s'appliquaient pour la consultation du dossier dans la procédure cantonale; si la sauvegarde de ses droits l'exigeait, l'ayant droit pouvait également consulter la demande d'entraide et les pièces présentées à l'appui de celle-ci; ce droit n'appartenait à l'inculpé qui n'était pas touché personnellement par la mesure d'entraide que s'il résidait habituellement en Suisse et que la consultation du dossier était nécessaire à la sauvegarde de ses droits dans la procédure pénale étrangère. L'art. 9 de la loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale, du 3 octobre 1975 (LTEJUS; RS 351.93), dans sa version antérieure à la révision du 4 octobre 1996, avait une teneur analogue à celle de l'art. 79 al. 3 aEIMP. Sous l'empire de ces dispositions, le Tribunal fédéral avait reconnu le droit de consulter le dossier et de participer à l'exécution de la demande étrangère à la personne poursuivie, si elle était touchée directement par les mesures de contrainte (ATF 110 Ib 387 consid. 2c p. 389), ainsi qu'à la personne physique ou morale titulaire de comptes sur lesquels des fonds de provenance délictueuse ont été versés, pour autant que les actes de contrainte la touchaient directement dans ses intérêts juridiques ou de fait (ATF 116 Ib 190 et ATF 113 Ib 157 consid. 6 p. 168). b) La révision du 4 octobre 1996 a notamment eu pour effet de modifier les art. 79 al. 3 aEIMP et 9 aLTEJUS. Désormais, selon l'art. 80b EIMP, les ayants droit peuvent participer à la procédure et

BGE 127 II 104 S. 108

consulter le dossier, si la sauvegarde de leurs intérêts l'exige (al. 1); ces droits peuvent en outre être limités si des intérêts prépondérants s'y opposent (al. 2). La nouvelle teneur de l'art. 9 LTEJUS a été calquée sur celle de l'art. 80b EIMP. La jurisprudence développée sous l'empire du nouveau droit s'est tenue aux principes établis sous l'ancien droit (cf. les arrêts non publiés S. du 18 juillet 2000, F. du 7 septembre 1999, S. du 27 février 1998 et R. du 29 septembre 1997). c) Aux termes de l'art. 21 al. 2 EIMP, lors du traitement de la demande,

les autres personnes concernées par une mesure d'entraide ou le lésé qui assiste à des investigations peuvent se faire assister par un mandataire, si la sauvegarde de leurs intérêts l'exige, et se faire représenter par lui, si l'objet de l'enquête n'est pas compromis. Cette disposition n'a pas été modifiée lors de la révision du 4 octobre 1996, entrée en vigueur le 1er février 1997, hormis une rectification rédactionnelle mineure (cf. le Message du Conseil fédéral du 29 mars 1995, FF 1995 III 1 ss, p. 19).
Au regard de l'art. 21 al. 2 aEIMP (souvent combiné avec l'art. 79 al. 3 aEIMP), le Tribunal fédéral a parfois reconnu au lésé la qualité de partie à la procédure d'entraide. Tel a été notamment le cas de la Commune de Milan, lésée dans la procédure italienne, dans la mesure où elle s'opposait à la limitation des documents bancaires à remettre aux autorités italiennes (arrêt non publié du 29 juin 1993). De même, le Tribunal fédéral avait admis que puissent participer à la procédure (notamment à l'audition de témoins) les représentants de personnes morales dont les comptes bancaires avaient été saisis, mais uniquement en relation avec cette mesure de contrainte (arrêt non publié R. du 29 septembre 1997). d) S'il n'est pas exclu d'emblée de reconnaître au lésé la qualité de partie, encore faut-il que la sauvegarde de ses intérêts l'exige et que n'y fassent pas obstacle des intérêts opposés et prépondérants, comme le rappellent les art. 21 al. 2 et 80b EIMP. En l'occurrence, le Juge d'instruction et le Tribunal d'accusation ont reconnu la qualité de partie à L. uniquement dans la mesure où la procédure d'entraide concernait le compte no 8. Ils lui ont dénié la qualité de partie à la procédure d'exécution de la demande d'entraide pour les autres points visés par celle-ci, comme cela ressort des décisions des 2 février et 3 août 2000. Le raisonnement suivi sur ce point par les autorités cantonales n'est pas entièrement convaincant. Si L. entend participer à la procédure d'entraide, ce n'est pas parce qu'elle s'opposerait aux mesures de contrainte ordonnées par le Juge d'instruction, mais bien - au contraire - parce qu'elle veut

que l'entraide soit accordée dans toute l'étendue nécessaire pour une défense optimale de ses intérêts dans la procédure étrangère. De sa qualité de plaignante et de partie civile, elle prétend ainsi déduire un droit d'intervention illimité dans le dossier de la procédure, tant pour ce qui concerne l'exécution de la demande d'entraide que pour les recours cantonal et fédéral, comme elle l'indique dans sa détermination du 13 novembre 2000. Cette conception ne peut être partagée.
La procédure d'entraide, de nature administrative (ATF 120 Ib 112 consid. 4 p. 119; ATF 118 Ib 436 consid. 4a p. 440; ATF 117 IV 209 consid. 1d p. 212), met en jeu les relations d'Etat à Etat; elle ne constitue pas le simple prolongement, sur le territoire de l'Etat requis, de la procédure pénale ouverte dans l'Etat requérant. Il ne suffit donc pas, comme le fait L., d'affirmer sa qualité de plaignante et de partie civile dans la procédure étrangère, pour en tirer un droit absolu de participer à l'exécution de la demande. La défense des intérêts de la justice grecque est assumée en premier lieu par les autorités de l'Etat requérant, auxquelles il incombe de préciser leur requête dans toute la mesure nécessaire pour leur procédure. Il n'appartient pas à la Suisse, comme Etat requis, de se substituer sur ce point à l'autorité étrangère (cf. ATF 122 II 367 consid. 2c p. 371; ATF 121 II 241 consid. 3a p. 242/243; ATF 120 Ib 251 consid. 5c p. 255). L'autorité suisse doit aussi vérifier qu'il n'existe pas des motifs commandant de rejeter la demande ou de limiter l'étendue de l'entraide accordée. Reconnaître d'emblée et inconditionnellement la qualité de partie au lésé présente le risque de voir celui-ci prendre connaissance prématurément d'éléments que l'autorité suisse, pour l'une ou l'autre raison qui vient d'être évoquée, pourrait, en fin de compte, ne pas transmettre à l'Etat requérant. Pour le surplus, L. n'allègue aucun fait ou motif juridique laissant à penser qu'elle ne bénéficierait pas, dans la procédure grecque, de droits procéduraux suffisants pour assurer la défense optimale de ses intérêts. Elle ne prétend pas davantage qu'elle serait empêchée de requérir du juge grec qu'il adresse une demande d'entraide complémentaire, pour le cas où les renseignements fournis lui sembleraient insuffisants ou lacunaires (cf. aussi l'arrêt non publié A. du 10 mai 1989). Enfin, le seul fait que L. soit cotitulaire du compte no 8, visé dans la demande, ne suffit pas pour lui conférer la qualité de partie. On peut en effet exiger de L., plaignante dans la procédure grecque, de collaborer à l'action pénale qu'elle a fait engager, notamment en fournissant au Juge Palladinos tous les éléments nécessaires à l'appui

de sa plainte, y compris les données relatives au compte no 8 qu'elle connaît. On ne voit pas comment elle pourrait, de bonne foi, s'opposer à la transmission de renseignements concernant ce compte. La sauvegarde des intérêts de L. ne commandait ainsi pas de l'admettre comme partie à la procédure d'exécution de la demande, comme l'a fait le Juge d'instruction, ni comme partie (dans une mesure limitée) à la procédure de recours cantonale, comme l'a fait le Tribunal d'accusation. On peut d'ailleurs se demander si les décisions prises le 2 février 2000 par le Juge d'instruction et le 3 août 2000 par le Tribunal d'accusation, limitant le droit d'intervention de L. à la procédure, ne constituaient pas des décisions incidentes au sens de l'art. 80e let. b EIMP, que L. aurait dû entreprendre comme telles auprès du Tribunal d'accusation, puis du Tribunal fédéral, avec la conséquence qu'elle serait forclose sur ce point. Compte tenu de l'issue de la cause, ce point peut rester indécis. Il convient de souligner en outre que l'Etat requérant a, dans sa demande complémentaire du 27 septembre 1999, signalé aux autorités suisses que sa procédure était secrète, selon les normes applicables du droit grec. Même si l'Etat requérant n'a pas formellement requis la confidentialité de la procédure, il a néanmoins fait valoir une exigence qu'il convient de prendre en considération pour déterminer le cercle des parties admises à la procédure. e) Le défaut de qualité de partie à la procédure cantonale prive ipso facto L. de la qualité de partie à la procédure du recours de droit administratif (exigence du "formelle Beschwer"; ATF 123 II 115 consid. 2a p. 117).

4. Il reste à examiner si L. peut être considérée comme une partie intéressée à la procédure du recours de droit administratif au sens de l'art. 110 al. 1 OJ, à teneur duquel le Tribunal fédéral peut autoriser des tiers intéressés à la procédure à répondre au recours et à participer à un éventuel échange ultérieur d'écritures. Encore faut-il que ces tiers soient touchés dans leurs intérêts juridiques par l'issue de la cause, de sorte qu'il se justifie d'étendre à leur égard les effets de l'arrêt qui sera rendu (ATF 118 Ib 356 consid. 2c p. 360; décision non publiée S. du 6 avril 1998 consid. 3a et les arrêts cités).
a) Selon la jurisprudence, l'art. 110 al. 1 OJ doit être appliqué de manière restrictive dans le domaine de la coopération judiciaire internationale. Ne sont admises à participer à la procédure du recours de droit administratif que les personnes touchées directement et personnellement

par la mesure d'entraide et qui disposeraient ainsi de la qualité pour agir au sens de l'art. 80h let. b EIMP ou qui seraient recevables à recourir si l'autorité inférieure avait tranché dans un sens inverse (décisions non publiées concernant la République fédérale démocratique d'Ethiopie, du 5 juin 1998, S., précitée, et R. du 29 juin 1990). Tel n'est pas le cas en l'espèce. Si le Juge d'instruction ou le Tribunal d'accusation avaient rejeté la demande d'entraide, seul l'Office fédéral aurait pu recourir contre une telle décision (art. 80h let. a EIMP). L. n'aurait pu agir; elle ne peut donc se voir reconnaître la qualité de partie intéressée au sens de l'art. 110 al. 1 OJ, selon la jurisprudence qui vient d'être rappelée. b) Celle-ci doit être précisée en ce sens que la qualité de partie à la procédure d'entraide doit être alignée sur la qualité pour agir définie par l'art. 80h let. b EIMP. Pour être admis comme partie à la procédure, il faut, en d'autres termes, être touché directement et personnellement par une mesure d'entraide et avoir un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'art. 80h let. b EIMP produit dans ce domaine un effet général qui exclut l'application, à titre subsidiaire, de l'art. 110 al. 1 OJ. En l'espèce, L. était certes touchée directement et personnellement parce que le Juge d'instruction avait ordonné la saisie du compte no 8 dont elle était la cotitulaire. En revanche, comme on l'a vu (consid. 3d ci-dessus), elle ne disposait d'aucun intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision de clôture, dans la mesure où elle était touchée par celle-ci. Partant, elle n'aurait pas été recevable à recourir,

comme le Juge d'instruction l'a pertinemment rappelé dans sa décision du 2 février 2000, avec la conséquence qu'elle ne pouvait être admise à la procédure d'exécution de la demande d'entraide.