La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 1er décembre 1986 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
B. KIERNAN
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
M. F. MARTINEZ

M. J. RAYMOND, Secrétaire adjoint de la Commission ;

Vu l'article 25 (art. 25) de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 24 avril 1985 par G.A. et A.M. contre la Suisse et enregistrée le 29 avril 1985 sous le N° de dossier 11514/85.

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le premier requérant G.A. est un ressortissant italien, né à Bari le 16 mars 1945. Il est conseiller fiscal.

La deuxième requérante A.M. est une ressortissante italienne, épouse du requérant. Née le 14 septembre 1945 à Tarvisio, elle est sans profession.

Pour la procédure devant la Commission les deux requérants sont représentés par Maître Philippe Neyroud, avocat à Genève, et Fabrizio Lemme, avocat à Rome.

Les faits exposés par les requérants sont les suivants : jusqu'en 1976 le requérant a poursuivi une carrière de haut fonctionnaire au sein de la Garde italienne des Finances, qui est un corps armé chargé de la police douanière et fiscale. A partir de 1976 il quitta l'administration publique et créa un cabinet de consultation fiscale et juridique spécialisé en droit fiscal international.

En 1981, certains membres de l'Etat-major de la Garde italienne des Finances furent impliqués dans une vaste enquête judiciaire relative à une affaire de corruption dans le secteur des hydrocarbures. Parmi eux se trouvait le supérieur hiérarchique du premier requérant, le général D.L... Le premier requérant fut interrogé à diverses reprises dans le cadre de cette enquête notamment entre les 20 mai 1981 et 25 février 1982.

Le requérant fit également l'objet de vérifications fiscales à son étude, ordonnées par le parquet, concernant à la fois le requérant et des sociétés dans lesquelles il était supposé détenir des intérêts. Le rapport de la police fiscale n'ayant fait apparaître aucun élément d'infraction, la procédure fut close par un non-lieu décrété par le

juge d'instruction le 13 janvier 1983.

Cependant quelques mois plus tard, le 7 avril 1983 le magistrat de Turin qui enquêtait dans l'affaire des hydrocarbures émit un mandat d'arrêt contre le premier requérant pour association de malfaiteurs (article 416 du code pénal), corruption active et passive (articles 319 et 390 du code pénal). Le requérant fut arrêté et ne fut remis en liberté qu'en novembre 1983.

A. La demande d'entraide judiciaire dirigée contre le requérant.

Dans le cadre de son enquête, le juge d'instruction de Turin demanda aux autorités suisses, au titre de l'entraide judiciaire internationale et en se fondant sur la Convention européenne d'entraide judiciaire (1), de bien vouloir lui fournir des renseignements sur les activités financières déployées en Suisse par différentes personnes poursuivies pénalement, dont le premier requérant.

_____

(1) Conclue à Strasbourg le 20 avril 1959 entre les pays membres du Conseil de l'Europe, et entrée en vigueur le 12 juin 1962 pour l'Italie et le 20 mars 1967 pour la Suisse.

_____

Il transmit à cet effet directement aux autorités judiciaires genevoises suivant une procédure d'urgence, une commission rogatoire datée du 31 janvier 1983 qui fut complétée par écritures des 7, 21 et 24 février suivants. Une demande conforme à l'article 14 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en vigueur entre les deux pays avait été envoyée le 27 janvier 1983 à l'Office Fédéral de la Police. Un complément de demande d'entraide du 2 mai 1983 visant la deuxième requérante fut également transmis aux autorités suisses.

C'est l'exécution de ces commissions rogatoires par la Suisse qui donne lieu à la présente requête à la Commission.

La demande des autorités italiennes fut confiée au juge d'instruction de Genève. L'avocat des requérants demanda à pouvoir prendre connaissance du dossier. Sa requête ne fut pas examinée. Par ordonnance du 17 mai 1983 le juge d'instruction de Genève clôtura la procédure d'entraide et décida de transmettre aux autorités italiennes les documents et pièces saisis dans des banques suisses relatifs aux comptes et coffres dont le premier requérant était titulaire. Ces pièces devaient être acheminées par l'Office fédéral de la Police. Cette ordonnance fut notifiée au requérant. Les documents et pièces saisis, ainsi que les circulaires caviardées envoyées aux banques par le juge d'instruction, furent communiqués à l'avocat du requérant le 2 juin 1983, après l'introduction du recours formé par le requérant contre l'ordonnance de clôture de l'instruction. La Chambre d'accusation du tribunal de Genève rejeta son recours par ordonnance du 28 juillet 1983 et le Tribunal fédéral suisse rejeta son recours de droit administratif le 22 novembre 1983.

Devant ces différentes instances, le requérant s'était plaint de ce que la mesure d'entraide ait été adoptée à l'issue d'une procédure secrète et non contradictoire, portant donc atteinte à son droit d'être entendu (droit reconnu notamment par l'article 4 de la Constitution fédérale) et à son droit de pouvoir consulter le dossier (article 79 al. 3 de la loi d'entraide internationale en matière pénale).

Le Tribunal fédéral rejeta ces griefs en dernier lieu après avoir relevé :

- que le requérant avait pu prendre connaissance des pièces et documents qui devaient être transmis aux autorités italiennes, sitôt

après son recours à la chambre d'accusation et que d'éventuelles irrégularités à cet égard, avaient été réparées en procédure de recours, la chambre d'accusation jouissant à cet égard d'un plein pouvoir d'examen ;

- que les circulaires, caviardées dans la mesure où elles ne concernaient pas le requérant, envoyées aux banques par le juge d'instruction de Genève, qui avaient été communiquées au requérant, renseignaient suffisamment ce dernier sur le contenu de la demande d'entraide ;

- qu'en refusant au requérant l'accès à la demande d'entraide elle-même et aux pièces présentées à l'appui de celle-ci l'autorité cantonale n'avait pas abusé du pourvoi d'appréciation dont elle disposait en la matière, car ces documents "donna(ient) d'importantes indications sur l'état de l'instruction en Italie d'une affaire dans laquelle (était) impliqué un grand nombre de personnes dont les relations complexes n'étaient pas élucidées et dont certaines (étaient) en fuite".

Copie de l'arrêt du Tribunal fédéral fut transmise à l'Office fédéral de la Police chargé de la transmission de la commission rogatoire aux autorités italiennes.

Devant l'Office fédéral de la Police, le requérant renouvela son opposition à toute transmission de pièce aux autorités italiennes avant que celles-ci ne donnent des assurances sur le respect de leur part de la règle de la spécialité. Il demandait que les autorités italiennes s'engagent à ne pas poursuivre pour délits fiscaux ou pour délits de change sur la base des documents transmis et à respecter la réserve faite par la Suisse à cet égard dans la Convention européenne d'entraide judiciaire. Par arrêté du 21 février 1984, l'Office fédéral de la Police rejeta cette opposition.

Le requérant recourut au Tribunal fédéral par la voie d'un recours administratif en faisant valoir que l'Office fédéral de la Police devait refuser la mesure d'entraide dans la mesure où les autorités italiennes ne semblaient pas respecter la règle de la spécialité. Il faisait également valoir, qu'au vu des pièces produites par ces dernières, la motivation à l'appui de la commission rogatoire n'avait pas de fondement.

Par arrêt du 18 septembre 1984 le Tribunal fédéral rejeta le recours administratif considérant qu'il était mal fondé, notamment qu'au vu des assurances données par les autorités italiennes rien ne permettait de penser que ces dernières ne respectaient pas la règle de la spécialité. La commission rogatoire fut retournée aux autorités italiennes le 26 décembre 1984.

B. La demande d'entraide judiciaire dirigée contre la requérante.

La seconde requérante, titulaire de procuration sur les comptes et coffres du premier requérant, a également fait l'objet d'une demande d'entraide judiciaire qui fut clôturée par le juge d'instruction de Genève le 14 décembre 1983. L'ordonnance de clôture fut confirmée par ordonnance de la chambre d'accusation de Genève du 3 février 1984. Le recours de droit administratif porté devant le Tribunal fédéral fut rejeté le 18 septembre 1984, arrêt expédié le 24 octobre 1984.

La requérante s'était opposée à la transmission des pièces et documents à l'autorité requérante en faisant valoir que cette dernière ne respectait pas la réserve de la spécialité faite par la Suisse et que cette transmission porterait atteinte à son domaine privé alors qu'en qualité de tiers non impliqué dans l'affaire, elle avait droit à la protection de celui-ci.

Dans son arrêt le Tribunal fédéral rejeta ces moyens. Il releva

notamment que la requérante ne pouvait être considérée comme un tiers non impliqué au sens de l'article 10 de la loi sur l'entraide internationale en matière pénale (1). Un tiers est en effet impliqué dès lors qu'il existe un rapport suffisant, direct et réel entre lui et l'un des actes délictueux décrits dans la demande d'entraide. La culpabilité ou la participation au sens pénal n'entrent pas en ligne de compte à cet égard. Dans une infraction contre le patrimoine la personne qui a servi d'intermédiaire n'est pas un tiers non impliqué.

_____

(1) Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale. Article 10 : "Si l'importance de l'infraction le justifie et que cela paraisse indispensable pour établir les faits, des renseignements touchant au domaine secret des personnes qui, selon la demande, ne sont pas impliquées dans la procédure pénale à l'étranger, peuvent être fournis."

_____

C. Autres procédures.

Il faut noter en appendice que d'après l'arrêt rendu le 18 septembre 1984 par le Tribunal fédéral d'autres commissions rogatoires concernant le requérant ayant pour cadre la même affaire de corruption, étaient pendantes devant les autorités suisses du canton de Lugano, mais que le Tribunal fédéral n'avait pas estimé opportun de joindre toutes ces procédures ou d'ordonner la suspension de leur examen en attendant de rendre son jugement dans la procédure décrite à la lettre A.

D. Argumentation des requérants.

Le premier requérant soutient que la procédure suivie devant l'Office fédéral de la Police puis devant le Tribunal fédéral, affecte ses droits et obligations de caractère civil tels que les définit la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme.

Dans cette procédure apparaissent en effet un certain nombre de relations juridiques de nature indiciblement privée et de fondement contractuel, comme les relations contractuelles des requérants avec des institutions bancaires et les relations au titre du mandat qui existaient entre le premier requérant et ses clients dont il gérait les fonds.

L'issue de cette procédure était donc déterminante pour lesdites relations contractuelles.

Dès lors les requérants étaient en droit d'exiger que la procédure y relative se déroule avec toutes les garanties prévues par l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le requérant s'est plaint également que la transmission des informations recueillies par les autorités suisses pouvaient porter atteinte aux intérêts de tiers non impliqués dans la procédure et allègue une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention.

La deuxième requérante se plaint par ailleurs que les informations concernant ses comptes et avoirs en Suisse se rapportaient à son domaine privé et que leur transmission aux autorités italiennes constituait une atteinte à sa vie privée qui n'était pas justifiée sous l'angle de la légalité (du fait de l'imprécision de la loi concernant les dérogations possibles à la protection du domaine secret) de l'absence de proportionnalité entre la mesure adoptée et l'intérêt public en cause. Elle invoque les dispositions de l'article 8 (art. 8) de la Convention.

GRIEFS

1. Le premier requérant se plaint d'une violation des garanties prévues par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dans l'examen par le Tribunal fédéral de l'opposition qu'il avait formée à la décision de l'Office fédéral de la Police de transmettre aux autorités italiennes des informations requises par commission rogatoire.

Ses griefs portent notamment sur l'absence de caractère contradictoire de la procédure et l'absence de publicité des audiences y relatives.

2. Il se plaint également qu'une telle décision risque de porter atteinte aux intérêts de tiers non impliqués dans l'enquête et dont il était le mandataire.

3. La seconde requérante se plaint, quant à elle, que la transmission des informations la concernant constitue une atteinte injustifiée à sa vie privée.

EN DROIT

1. Le premier requérant se plaint de n'avoir pas bénéficié des garanties prévues par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, pour la procédure d'examen par le Tribunal fédéral de l'opposition qu'il avait formée à la transmission, dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire, d'informations et pièces le concernant.

L'article 6 (art. 6) de la Convention prévoit notamment que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement..."

Cela étant la Commission relève que c'est par un arrêt du 22 novembre 1983, que le Tribunal fédéral suisse a confirmé la décision des autorités cantonales de transmettre aux autorités italiennes les documents et pièces demandées et rejeté, par là même, les arguments que le requérant avait fait valoir contre une telle transmission.

Le second arrêt du Tribunal fédéral, daté du 18 septembre 1984, a statué quant à lui sur l'opposition formée par le requérant à l'exécution par l'Office fédéral de la demande d'entraide.

Dans ces circonstances la Commission estime que la décision de l'Office fédéral de la Police d'exécuter la demande d'entraide judiciaire formulée par les autorités judiciaires italiennes, demande à laquelle les autorités judiciaires cantonales avaient fait droit, n'a pas statué sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ni sur une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil du requérant. Cette décision concerne exclusivement l'exécution par l'Etat des obligations assumées dans le cadre d'accords internationaux. La procédure relative à l'opposition formée par le requérant à la décision de l'Office fédéral échappe donc à l'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

En conséquence, le grief du requérant doit être rejeté par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention, comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention.

2. Le premier requérant se plaint également que la transmission des informations recueillies sur ses activités financières en Suisse porterait une atteinte injustifiée à ses intérêts légitimes et à ceux de tiers, notamment ceux de son épouse. Il invoque les dispositions de l'article 8 (art. 8) de la Convention.

Cet article (art. 8) dispose : "Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance."

La Commission relève toutefois qu'aux termes de l'article 25 (art. 25) de la Convention, elle peut être saisie d'une requête par toute personne physique qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus par la Convention.

Il s'ensuit que la Commission peut examiner le grief du requérant uniquement dans la mesure où lui-même allègue être victime d'une atteinte injustifiée à ses droits.

La Commission note à cet égard que les activités financières du premier requérant en Suisse relèvent en principe de son domaine privé. Elle constate que la transmission d'informations concernant ses activités financières, qui bénéficient en principe du secret bancaire constitue une ingérence dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa vie privée. Toutefois la Commission est d'avis qu'une telle ingérence est prévue par la loi et est justifiée au sens du par. 2 de l'article 8 (art. 8-2) de la Convention comme étant nécessaire dans une société démocratique à la prévention des infractions pénales. Elle estime en particulier que cette mesure, conforme au but énoncé, n'était pas disproportionnée au regard de l'infraction dont le requérant était accusé.

Les griefs du requérant sont à cet égard manifestement mal fondés et doivent être rejetés conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. La deuxième requérante se plaint quant à elle que l'exécution de la commission rogatoire la concernant porte atteinte à son "domaine secret" et donc au respect de sa vie privée tel que garanti par l'article 8 (art. 8) de la Convention et que cette ingérence ne serait pas justifiée.

La Commission admet, comme elle l'a fait plus haut à l'égard du premier requérant, qu'il y a eu en l'espèce ingérence dans le droit au respect de la vie privée de la requérante tel que le garantit l'article 8 (art. 8) de la Convention.

Elle estime toutefois que cette ingérence est prévue par la loi et est justifiée comme étant nécessaire dans une société démocratique à la prévention des infractions pénales. Il est vrai qu'en l'espèce la requérante n'était pas concernée par l'entraide judiciaire au même titre que le premier requérant car elle n'était pas inculpée. Toutefois comme l'a constaté le Tribunal fédéral, l'inculpation n'est pas une condition nécessaire pour donner suite à l'entraide judiciaire. Il suffit de constater que la requérante figurait comme intermédiaire sur les comptes ouverts par son époux, inculpé de délits patrimoniaux, pour justifier les mesures d'enquête demandées par le juge d'instruction de Turin.

La Commission estime donc que le grief de la requérante est manifestement mal fondé et doit être rejeté au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE

Le Secrétaire adjoint de la Commission	Le Président de la Commission
(J. RAYMOND)	(C.A. NØRGAARD)