



Arrêt du 23 juin 2005
Cour des plaintes

Composition

Les juges pénaux fédéraux Emanuel Hochstrasser,
président, Barbara Ott et Bernard Bertossa
La greffière Claude-Fabienne Husson Albertoni

Parties

1. A. _____,
2. B. _____ S.A.,
3. C. _____ S.A.,
4. D. _____ S.A.,

représentés par Me Richard Calame

plaignants

contre

**SWISSMEDIC, INSTITUT SUISSE DES PRODUITS
THÉRAPEUTIQUES,**

Partie adverse

Objet

Plainte contre une perquisition, un séquestre et le
blocage de comptes (art. 50 DPA)

Faits:

- A.** Depuis septembre 2004, Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques (ci-après: Swissmedic) conduit une enquête pénale administrative dirigée en l'état contre A.____ et E.____, respectivement directeur et administrateur des sociétés B.____ S.A., C.____ S.A. et D.____ S.A. Il est reproché aux précités d'avoir, par l'intermédiaire des sociétés susdites, violé à de nombreuses reprises la loi fédérale sur les produits thérapeutiques (ci-après: LPT) en important, en exportant ou en faisant le commerce de produits soumis à ladite loi, sans disposer des autorisations nécessaires.
- B.** Les actes d'enquête accomplis par Swissmedic ont déjà donné lieu à deux plaintes émanant des prévenus et de leurs sociétés. Ces plaintes ont été rejetées, dans la mesure où elles étaient recevables, par arrêts de la Cour des plaintes des 19 novembre 2004 et 4 mai 2005 (causes BK_B 156/04 et BV.2005.15). Afin d'éviter d'inutiles redites, il est renvoyé au contenu de ces arrêts.
- C.** Par décisions des 23 et 24 mars 2005, le fonctionnaire enquêteur de Swissmedic a ordonné à la Banque F.____, à la banque G.____ à Z.____ et à la banque H.____, à Z.____ également, de produire la documentation relative à l'ensemble des comptes dont A.____, E.____ et leurs sociétés étaient les titulaires auprès de ces établissements. Le fonctionnaire enquêteur ordonnait simultanément le séquestre des actifs figurant sur ces comptes et informait les banques qu'elles disposaient d'un délai de trois jours pour déposer plainte contre ses décisions. Les banques n'ont pas fait usage de ce droit.
- D.** Par décisions du 1^{er} avril 2005, reçues le 4 avril suivant, le chef de la section pénale de Swissmedic informait l'avocat commun des prévenus et de leurs sociétés que les comptes bancaires de ses clients étaient séquestrés et que les trois banques susmentionnées avaient été invitées à fournir les documents d'ouverture de ces comptes, les extraits depuis le 1^{er} janvier 2002 et, dans un cas, le contrat de location d'un safe. Swissmedic informait le destinataire de ces décisions de la possibilité de former une plainte dans les trois jours en la déposant auprès de son directeur.

- E.** Par courrier du 4 avril 2005, l'avocat informait Swissmedic que ses clients entendaient s'opposer aux séquestres ordonnés et il enjoignait l'Institut de placer immédiatement sous scellés les documents qu'elle pourrait recevoir des banques qu'elle avait interpellées. Swissmedic donna suite à cette injonction. Elle plaça sous scellés les pièces reçues de la banque G. _____ et de la banque H. _____ et elle ne leva pas les scellés que la banque F. _____, informée de la plainte que ses clients se proposaient de former, avait pris l'initiative d'apposer elle-même sur les pièces qu'elle avait envoyées à Swissmedic.
- F.** Par acte du 7 avril 2005, adressé directement à la Cour, A. _____, B. _____ S.A., C. _____ S.A. et D. _____ S.A. déposent plainte contre les décisions de Swissmedic, sollicitant qu'un effet suspensif soit accordé à leur démarche. Les plaignants concluent en substance à ce que les mesures de perquisitions, de blocage et de séquestre ordonnées les 23 mars, 24 mars et 1^{er} avril 2005 soient levées et qu'il soit procédé au tri des documents placés sous scellés, toute pièce étrangère au commerce illicite qui leur est reproché devant leur être restituée.
- G.** Invité à se prononcer sur cette plainte, Swissmedic accepte de lever partiellement le séquestre des comptes, à hauteur de Fr. 9.440,35 et de 1.064,80 euros. L'Institut conclut pour le surplus au rejet de la plainte, sans solliciter que les scellés soient levés.
- H.** Par décision du 19 avril 2005, le président de la Cour des plaintes a rejeté la demande d'effet suspensif.

La Cour considère en droit:

- 1.** Lorsque la mesure critiquée émane d'un fonctionnaire subalterne, la plainte doit être adressée au directeur ou au chef de l'administration concernée (art. 26 al. 2 let. b DPA), charge à ce dernier de transmettre la plainte à la Cour, avec ses observations, s'il ne donne pas suite aux griefs qui lui sont soumis (art. 26 al. 3 DPA). En l'espèce, les décisions critiquées ont été rendues par un fonctionnaire enquêteur et par le chef de la section pénale de Swissmedic, soit par des agents subalternes de l'Institut. La plainte au-

rait dû dès lors être adressée au directeur de Swissmedic, ce que toutes les décisions attaquées précisait d'ailleurs formellement. En saisissant directement la Cour des plaintes, les plaignants ont ainsi, une fois de plus, ignoré des règles de procédures qui leur avaient pourtant été rappelées à l'occasion d'un précédent arrêt (arrêt BK_B 156/04 précité consid. 1). Dans son arrêt du 4 mai écoulé, postérieur à la plainte ici évoquée, la Cour avait renouvelé ce rappel (BV.2005.15 consid. 1). En l'occurrence, Swissmedic ne relève pas cette informalité. Son directeur s'est déterminé sur la plainte après avoir partiellement admis les conclusions de cette dernière, de telle sorte qu'une transmission à celui-là, qui devrait intervenir d'office (art. 28 al. 4 DPA) est devenue inutile. S'il serait dès lors excessif de déclarer la plainte irrecevable au motif qu'elle n'a pas été correctement adressée, il s'impose en revanche d'avertir l'avocat des plaignants que, s'il devait s'obstiner à ne pas respecter la procédure prévue à l'art. 26 DPA, la Cour devra le sanctionner personnellement, en application de l'art. 31 OJ.

2. Les décisions querellées portent sur deux objets qu'il convient d'examiner séparément. D'une première part, Swissmedic a ordonné le séquestre de la documentation bancaire relative aux comptes des plaignants. Cette mesure probatoire s'inscrit dans le cadre de l'art. 50 DPA et doit être examinée au regard de cette disposition.
 - 2.1 S'agissant de la perquisition portant sur la documentation bancaire, l'art. 50 al. 3 DPA prévoit que le détenteur des papiers peut s'opposer à la perquisition. Dans ce cas, les documents sont placés sous scellés et la Cour des plaintes statue sur l'admissibilité de la mesure. En l'espèce, seules les banques auxquelles Swissmedic a notifié ses décisions des 23 et 24 mars 2005 revêtent la qualité de détentrices de la documentation litigieuse, à l'exclusion des plaignants eux-mêmes. Se pose dès lors la question de savoir si ces derniers ont qualité pour s'opposer à la perquisition et exiger que les papiers soient mis sous scellés en vue de leur tri, pour le cas où la perquisition serait jugée admissible.
 - 2.1.1 Les parties ne mettent pas en cause la qualité des plaignants pour s'opposer à la perquisition et elles semblent s'inspirer à cet égard d'une jurisprudence selon laquelle l'opposition pourrait émaner non seulement du détenteur des papiers, mais également de toute personne intéressée et touchée directement par la mesure (ATF 106 IV 413 consid. 8a p. 426; ATF 104 IV 125 consid. 1 p. 129). Cette opinion ne peut toutefois être suivie car, sans motivation pertinente, elle s'écarte de la solution retenue pour l'application de l'art. 69 al. 3 PPF, dont la teneur est identique et dont l'art. 50 al. 3 DPA

s'inspire. A l'origine, les dispositions spécifiques régissant la procédure pénale administrative constituaient un chapitre de la procédure pénale fédérale. Dans son projet de loi fédérale sur la procédure pénale, le Conseil fédéral avait expressément choisi de traiter de manière identique la perquisition de papiers en procédure pénale et en procédure pénale administrative (art. 73 al. 3 et 292 al. 2 du projet de PPF: FF 1929 II 607 ss., spéc. 686, 719 et 760). Lors de son adoption en 1934, la PPF a entériné ce choix (art. 69 al. 3 et 290 al. 3: RO 50 p. 724 et 797). Lorsqu'il a adopté la DPA, le législateur a expressément manifesté son intention de reconduire le système en vigueur (cf. FF 1971 I 1034 et 1066 pour le texte de l'art. 52 al. 3 du projet de DPA qui deviendra, sans changement, l'art. 50 al. 3 de la loi adoptée en 1974). Lorsque le législateur fédéral a enfin complété la loi sur l'entraide internationale en matière pénale (art. 9 EIMP) pour régler la procédure en matière de perquisition de papiers, il a souhaité que toutes les procédures en ce domaine soient harmonisées (ZIMMERMANN, La coopération judiciaire internationale en matière pénale, 2^{ème} éd., Berne 2004, note de bas de page n. 1169 p. 246 ; RUSCA, Le misure provvisionali nell'assistenza internazionale in materia penale, RDS 1997 II p. 153 ss. spéc. note de bas de page n. 50). De cela résulte à l'évidence que le législateur a souhaité que la procédure de perquisition de papiers soit réglementée de manière uniforme en procédure pénale, en procédure pénale administrative et en entraide internationale en matière pénale. Or la jurisprudence relative à l'art. 69 al. 3 PPF, largement postérieure à celle qui a été rappelée plus haut, est sans équivoque: seul le détenteur de documents peut, lors d'une perquisition, s'y opposer et exiger l'apposition de scellés, ce droit n'appartenant pas à la personne poursuivie, au titulaire du compte ou à l'ayant droit économique de la société titulaire du compte (ATF 127 II 151 consid. 4c. aa. p. 155; arrêt du Tribunal fédéral 1A.171/2001 du 28 février 2002, consid. 1.2.). Lorsqu'ils évoquent la question, les commentateurs de la procédure pénale partagent cette opinion (OBERHOLZER, Grundzüge des Strafprozessrecht, Berne 2005, no 1226 p. 529; HAUSER/SCHWERI/HARTMANN, Schweizerisches Strafprozessrecht § 70 n. 21 al. 1 p. 353). Il en va de même des commentateurs de la procédure d'entraide internationale en matière pénale (ZIMMERMANN, op. cit. n. 225 p. 246 ss.; MOREILLON, Commentaire romand EIMP, Bâle 2004, p. 196 n. 14 ; BRUN, Die Beschlagnahme von Bankdokumenten in der internationalen Rechtshilfe, Zürich 1996, p. 62). En conclusion, il faut donc retenir que les plaignants n'ont pas qualité pour requérir la mise sous scellés des documents concernant leurs comptes bancaires et que c'est à tort que Swissmedic a donné suite à cette demande. Il appartient dès lors à l'Institut intimé de lever les scellés apposés sur les pièces reçues de la banque G._____ et de la banque H._____, sans autre formalité.

2.1.2 Le statut des documents reçus de la banque F. _____ est légèrement différent car, dans ce cas, c'est la banque elle-même qui a placé la documentation sous scellés, avant de la transmettre à Swissmedic. Comme il résulte cependant des termes du courrier que la banque a adressé le 11 avril 2005 à l'Institut intimé, cette attitude ne résulte nullement d'une opposition de la banque, au sens de l'art. 50 ch. 3 DPA, mais d'une conclusion – au demeurant erronée – tirée de l'intention formulée par les plaignants de contester la mesure ordonnée par Swissmedic. Tiers détentrice de papiers dont la perquisition est ordonnée, la banque ne peut se substituer aux organes de la poursuite et décider de mettre elle-même des documents sous scellés au motif qu'une opposition serait annoncée par ses clients, alors même que, comme on vient de le voir, ces clients n'ont pas qualité pour exiger une telle mesure. Swissmedic doit dès lors lever ces scellés, sans autre formalité.

2.1.3. En tant qu'elle conclut à ce que les papiers litigieux soient placés sous scellés, puis triés en leur présence, la démarche des plaignants est ainsi irrecevable.

2.2 Si les plaignants n'ont pas qualité pour exiger la mise sous scellés de documents perquisitionnés en mains de tiers, ils sont recevables en revanche à déposer plainte contre le séquestre et à s'opposer à ce que la documentation litigieuse soit versée au dossier (art. 28 al. 1 DPA). A l'appui de leurs conclusions en annulation, puis en levée des séquestres probatoires ordonnés par Swissmedic, les plaignants n'invoquent cependant aucun argument spécifique, se contentant d'affirmer que les mesures seraient contraires au principe de la proportionnalité. L'étendue de ces mesures laisserait en effet supposer que toutes leurs activités seraient illicites, alors même que, jusqu'à ce jour, Swissmedic n'a pas donné la liste des produits qui, selon lui, tomberaient sous le coup de la LPT.

2.2.1 Dans son arrêt du 19 novembre 2004 (BV.2005.15 consid. 2), la Cour a déjà rappelé les conditions auxquelles est soumise la légitimité d'un séquestre probatoire. Dans son arrêt du 4 mai 2005 (BV.2005.15 consid. 3) elle a considéré que l'hypothèse selon laquelle les violations de la LPT imputables aux plaignants ne constitueraient pas des actes isolés, mais bien plutôt l'activité essentielle, sinon unique, des sociétés dirigées par les prévenus, pouvait entrer en considération au vu des développements de l'enquête. Il n'y a pas lieu aujourd'hui, faute de circonstances nouvelles, de revenir sur ces appréciations dont il découle que des investigations touchant l'activité financière et commerciale récente des plaignants sont manifestement pertinentes et, partant, légitimes. Sur ce point, la plainte doit donc être rejetée.

- 3.** D'une seconde part, les décisions critiquées portent sur le séquestre conservatoire de valeurs patrimoniales, soit sur une mesure qu'il convient d'examiner au regard de l'art. 46 DPA. A teneur de cette disposition, le séquestre conservatoire a notamment pour but d'assurer la représentation de valeurs sujettes à confiscation. La DPA ne prévoyant pas une définition autonome de la confiscation, l'art. 59 CP s'applique par renvoi de l'art. 2 DPA. Peuvent ainsi être séquestrées provisoirement non seulement les valeurs soupçonnées d'être le produit d'une infraction, mais également celles qui, le cas échéant, serviront à garantir le paiement d'une créance compensatrice (art. 59 ch. 1 § 1 et ch. 2 § 3 CP ; ATF 124 IV 313 consid. 4 p. 316 ; 120 IV 365 consid. 1 p. 366-367).
- 3.1** Comme la Cour l'a déjà relevé dans son arrêt du 4 mai écoulé (BV.2005.15 consid. 3.1.), le séquestre indéterminé de tous les biens d'une personne est certes inadmissible s'il n'existe, même *prima facie*, aucune relation entre ces biens et des infractions reprochées à leur détenteur (ATF 122 IV 91 consid. 4 p. 95). Le même arrêt ajoute toutefois (consid. 4 p. 96) que si les indices d'une telle relation existent, le séquestre conservatoire doit être admis, à charge toutefois pour l'autorité de poursuite de récolter le plus rapidement possible des indices et des preuves d'autant plus convaincantes que dure la mesure ordonnée et que celle-ci porte un plus grand préjudice à celui qui en est l'objet (cf. également arrêt de la Cour des plaintes du 6 juillet 2004 dans la cause BK_B.028/04, consid. 1.3.).
- 3.2** En l'espèce, il a été admis que des indices existaient, selon lesquels les plaignants se livraient de manière régulière et systématique à des activités commerciales prohibées par la LPT. Ces indices suffisent dès lors à justifier les mesures critiquées, du moins dans l'immédiat et pour la période qui sera raisonnablement nécessaire à Swissmedic pour étudier la documentation bancaire obtenue et les autres moyens de preuve récoltés par l'enquête. A l'issue de cet examen, Swissmedic devra décider s'il entend lever, en tout ou en partie, les séquestres conservatoires qui font l'objet de la présente plainte. S'il décide de les maintenir, il devra fournir à l'appui une argumentation d'autant plus convaincante que, même si les plaignants peuvent espérer, dans l'intervalle, que de nouvelles levées ponctuelles soient admises pour leur permettre de faire face à leurs besoins courants, il restera que les séquestres sont de nature à leur causer un grave préjudice. S'ils souhaitent limiter ce dommage, par hypothèse injustifié, les plaignants seront bien inspirés de ne pas se contenter d'affirmer que les griefs formulés à leur égard ne sont pas suffisamment précis et de s'attacher à démontrer quels sont les produits dont ils font le commerce et qui, toujours par hypothèse, ne tomberaient manifestement pas sous le coup de la LPT. S'ils devaient considérer que Swissmedic tarde à se déterminer dans le

sens précisé ci-dessus, les plaignants pourront en tout temps solliciter de l'Institut la levée des séquestres frappant leurs comptes et, en cas de refus, s'en plaindre en respectant la voie prévue par l'art. 26 DPA. Afin d'éviter qu'une telle démarche ne soit jugée prématurée, les plaignants tiendront compte du fait qu'en raison de leur opposition intempestive, Swissmedic n'a pu, jusqu'à ce jour, prendre connaissance de la documentation bancaire et en tirer les leçons nécessaires à la poursuite de l'enquête.

4. Les plaintes doivent ainsi être rejetées. En application de l'art. 156 OJ (applicable par renvoi des art. 245 PPF et 25 al. 4 DPA) et de l'art. 3 du règlement du 11 février 2004 fixant les émoluments judiciaires perçus par le Tribunal pénal fédéral (RS 173.711.32), un émolument de Fr. 1'500.-- dont à déduire le montant de l'avance de frais effectuée, sera mis à la charge solidaire des plaignants.

Par ces motifs, la Cour prononce:

1. La plainte est rejetée dans la mesure où elle est recevable.
2. Un émolument de Fr. 1'500.--, dont à déduire le montant de l'avance de frais effectuée, est mis à la charge solidaire des plaignants.

Bellinzona, le 27 juin 2005

Au nom de la Cour des plaintes
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

la greffière:

Distribution

- Me Richard Calame,
- Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques,

Indication des voies de recours

Dans les 30 jours qui suivent leur notification, les arrêts de la Cour des plaintes relatifs aux mesures de contrainte sont sujet à recours devant le Tribunal fédéral pour violation du droit fédéral ; la procédure est réglée par les art. 214 à 216, 218 et 219 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale, qui sont applicables par analogie (art. 33 al. 3 let. a LTPF).

Le recours ne suspend l'exécution de l'arrêt attaqué que si l'autorité de recours ou son président l'ordonne.