

Bundesstrafgericht

Tribunal pénal fédéral

Tribunale penale federale

Tribunal penal federal



Numéro de dossier: RR.2007.5

Arrêt du 5 mars 2007

II. Cour des plaintes

Composition

Les juges pénaux fédéraux Bernard Bertossa, président, Giorgio Bomio et Roy Garré,
la greffière Nathalie Zufferey

Parties

A. SA,
recourante

contre

MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION,
partie adverse

Objet

Délégation de poursuite à la France / levée partielle
de séquestre (art. 89 EIMP)

Faits:

- A.** A. SA dispose d'un compte bancaire auprès de la banque B. SA à Genève. Par ordonnance du 7 juin 2002, le Ministère public de la Confédération a bloqué le compte et séquestré les fonds suite à l'enquête de police judiciaire ouverte le 6 juin 2002 contre C., résident français domicilié en France, du chef de blanchiment d'argent (art. 305bis CP). C. a été actionnaire unique de A. SA jusqu'à la moitié de l'année 2001. Il n'est pas exclu, au vu du dossier fourni par l'Office fédéral de la justice, qu'il le soit encore à ce jour. Il est reproché à A. SA d'avoir perçu des sommes d'argent d'origine criminelle et parachevé de cette manière une opération de blanchiment. Les autorités judiciaires françaises conduisent une enquête pénale contre C. et consorts, prévenus notamment de blanchiment d'argent, d'abus de biens sociaux, abus de confiance et escroquerie.
- B.** Par demande du 6 mars 2006 (doss. OFJ pièce 24), le MPC a requis l'OFJ de déléguer la compétence de poursuivre, instruire et juger C. aux autorités de poursuite pénale françaises. L'OFJ s'est exécuté le 6 avril 2006 (doss. OFJ pièce 28). En date du 29 juin 2006, les autorités françaises ont accepté la délégation de la poursuite pénale (act. 6.10).
- C.** Par lettres des 3 juillet et 4 septembre 2006, Me D., administrateur de A. SA, a demandé au MPC de lever partiellement le séquestre et d'autoriser le prélèvement des sommes de EUR 2033.81, respectivement EUR 2351.81 (act. 1.2 et 1.3). Les prélèvements requis doivent servir au paiement de travaux de réfection ainsi qu'au règlement de charges relatifs à un immeuble sis en France. Faisant valoir la délégation de la poursuite pénale en faveur de la France, le MPC s'est déclaré incompétent les 5 juillet et 7 septembre 2006 et a transmis les requêtes de levée de séquestre à l'OFJ (act. 6.8 et 6.9). Par courrier du 14 septembre 2006, l'OFJ s'est à son tour considéré matériellement incompétent pour statuer sur la levée du séquestre en arguant du fait que sa compétence se limitait à l'examen des conditions de la délégation à l'étranger et à la transmission proprement dite (act. 6.7). Prenant appui sur un arrêt du Tribunal fédéral du 29 octobre 2003 (ATF 129 II 449), le MPC a persisté dans son appréciation (lettre du 21 septembre 2006, act. 6.6). Par demande du 29 septembre 2006 et en référence à la position du MPC, A. SA s'est donc adressée à l'OFJ (act. 1.6). Le 18 octobre 2006, l'OFJ a rendu une décision par laquelle il a refusé de se saisir de la cause en soutenant notamment que la jurisprudence évoquée ci-dessus n'était pas pertinente (act. 6.5). En conséquence, par cour-

rier du 19 octobre 2006, A. SA a derechef adressé sa demande au MPC (act. 6.4). Le MPC n'y a pas donnée suite (lettre du 6 novembre 2006, act. 1.9). Sur requête de A. SA présentée le 18 décembre 2006 (act. 6.2), le MPC a rendu une décision déclinatoire de compétence le 15 janvier 2007 (act. 6.1).

- D.** Par acte du 26 janvier 2007, A. SA a recouru contre la décision du 15 janvier 2007 au Tribunal pénal fédéral. Elle conclut principalement à ce que la compétence du MPC soit constatée et, subsidiairement, à ce qu'il soit statué sur l'autorité compétente pour la levée partielle du séquestre.

- E.** Le MPC s'est déterminé le 16 février 2007 en reprenant les motifs de sa décision. L'OFJ a pris position le 26 février 2007. Il persiste à nier sa compétence en se fondant pour l'essentiel sur l'argumentation développée dans la décision du 18 octobre 2006.

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris si nécessaire dans les considérants en droit.

La Cour considère en droit:

1.
 - 1.1 En vertu de l'art. 28 al. 1 let. e ch. 1 LTPF (nouvelle teneur selon le ch. 14 de l'annexe à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007; RS 173.32), la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral est compétente pour connaître des recours en matière d'entraide pénale conformément à la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale [EIMP]; RS 351.1). La délégation de la poursuite est une des formes de l'entraide judiciaire pénale prévue par l'EIMP (art. 1 al. 1 let. c et 85 ss EIMP). Les décisions rendues dans cette matière par les autorités fédérales et cantonales de première instance sont attaquables par la voie du recours au TPF par les personnes qui résident habituellement en Suisse (art. 25 al. 2 EIMP). En l'occurrence, la question litigieuse ne porte pas sur la délégation en tant que telle. Elle ne concerne pas non plus un cas d'application des articles 18, 74 ou 74a EIMP où le séquestre est ordonné en exécution d'une demande d'entraide étrangère. Il s'agit bien plutôt de déterminer qui est compétent pour lever un séquestre ordonné pour les besoins d'une procédure pénale nationale antérieure à la délégation, procédure ouverte *in casu* par le MPC, puis déléguée aux autorités françaises. Comme le sort du séquestre litigieux est étroitement lié à la procédure de délégation au sens des art. 88 ss EIMP, il ne fait pas de doute que le TPF est compétent. On peut ajouter, par surabondance de droit, que sa compétence est également donnée en application de l'art. 25 al. 1 EIMP.
 - 1.2 Dans la mesure où elle dénonce un conflit négatif de compétence qui a pour effet une atteinte à ses intérêts patrimoniaux, la recourante a qualité pour former un recours à la Cour des plaintes (art. 48 al. 1 PA via art. 30 let. b LTPF). Adressé dans les 30 jours après la notification de la décision (art. 50 al. 1 PA), le recours est formellement recevable.
 - 1.3 La Confédération suisse et la République française sont toutes deux parties à la Convention européenne d'entraide judiciaire (CEEJ; RS 0.351.1), entrée en vigueur pour la Suisse le 20 mars 1967 et le 21 août 1967 pour la France, ainsi qu'à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (CBI; RS 0.311.53), entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} septembre 1993, pour la France le 1^{er} février 1997. La CEEJ a été complétée, dans les relations bilatérales, par l'accord du 28 octobre 1996, entré en vigueur le 1^{er} mai 2000 (RS 0.351.934.92). Les dispositions de ces traités l'emportent sur le droit autonome qui régit la matière, soit en l'occurrence l'EIMP et l'OEIMP. Celles-ci

restent toutefois applicables aux questions non réglées, explicitement ou implicitement, par le droit conventionnel, et lorsqu'elles sont plus favorables à l'entraide (ATF 123 II 134 consid. 1a p. 136; 122 II 140 consid. 2 p. 142; 120 Ib 120 consid. 1a p. 122/123, et les arrêts cités).

2.

2.1 En s'appuyant essentiellement sur l'argumentation formulée dans la décision du 18 octobre 2006 de l'OFJ, la recourante conclut à la compétence du MPC pour décider de sa requête de levée partielle de la saisie. Elle reproche à cette dernière autorité un déni de justice formel. A en croire la recourante et l'OFJ, l'art. 89 EIMP ainsi que les principes dégagés dans l'ATF 129 II 449 ne seraient pas applicables en l'espèce. Toujours selon la recourante et l'OFJ, l'art. 89 EIMP n'empêcherait pas l'autorité suisse de poursuite, lorsque l'Etat étranger accepte la poursuite pénale, d'adopter des mesures en faveur de la personne poursuivie. Selon cette interprétation, l'autorité suisse devrait uniquement s'abstenir d'adopter des mesures contre la personne poursuivie.

2.2 Cette interprétation ne peut pas être suivie. Dès l'entrée en force de la décision de délégation, les autorités chargées de la poursuite pénale s'en trouvent dessaisies au profit des autorités de l'Etat requis. Toute mesure d'instruction est suspendue en Suisse, du moins aussi longtemps que l'Etat requis n'a pas fait savoir que ses autorités se trouvent dans l'impossibilité de mener la procédure à chef (art. 89 al. 1 let. a EIMP), ou que l'autorité de jugement saisie au fond a rendu une décision d'acquiescement ou de non-lieu (art. 89 al. 1 let. b, mis en relation avec l'art. 5 al. 1 let. a ch. 1 EIMP), qu'elle a renoncé à infliger une sanction ou s'est abstenue provisoirement de la prononcer (art. 89 al. 1 let. b, mis en relation avec l'art. 5 al. 1 let. a ch. 2 EIMP), voire encore que la sanction infligée a été exécutée ou ne peut plus l'être (art. 89 al. 1 let. b, mis en relation avec l'art. 5 al. 1 let. b EIMP). Ainsi, dès l'acceptation de la délégation de la part des autorités françaises, l'autorité de poursuite suisse n'est plus compétente et ne peut prendre aucune mesure jusqu'à la fin de la procédure étrangère (MOREILLON, *Entraide internationale en matière pénale*, Commentaire romand, Bâle 2004, n° 1 *ad* art. 89 EIMP). En particulier, il ne lui appartient pas de décider du sort des séquestres ordonnés à titre conservatoire (ZIMMERMANN, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, 2^e éd., Berne 2004, n° 503-2). Du fait de cette incompétence, aussi longtemps que l'autorité délégataire française ne s'est pas prononcée sur le fond de l'affaire ou n'a pas communiqué son impossibilité à poursuivre, l'autorité suisse délégante devra s'abstenir de toute mesure aussi bien à l'encontre qu'en faveur de la personne poursuivie.

2.3 La thèse de la recourante, également partagée par l'OFJ, selon laquelle l'autorité délégante suisse garderait une compétence résiduelle du fait qu'elle pourrait en tout temps retirer la demande de délégation et continuer ainsi la procédure, doit également être rejetée. En effet, rien n'indique en l'espèce que le MPC ou l'OFJ auraient retiré la demande de délégation adressée aux autorités françaises. Vis-à-vis de l'Etat saisi, un tel retrait ne pourrait intervenir que dans le respect des règles de la bonne foi dans les relations internationales (cf. ATF 121 I 181 consid. 2c/aa; 119 Ib 71; 101 la 405 consid. 6bb). Par surabondance, à cet égard, on peut s'inspirer de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, même si la Suisse n'y est pas partie. Il résulte de l'art. 21 ch. 2 let. c de la dite convention que l'Etat requérant peut retirer la demande de délégation tant et aussi longtemps que l'Etat requis n'a pas notifié sa décision d'y donner suite. Dans l'intervalle, l'Etat requérant est libre d'effectuer des actes de procédure dans la mesure où ils ne visent pas la saisine de la juridiction de jugement (art. 21 ch. 1, 2^e phr.). En l'espèce, la levée partielle de séquestre ordonnée le 9 mai 2006 par le MPC ne prête pas le flanc à la critique étant donné que cette autorité jouissait de la maîtrise de la procédure jusqu'au 29 juin 2006. Sur la base de ces considérations, faute de décision à prendre pour la levée du séquestre après l'acceptation de la délégation par les autorités judiciaires françaises, le MPC s'est déclaré incompétent comme il devait le faire. Le grief de déni de justice formel doit donc être écarté.

3.

3.1 La recourante réclame la levée partielle du séquestre en se prévalant du droit de propriété (art. 26 Cst.). Elle relève que, du fait de l'absence d'autorité compétente pour traiter sa requête, elle se trouve démunie de moyens de droit, ce qui l'expose aux aléas d'une procédure à l'étranger pouvant perdurer dans le temps sans qu'elle ait la possibilité de remédier à une éventuelle violation du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.).

3.2 La question soulevée par la recourante est identique à celle traitée par le Tribunal fédéral dans l'ATF 129 II 449 auquel il est intégralement renvoyé. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a relevé une lacune dans les voies de recours de l'EIMP, lacune qu'il a comblée par la voie jurisprudentielle en attribuant la compétence à l'OFJ. Le Tribunal fédéral a relevé que, en cas de délégation de la poursuite pénale, le sort des séquestres est étroitement lié à la procédure de délégation au sens des art. 88 ss EIMP. Si l'Etat requis mène l'action pénale à son terme, il aura la faculté de demander ultérieurement la remise des objets et valeurs séquestrés pour l'exécution d'une décision de confiscation définitive, soit au titre de l'entraide selon l'art. 74a

al. 3 EIMP (cf. ATF 123 II 134, 268 et 595), soit au titre de l'exécution des décisions étrangères selon les art. 94 ss EIMP (cf. ATF 116 Ib 452; 115 Ib 517). Si au contraire, pour l'une des raisons évoquées à l'art. 89 al. 1 let. a et b EIMP, l'action pénale à l'étranger ne devait pas aboutir, la question d'une éventuelle reprise de la procédure en Suisse se poserait, pour autant que les conditions de la poursuite demeurent réunies. Dans l'intervalle, l'EIMP ne prévoit pas la possibilité pour le détenteur d'objets ou de valeurs saisis de demander la levée du séquestre à l'autorité suisse qui l'a ordonné. On pourrait soutenir que la délégation porte sur l'ensemble de la procédure, y compris le séquestre. Le sort de celui-ci relèverait désormais du juge étranger auquel il conviendrait de renvoyer le détenteur. Une telle solution se heurterait à des obstacles insurmontables. Qu'une autorité étrangère dispose à son gré d'un séquestre peut porter atteinte à la souveraineté de la Suisse. Il n'est pas sûr en outre que le droit de l'Etat requis institue des voies de droit pour contester les séquestres ordonnés en Suisse, ni, à supposer même que tel soit le cas, que le détenteur soit recevable à recourir. Or, il serait incompatible avec le droit de propriété de laisser le détenteur entièrement démuné de la faculté de saisir le juge d'une demande de levée du séquestre. Au demeurant, l'EIMP offre une protection juridique étendue à celui dont les biens sont saisis pour les besoins de l'entraide demandée par un Etat étranger, notamment le droit de recourir (art. 74 et 74a EIMP; cf. par exemple ATF 126 II 462). Il serait inconséquent de ne pas accorder des garanties identiques à celui qui entend s'opposer à un séquestre ordonné dans le cadre d'une procédure ultérieurement déléguée à un Etat étranger selon les art. 88 ss EIMP. De surcroît, si aucune voie de droit n'était ouverte en pareille circonstance, le risque de voir le séquestre se prolonger au gré des aléas de la procédure étrangère, parfois pendant des années, pourrait surgir sans aucun moyen de remédier, le cas échéant, à une éventuelle violation du principe de la proportionnalité sous cet aspect (cf. art. 36 al. 3 Cst.).

- 3.3** En comblant une lacune de l'EIMP afin de pallier une situation inconstitutionnelle, le Tribunal fédéral a établi que la tâche de décider du maintien ou de la levée du séquestre pendant la durée de la délégation de la poursuite à l'étranger doit être assumée par l'OFJ. Cette compétence constitue le corollaire de l'art. 30 al. 2 EIMP qui lui confie le soin de présenter à l'étranger la demande de délégation de la procédure pénale suisse. Saisi d'une demande de levée du séquestre, l'OFJ est à même, dans ce cadre, d'obtenir de l'Etat délégataire toutes les informations nécessaires pour trancher en connaissance de cause, s'agissant notamment des développements de la procédure étrangère. Contre sa décision est ouverte, le cas échéant, la voie de recours selon l'art. 25 al. 1 EIMP au Tribunal pénal fédéral en pre-

mière instance et au Tribunal fédéral en dernière instance aux conditions de l'art. 84 LTF.

- 3.4** C'est donc à tort que l'OFJ s'est déclaré incompétent, d'autant plus que c'est par son entremise que la requête de délégation du MPC a été présentée à la France, comme il lui appartenait de le faire en vertu de l'art. 30 al. 2 EIMP mis en relation avec l'art. 17 al. 2. S'agissant par ailleurs de demandes de délégation en faveur de la France, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser que l'autorité délégante suisse ne peut pas se dispenser de l'accord de l'OFJ pour les présenter à ce pays. Les demandes de délégation transmises directement aux autorités judiciaires françaises par les autorités helvétiques de poursuite sont systématiquement renvoyées aux autorités suisses, avec l'invitation de suivre la voie diplomatique (arrêt du Tribunal fédéral 1A.103/2005 du 11 juillet 2005, consid. 3).

4.

- 4.1** L'argumentation de l'OFJ selon laquelle il ne serait pas compétent pour se prononcer sur le sort des séquestres lorsque l'autorité de poursuite suisse transmettrait directement la requête de délégation aux autorités judiciaires étrangères, comme cela pourrait se produire dans les rapports d'entraide avec l'Autriche (art. IX de l'Accord entre la Confédération suisse et la République d'Autriche en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et d'en faciliter l'application, entré en vigueur le 14 décembre 1974; RS 0.351.916.32), l'Allemagne (art. VIII de l'Accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et d'en faciliter l'application, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1977; RS 0.351.913.61) et l'Italie (art. XVII de l'Accord entre la Suisse et l'Italie en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et d'en faciliter l'application, entré en vigueur le 1^{er} juin 2006; RS 351.945.41), ne change rien à la solution de l'espèce. En effet, les dispositions prévoyant la transmission directe de requêtes de délégation contenues dans les traités liant la Suisse à ces trois pays ne sont manifestement pas applicables dans les rapports d'entraide entre la Suisse et la France.
- 4.2** Quand bien même cela n'est pas pertinent aux fins de la présente affaire, les questions de l'incompétence de l'autorité judiciaire suisse pendant la délégation et celle de la lacune de l'EIMP se poseraient dans des termes identiques à supposer qu'une requête de délégation suisse soit directement transmise à l'un de ces trois pays. Rien ne s'oppose, par conséquent, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, à ce que la solution dégagée par le Tribunal fédéral dans l'ATF 129 II 449 s'applique également en cas de transmission directe de la requête de délégation aux autorités étrangè-

res. Dans son rôle d'autorité chargée de la surveillance pour l'application de l'EIMP (art. 17 al. 2 EIMP, art. 3 OEIMP et art. 7 al. 6a Org DFJP), l'OFJ est l'autorité naturelle à laquelle doit revenir la compétence de trancher la question du sort des valeurs saisies pendant la délégation quand bien même ce cas de figure se présenterait dans le cadre d'une transmission directe de la requête de délégation. En tant qu'autorité fédérale de surveillance en matière d'entraide, il sera sans doute possible pour l'OFJ de se faire remettre par l'autorité délégante suisse le dossier et les informations nécessaires à l'examen d'éventuelles requêtes de levée de saisie. De la même façon, en tant qu'autorité centrale chargée des relations interétatiques en matière d'entraide, l'OFJ est l'autorité qui, au besoin, pourra obtenir de l'Etat délégataire toutes les informations nécessaires concernant les développements de la procédure déléguée, afin de pouvoir trancher en connaissance de cause d'éventuelles requêtes de levée de saisie. Il n'y a donc pas lieu de s'écarter de la solution retenue dans l'ATF 129 II 449.

5. Selon le principe du respect des règles de compétence d'attribution et du cours normal des instances applicable en matière administrative, l'autorité supérieure de recours ne peut pas se saisir d'un litige qui doit préalablement être tranché par l'autorité inférieure compétente (ATF 99 la 317 consid. 4a; ég. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 494; PIQUEREZ, Traité de procédure pénale suisse, 2^e éd., Genève - Zurich - Bâle 2006, p. 279 n° 441). En application de ce principe, il n'y a pas lieu de traiter le recours comme une demande de levée de séquestre, mais de transmettre l'affaire à l'autorité inférieure, à savoir l'OFJ. Dans un souci de clarté pour le justiciable et de respect du principe de célérité qui gouverne l'entraide pénale, l'OFJ est invité à entrer en matière dans les meilleurs délais au sujet des requêtes de levée partielle du séquestre des 3 juillet et 4 septembre 2006 erronément adressées par la recourante au MPC.
6. Dans sa conclusion principale, le recours doit être rejeté. La recourante, qui succombe, doit en principe supporter les frais de justice (art. 63 al. 1, 1^{re} phr. PA). Eu égard aux particularités de la cause et à l'incertitude sur la situation procédurale dans laquelle s'est trouvée la recourante du fait de la déclaration d'incompétence de l'OFJ, il se justifie de statuer sans frais (art. 63 al. 1 et 2 PA). En ce qui concerne la conclusion subsidiaire tendant à la désignation de l'autorité compétente, on peut se demander si la recourante n'obtient pas gain de cause. Il faut néanmoins relever que l'intégralité des motivations du recours est fondée sur la demande principale. Au sujet de l'attribution de compétence, la recourante est en partie responsable de cette situation car, à la lumière de la jurisprudence qu'elle cite elle-même, à juste titre, dans le recours, elle aurait pu et dû recourir déjà contre la déci-

sion du 18 octobre 2006 de l'OFJ dans le but de faire constater l'autorité compétente. Il ne se justifie donc pas de lui allouer des dépens au sens de l'art. 64 PA.

Par ces motifs, la Cour prononce:

1. Le recours est rejeté.
2. La cause est transmise à l'Office fédéral de la justice comme objet de sa compétence.
3. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Bellinzone, le 5 mars 2007

Au nom de la II. Cour des plaintes
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

la greffière:

Distribution

- A. SA
- Ministère public de la Confédération
- Office fédéral de la justice, section extraditions

Indication des voies de recours

Le recours contre une décision en matière d'entraide pénale internationale doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 10 jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 100 al. 2 let. b LTF).

Le recours n'est recevable contre une décision rendue en matière d'entraide pénale internationale que s'il a pour objet une extradition, une saisie, le transfert d'objets ou de valeurs ou la transmission de renseignements concernant le domaine secret et s'il concerne un cas particulièrement important. Un cas est particulièrement important notamment lorsqu'il y a des raisons de supposer que la procédure à l'étranger viole des principes fondamentaux ou comporte d'autres vices graves (art. 84 LTF).