ATF 149 IV 144 | TF, 30.01.2023, 1C_477/2022*

En raison du contexte actuel de la guerre en Ukraine, l'entraide judiciaire avec la Russie doit être suspendue (et non refusée) lorsque les autorités suisses – en exécution d'une demande d'entraide russe – ont provisoirement saisi des avoirs bancaires (art. 18 EIMP). Une telle saisie doit être maintenue durant la suspension.

Faits

Le 27 janvier 2020, dans le cadre d'une instruction dirigée contre deux frères soupçonnés de détournements au préjudice d'une banque russe, les autorités russes adressent une demande d'entraide à la Suisse. À des fins de confiscation ultérieure, elles requièrent le blocage d'un compte détenu par une société en Suisse et dont les fonds sont supposés provenir des détournements précités.

Le 18 juin 2020, en exécution de cette demande, le Ministère public genevois (MP/GE) ordonne la saisie conservatoire de ces fonds (art. 18 EIMP).

Suite à une demande d'entraide complémentaire de la Russie, le MP/GE rend une ordonnance de clôture partielle le 9 avril 2021, dans laquelle il ordonne la transmission de la documentation bancaire relative à plusieurs comptes détenus par la société précitée. Celle-ci recourt contre l'ordonnance auprès de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (TPF).

Entre-temps, en février 2022, la Russie entreprend une intervention militaire à l'encontre de l'Ukraine. En réponse à cet événement, plusieurs mesures sont prises au plan international et en Suisse.

Dans ce contexte, la Cour des plaintes du TPF invite les parties à se déterminer. L'Office fédéral de la justice (OFJ) est d'avis que l'entraide judiciaire avec la Russie doit être suspendue dans le cas d'espèce et le blocage des avoirs maintenu. En revanche, le MP/GE considère que l'entraide doit être refusée. Quant à la société dont les avoirs sont bloqués, elle requiert notamment la levée de la saisie bancaire.

Copyright © LawInside.

En août 2022, la Cour des plaintes du TPF admet le recours de la société visée par la demande d'entraide, refuse l'entraide à la Russie et lève le séquestre frappant les avoirs de la société (TPF, RR.2021.76 du 30 août 2022). Selon elle, la Russie a gravement violé le droit international, ce qui ne permet plus de présumer qu'elle se conforme à la CEDH. De plus, le recours à des garanties diplomatiques ne permettrait pas de réduire le risque d'atteintes aux droits de l'homme.

L'OFJ forme un recours contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral, lequel doit *(i)* déterminer s'il convient de suspendre ou de refuser la demande d'entraide de la Russie, et *(ii)* trancher le sort des séquestres effectués en exécution de cette demande.

Droit

Le Tribunal fédéral relève que dans l'hypothèse où la demande d'entraide porte uniquement sur la transmission de renseignements bancaires, l'entraide avec la Russie peut être refusée. En effet, en pareil cas, l'État requérant est libre de présenter une nouvelle demande ultérieurement. Le refus d'entraide n'est donc pas définitif sur ce point.

Cela étant, en l'espèce, le refus de l'entraide judiciaire avec la Russie prononcé par la Cour des plaintes du TPF implique également la levée de la saisie bancaire. Par conséquent, si une nouvelle demande devait être formée ultérieurement, les avoirs pourraient ne plus être disponibles.

En outre, le Tribunal fédéral rappelle que la Russie demeure partie contractante à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ). Or seule une violation de la CEEJ à l'égard de la Suisse pourrait justifier une suspension de ce traité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans tous les cas, une telle suspension relèverait de la compétence des autorités politiques (art. 184 al. 1 Cst.).

Dans ces circonstances, la Suisse est tenue d'accorder l'entraide le plus largement possible (art. 1 al. 1 CEEJ) et de prendre les mesures nécessaires au respect de ses obligations. Cela vaut d'autant plus que la Russie n'a pas retiré sa demande d'entraide et que celle-ci pourrait demeurer d'actualité si les relations avec la Russie devaient se normaliser à l'avenir.

Par conséquent, le Tribunal fédéral donne raison à l'OFJ. La procédure d'entraide avec la Russie doit être suspendue et la saisie provisoire d'avoirs bancaires ordonnée en exécution de la demande d'entraide russe doit, durant la suspension, être maintenue. En effet, la saisie a été ordonnée à un moment où l'entraide judiciaire n'était pas manifestement inadmissible ou inopportune, et où les conditions de l'art. 18 al. 1 EIMP étaient réunies.

Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'une procédure puisse être ouverte en Suisse et qu'un séquestre pénal des valeurs patrimoniales en question soit prononcé. En effet, une dénonciation du Bureau suisse de communication en matière de blanchiment d'argent est à l'origine de la demande d'entraide russe et le Ministère public du canton de Zurich conduit déjà une procédure pour blanchiment d'argent.

Ainsi, le Tribunal fédéral admet le recours de l'OFJ, maintient le séquestre des avoirs de la société et renvoie la cause à la Cour des plaintes du TPF afin qu'elle suspende la procédure de recours.

Note

Cet arrêt fixe le sort des avoirs séquestrés en Suisse en exécution de demandes d'entraide formées par la Russie avant que l'entraide avec cet État ne soit suspendue. Selon l'OFJ, ces avoirs s'élèveraient à 350 millions de francs suisses. Contrairement au TPF qui s'est référé à des critères d'ordre politique en examinant la question sous l'angle de l'art. 2 let. a EIMP, le Tribunal fédéral se limite à une argumentation plus juridique pour conclure au maintien du séquestre, en se fondant principalement sur l'art. 60 par. 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et sur les règles de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

Au vu du principe de proportionnalité, le Tribunal fédéral impartit à l'OFJ de se renseigner de manière régulière sur l'évolution de la situation et d'en informer la Cour des plaintes du TPF afin qu'elle puisse décider d'une éventuelle reprise de la procédure. Le blocage, dont la durée de deux ans et demi ne semble pas disproportionnée selon le Tribunal fédéral, devrait être levé si la situation actuelle devait se prolonger sans perspective d'évolution (sous réserve d'un éventuel séquestre pénal par les autorités suisses).

Concernant la durée d'une saisie conservatoire ordonnée en exécution d'une demande d'entraide, l'art. 33*a* OEIMP prévoit que les objets et valeurs demeurent saisis jusqu'à réception de la décision définitive et exécutoire de l'État requérant (art. 74*a* al. 3 EIMP) ou jusqu'à ce que celui-ci ait fait savoir à l'autorité d'exécution compétente qu'une telle décision ne pouvait plus être rendue selon son propre droit, notamment en raison de la prescription.

Il convient de noter que s'agissant d'une procédure administrative ouverte à la requête d'un État étranger, la pratique se montre plus tolérante concernant la durée des séquestres qu'en matière de procédure pénale. Le Tribunal fédéral n'a par exemple pas jugé disproportionnés des séquestres s'étant prolongés durant dix (TF, 1A.302/2004, c. 5), quatorze (TF, 1A.53/2007, c. 6) ou même, au vu des circonstances du cas d'espèce, dix-sept ans (TF, 1C_152/2018, c 6).

À notre sens, les autorités russes devraient fournir à l'avenir des éléments concrets démontrant qu'elles ont activement progressé dans le traitement du cas sur le plan judiciaire, et que le prononcé d'une décision de confiscation ou une restitution au lésé dans un délai raisonnable semble vraisemblable.

Proposition de citation : Ariane Legler, Le sort des avoirs bloqués en Suisse dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale avec la Russie, in: https://lawinside.ch/1281/