Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 239/2014

Arrêt du 18 août 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli, Aemisegger, Karlen et Eusebio.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure
AA._____ et consorts,
tous représentés par Maîtres Alain Macaluso et Isabelle Poncet Carnice, avocats,
recourants,

contre

Office fédéral de la justice, Unité Entraide judiciaire, Bundesrain 20, 3003 Berne.

Objet
entraide judiciaire internationale en matière pénale à Taïwan, séquestre,
recours contre l'arrêt du Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes, du 2 mai 2014.

Faits :

A.
Au mois de novembre 2002, les autorités de Taïwan ont adressé à la Suisse une demande d'entraide judiciaire formée pour les besoins d'une procédure pénale dirigée notamment contre AA._____ et BA._____, soupçonnés de blanchiment d'argent en rapport avec des pots-de-vin versés par la société C._____ pour la vente de six frégates. Chargé de l'exécution de cette demande, le Juge d'instruction fédéral (JIF) a ordonné le blocage des comptes détenus en Suisse par AA._____ et ses comparses, pour un montant total de plus de 494 millions d'USD. Par ordonnance de clôture du 28 novembre 2003, le JIF a transmis la documentation bancaire et ordonné le séquestre des fonds. Par arrêt du 3 mai 2004 (1A.3/2004, ATF 130 II 217), le Tribunal fédéral a confirmé cette décision, sous réserve de diverses garanties à fournir par les autorités taïwannaises selon la procédure de l'art. 80p EIMP. Les engagements demandés ont été fournis et la documentation bancaire a été transmise fin 2005 (cf. arrêts 1A.237/ 2005 et 1A.279/2005 des 20 septembre et 9 novembre 2005).

B.
Le 3 août 2006, les autorités de Taïwan ont requis la remise des fonds séquestrés (soit à cette époque, 520 millions d'USD). Cette demande a été rejetée le 7 avril 2008 par le JIF, au motif que les comptes bloqués contenaient également des fonds ne provenant pas de l'affaire des frégates, 180 millions d'USD ayant par ailleurs été transférés hors de Suisse. Les fonds demeuraient toutefois bloqués, l'autorité requérante devant être consultée sur une demande de libération présentée par AA._____; une restitution des avoirs ïon-frégatesf̈erait l'objet d'une décision distincte.

C.
Le 5 septembre 2008, les autorités de Taïwan ont présenté une demande d'entraide complémentaire relative à l'affaire dite des mirages: AA._____ était poursuivi pour des faits analogues à la première affaire, en rapport avec l'acquisition de 60 avions mirages. L'enquête pénale a été suspendue le 17 décembre 2008, mais les valeurs sont demeurées saisies dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire. Des pourparlers transactionnels ont été menés dès la fin de l'année 2008, mais ils n'ont pas abouti.

D.
Le 21 août 2013, l'Office fédéral de la justice (OFJ, qui avait repris l'exécution de la demande d'entraide) est entré en matière sur la demande du 5 septembre 2008, considérant qu'il y avait lieu de statuer afin d'éviter tout problème lié à la prescription. Il a confirmé la saisie des fonds et a subordonné leur remise à la présentation, par Taïwan, d'une décision de confiscation définitive et exécutoire.

E.
Par arrêt du 2 mai 2014, la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral a rejeté le recours formé par AA._____, BA._____ et consorts contre cette décision d'entrée en matière. Les recourants invoquaient le principe de célérité. L'OFJ n'avait statué que le 23 août 2013, soit plus d'une année après l'échec des pourparlers. Toutefois, compte tenu de la décision précédente concernant les frégates, la demande complémentaire pouvait être considérée comme déjà exécutée, les comptes bancaires ayant par ailleurs déjà été séquestrés. Les recourants n'avaient pas recouru précédemment pour déni de justice. S'agissant en tout cas de l'infraction de corruption, les derniers versements opérés en 1998 n'étaient pas touchés par la prescription. Cela justifiait le maintien du séquestre sur l'ensemble des fonds. Les arguments à décharge et autres griefs relatifs au fond ont été écartés. Le séquestre durait depuis 2001, mais les autorités de Taïwan menaient l'enquête avec diligence; des condamnations avaient été prononcées en 2010, un jugement sur appel rendu en mai 2013 prononçant la confiscation de plus de 350 millions d'USD, l'affaire étant pendante devant la Cour de cassation de Taïwan. L'OFJ devait encore statuer sur la requête de
consultation de la procédure suisse, afin d'étayer l'accusation et la demande de confiscation pour l'affaire des mirages. La cause était complexe et AA._____ s'était soustrait à la justice. La durée du séquestre, de treize ans, devait être considérée comme encore proportionnée, l'OFJ s'étant engagé à se renseigner sur l'avancement de la procédure à l'étranger.

F.
AA._____ et cinq consorts, ainsi que huit sociétés, forment un recours en matière de droit public par lequel ils demandent l'annulation de l'arrêt de la Cour des plaintes, une constatation de violation du principe de célérité, l'annulation de la décision d'entrée en matière et de saisie du 21 août 2013, l'irrecevabilité de la demande d'entraide complémentaire et la levée du séquestre frappant leurs comptes. Subsidiairement et plus subsidiairement, ils demandent la levée du séquestre jusqu'à concurrence de divers montants.
La Cour des plaintes persiste dans son arrêt, sans formuler d'observations. L'OFJ conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Les recourants ont déposé des observations complémentaires le 2 juillet 2014.

Considérant en droit :

1.
Le recours en matière de droit public peut être formé contre un arrêt rendu par le TPF en matière d'entraide pénale internationale, s'il a notamment pour objet une saisie de valeurs et s'il concerne un cas particulièrement important (art. 84 al. 1 LTF). La première de ces conditions est réalisée dès lors que la décision d'entrée en matière rendue par l'OFJ vient également confirmer la saisie de fonds ordonnée précédemment par le JIF.

1.1. Selon l'art. 84 al. 2 LTF, un cas est particulièrement important notamment lorsqu'il y a des raisons de penser que la procédure à l'étranger viole les principes fondamentaux ou comporte d'autres vices graves. En dehors de ces cas, le Tribunal fédéral peut aussi être amené à entrer en matière lorsqu'il s'agit d'une affaire de principe, soit quand il s'agit d'examiner une question qui ne s'était jamais posée précédemment, ou quand le TPF s'est écarté de la jurisprudence suivie jusque-là (ATF 133 IV 215 consid. 1.2 p. 218). En l'occurrence, le

séquestre porte sur plusieurs centaines de millions de dollars, et dure depuis quelque treize années. Cela peut justifier une entrée en matière.

1.2. Selon l'art. 93 al. 2 LTF, les décisions incidentes rendues en matière d'entraide judiciaire ne peuvent faire l'objet d'un recours que si elles se rapportent à la détention extraditionnelle ou à la saisie d'objets et de valeurs, et pour autant que les conditions de l'art. 93 al. 1 LTF sont remplies. La décision attaquée est de nature incidente, puisqu'elle ne met pas fin à la procédure d'entraide judiciaire. Dans la mesure où elle confirme le blocage de comptes bancaires, il y a lieu de rechercher si les conditions générales de l'art. 93 al. 1 LTF sont réunies. Selon cette disposition, les décisions préjudicielles et incidentes peuvent faire l'objet d'un recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Cette seconde condition ne saurait s'appliquer à une procédure administrative d'entraide judiciaire, en soit non coûteuse. Par ailleurs, les mesures provisoires de saisies ne sont, dans la procédure d'entraide, pas considérées comme occasionnant un préjudice irréparable, sauf démonstration contraire de la part des recourants. En l'occurrence, même si les
recourants omettent de l'expliquer dans leur recours, on peut considérer que l'atteinte au droit de propriété est en soi suffisamment grave pour que la saisie des comptes durant treize ans soit susceptible de causer un préjudice irréparable (cf., en matière de procédure pénale, ATF 140 IV consid. 2.3 et la jurisprudence citée). De ce point de vue également, il se justifie d'entrer en matière.

1.3. Conformément au texte clair de l'art. 93 al. 2 LTF, le recours n'est en revanche pas ouvert contre une simple décision d'entrée en matière rendue par l'OFJ au sens des art. 79a et 80a al. 1 EIMP. Les recourants ne sauraient donc, par le biais d'un recours dirigé contre la mesure de saisie, revenir sur des questions qui relèvent de la seule entrée en matière. Le recours est dès lors recevable en tant qu'il porte sur les principes de célérité et de proportionnalité en rapport avec la mesure de saisie. Les autres questions (double incrimination, compétence de l'autorité requérante notamment) n'ont pas à être examinées à ce stade.

2.
Invoquant le principe de célérité, les recourants reprochent à l'OFJ d'avoir attendu cinq ans avant de statuer sur l'entrée en matière et le maintien du séquestre en exécution de la demande complémentaire. Le 28 avril 2010, les pourparlers avaient pris fin et il n'y avait plus de raison d'attendre.

2.1. Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause et, entre autres critères, sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'assuré ainsi que le comportement de celui-ci et des autorités intimées. A cet égard, il appartient au justiciable d'entreprendre certaines démarches pour inviter l'autorité à faire diligence, notamment en incitant celle-ci à accélérer la procédure ou en recourant pour retard injustifié. Si on ne saurait reprocher à l'autorité quelques temps morts, elle ne peut invoquer une organisation déficiente ou une surcharge structurelle pour justifier la lenteur de la procédure (ATF 130 I 312 consid. 5.1 et 5.2 p. 331 s. et les références). En matière d'entraide judiciaire, le principe de célérité est consacré à l'art. 17a al. 1 EIMP qui impose à l'autorité saisie de statuer sans délai.

2.2. Après avoir repris la procédure au mois de novembre 2008, l'OFJ l'a suspendue en raison de pourparlers transactionnels qui auraient pu aboutir à une exécution simplifiée au sens de l'art. 80c EIMP. L'arrêt attaqué retient que l'ordonnance d'entrée en matière a été rendue plus d'une année après l'échec de ces pourparlers, et conclut avec raison qu'une telle attente peut paraître incompréhensible. Un tel retard s'explique toutefois par le fait que les avoirs se trouvaient déjà bloqués et qu'une décision d'entrée en matière avait déjà été rendue dans l'affaire des frégates, qui porte sur des personnes et des faits comparables. Cela étant, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la sanction d'un tel retard ne saurait être l'irrecevabilité de la demande d'entraide. Le principe de célérité consacré en matière d'EIMP a principalement pour objectif d'assurer une exécution rapide des demandes d'entraide, en faveur de l'Etat requérant. Ce dernier n'a donc pas à pâtir d'un retard imputable à la seule autorité suisse d'exécution (arrêt 1A.1/2009 du 20 mars 2009, consid. 4.4 et la jurisprudence citée). Le

grief doit par conséquent être écarté.

3.
Les recourants invoquent ensuite le principe de la proportionnalité en rapport avec l'art. 5 al. 1 let. c EIMP. Ils estiment que les infractions de corruption seraient entièrement prescrites, y compris pour ce qui concerne les trois derniers versements opérés en 1998, ce qui devrait entraîner l'irrecevabilité de la demande d'entraide. A tout le moins conviendrait-il de limiter la saisie aux actes non prescrits, voire aux montants de la confiscation prononcée à Taïwan, ce que le TPF aurait indûment refusé de faire en invoquant des difficultés quant à la distinction des fonds. Les recourants contestent également la qualification de blanchiment d'argent aggravé. Par ailleurs, les autorités de Taïwan n'auraient pas la volonté sérieuse de poursuivre les faits liés à la vente des mirages. Les recourants contestent la compétence de ces autorités pour poursuivre le versement de commissions par des entités françaises sur des comptes en Suisse.

3.1. Selon l'art. 18 EIMP, si un Etat étranger le demande expressément et qu'une procédure prévue par la présente loi ne semble pas manifestement inadmissible ou inopportune, l'autorité compétente peut ordonner des mesures provisoires en vue de maintenir une situation existante, de protéger des intérêts juridiques menacés ou de préserver des moyens de preuve. A ce stade, il n'appartient pas à l'autorité de séquestre de se livrer à un examen exhaustif de la demande d'entraide mais seulement de s'assurer que celle-ci n'est pas manifestement inadmissibleäu sens de la disposition précitée.

3.2. En l'occurrence, si la demande d'entraide complémentaire semble soulever différentes questions relatives à la qualification juridique des faits, s'agissant de blanchiment d'argent aggravé et de la prescription, elle n'en est pas pour autant manifestement irrecevable: la procédure initiale portant sur l'affaire des frégates, pour laquelle l'entraide a déjà été accordée par les autorités suisses, a abouti à un jugement de confiscation portant sur plus de 340 millions d'USD confirmé par la Cour suprême de Taïwan en avril 2014. Quant à la procédure relative aux mirages, la Cour des plaintes a considéré qu'une qualification de blanchiment d'argent aggravé (impliquant un délai de prescription de quinze ans) ne pouvait être exclue, le Tribunal fédéral l'ayant déjà admis pour l'affaire des frégates qui présentait les mêmes caractéristiques. A tout le moins, les trois versements opérés en septembre 1998 n'étaient pas prescrits, ce qui suffit pour admettre la recevabilité de la demande d'entraide. A ce stade, en l'absence d'une demande de restitution portant sur ce second volet, il n'y a pas lieu de s'interroger sur une éventuelle distinction entre les versements qui seraient prescrits selon le droit suisse et ceux qui ne le seraient
pas. Les recourants ne sauraient dès lors prétendre pour ce motif à une limitation des montants séquestrés.
Comme l'a relevé la Cour des plaintes, la question de la compétence de l'autorité requérante est une question de fond, et l'autorité d'entraide ne saurait sanctionner qu'une incompétence manifeste (ATF 133 IV 40 consid. 4.2). En l'occurrence, les auteurs présumés sont ressortissants de l'Etat requérant, et ce dernier apparaît comme une victime des actes poursuivis. Il existe dès lors un rattachement suffisant pour que la compétence des autorités de Taïwan ne soit pas d'emblée exclue.

3.3. Le séquestre, comme mesure restreignant le droit de propriété, n'est compatible avec la Constitution que s'il est justifié par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (art. 26 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 36 al. 1 à 3 Cst.; cf. ATF 126 I 219 consid. 2a p. 221, 2c p. 221/222). Ce dernier principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 124 I 40 consid. 3e p. 44/45; 118 Ia 394 consid. 2b p. 397 et les arrêts cités). Un séquestre peut par ailleurs apparaître disproportionné lorsqu'il s'éternise sans motif suffisant ou lorsque l'autorité chargée de l'instruction pénale ne mène pas celle-ci avec une célérité suffisante.

3.3.1. En matière d'entraide judiciaire, l'intérêt privé des titulaires de biens séquestrés doit être mis en balance non seulement avec l'intérêt de l'Etat requérant à recueillir les preuves nécessaires à sa procédure pénale ou à obtenir la remise de valeurs en vue de confiscation ou de restitution, mais aussi avec le devoir de la Suisse de s'acquitter de ses obligations internationales. S'agissant d'une procédure administrative ouverte à la requête

d'un Etat étranger, la pratique se montre ainsi plus tolérante qu'en matière de procédure pénale (cf. les arrêts mentionnés par la Cour des plaintes, relatifs à des séquestres ayant duré plus de dix ans). La règle est que les objets et valeurs dont la remise est subordonnée à une décision définitive et exécutoire dans l'Etat requérant au sens de l'art. 74a al. 3 EIMP demeurent saisis jusqu'à réception de la décision étrangère ou jusqu'à ce que l'Etat requérant fasse savoir à l'autorité d'exécution qu'une telle décision ne peut plus être rendue selon son propre droit, notamment à raison de la prescription (arrêt 2A.511/2005 du 16 février 2009, consid. 5.3.3 et les références citées).

3.3.2. En l'occurrence, le séquestre dure certes depuis 2001, mais les procédures ouvertes dans l'Etat requérant sont complexes et paraissent être activement poursuivies. Selon un mémorandum du 18 septembre 2013 produit par les autorités taïwannaises, de nombreuses démarches ont été entreprises. L'affaire des frégates a déjà donné lieu à un jugement de condamnation et de confiscation récemment devenu définitif; l'instruction concernant les mirages, ouverte en 2006, se trouve compliquée par le nombre des personnes impliquées et ses dimensions internationales, qui en font une affaire comparable aux cas Marcos ou Salinas. Le fait que AA._____ est en fuite n'est pas non plus de nature à simplifier l'enquête. Compte tenu de ces circonstances, la durée du séquestre ne constitue pas un élément qui devrait conduire, à ce stade, à la levée de la mesure ou au refus de l'entraide judiciaire.

4.
Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 10'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants, à l'Office fédéral de la justice, Unité Entraide judiciaire, et au Tribunal pénal fédéral, Cour des plaintes.

Lausanne, le 18 août 2014
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Kurz