[AZA 0]

1A.223/1999

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
****

28 février 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Féraud et Jacot-Guillarmod. Greffier: M. Zimmermann.

_____

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par

X._____ Ltd,
X._____ Investment,
X._____ S.A.,
X._____ Leasing,
X._____ Holding, toutes représentées par Me Thomas P. Zemp, avocat à Zurich,

contre
le Ministère public de la Confédération;

(entraide judiciaire avec la Fédération de Russie;
retard à statuer; principe de la proportionnalité)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Le 5 mai 1999, le Procureur général de la Fédération de Russie a demandé l'entraide judiciaire à la Suisse pour les besoins de la procédure pénale ouverte pour fraude et blanchiment d'argent contre B._____, G._____ et S._____, qui auraient acheminé le produit de ces délits sur des comptes ouverts auprès d'établissements bancaires en Suisse.

Le 23 juin 1999, l'Office fédéral de la police (ci-après: l'Office fédéral) a délégué l'exécution de cette demande au Ministère public de la Confédération (ci-après: le Ministère public).

En juillet 1999, le Ministère public a rendu plusieurs décisions ordonnant le séquestre de comptes dont les sociétés X._____ Ltd, X._____ Investment, X._____ S.A., X._____ Leasing et X._____ Holding (ci-après: les sociétés X._____), sont les titulaires, ainsi que l'audition, en présence de fonctionnaires étrangers, de plusieurs témoins. Contre ces décisions, les sociétés X._____ ont formé un recours de droit administratif qui a conduit au prononcé de l'arrêt du 29 septembre 1999 (procédure 1A.172/1999).

B.- Parallèlement à leurs démarches judiciaires, les sociétés X._____ ont cherché à obtenir du Ministère public, à plusieurs reprises, la levée partielle des séquestres touchant leurs comptes, en vain.

Le 7 septembre 1999, les sociétés X._____ ont adressé au Conseil fédéral - comme autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération au sens de l'art. 14 al. 1 PPF -, un recours pour déni de justice et retard injustifié au sens de l'art. 70 PA ("Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerde"), ainsi qu'une dénonciation au sens de l'art. 71 PA ("Aufsichtsbeschwerde"). Elles ont demandé au Conseil fédéral d'inviter le Ministère public à traiter rapidement la demande d'entraide, à reconsidérer les mesures de contrainte pendant

la procédure devant le Tribunal fédéral et à lever les séquestres visant leurs comptes bancaires, pour le moins à concurrence d'un montant de 225'000 fr. Elles ont reproché au Ministère public de tarder indûment à statuer, d'ordonner des mesures disproportionnées et de surveiller illégalement leurs lignes de téléphone et de télécopie.

Le 24 septembre 1999, le Département fédéral des finances a transmis la cause au Tribunal fédéral comme objet de sa compétence, conformément à l'art. 8 al. 1 PA.

Par arrêt du 23 novembre 1999, le Tribunal fédéral a rejeté l'exception d'incompétence soulevée par les sociétés X._____. Il a considéré que le grief de déni de justice formel pour retard injustifié à statuer, de même que les griefs soulevés dans la dénonciation, pouvaient faire l'objet d'un recours de droit administratif, au regard des art. 80e et 80g EIMP, mis en relation avec l'art. 97 al. 2 OJ, ce qui fermait tant la voie du recours au Conseil fédéral que celle de la dénonciation à l'autorité de surveillance.

Le Ministère public propose le rejet du recours et de la dénonciation. L'Office fédéral a fait des observations allant dans le même sens.

Invitées à se déterminer, les sociétés X._____ ont maintenu leurs conclusions.

C.- Le 28 décembre 1999, le Ministère public a rendu une décision de clôture ordonnant la transmission à l'Etat requérant d'une partie de la documentation réunie lors de l'exécution de la demande (ch. 1 du dispositif) et levant, pour un montant de 2 millions de francs, le séquestre visant le compte Ndont la société X._____ Holding S.A. est la titulaire. Les sociétés X._____, ainsi que des tiers, ont formé des recours de droit administratif contre cette décision (procédures 1A.32/33/34/35/2000).

Considérant en droit :

1.- a) L'arrêt partiel du 23 novembre 1999 a définitivement tranché la question de la compétence du Tribunal fédéral à connaître des griefs soulevés dans le recours et la dénonciation adressés au Conseil fédéral le 7 septembre 1999. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir.

b) Dans le système de l'EIMP révisée selon la novelle du 4 octobre 1996, le recours de droit administratif doit en principe être formé contre la décision de clôture (art. 80e let. a EIMP, mis en relation avec l'art. 80d de la même loi) et, conjointement avec celle-ci, contre les décisions incidentes antérieures (art. 80e let. a EIMP). Exceptionnellement, le recours de droit administratif peut être formé directement contre une décision incidente antérieure à la décision de clôture, en cas de préjudice irréparable (art. 80e let. b EIMP). Dans un cas comme dans l'autre, la voie du recours de droit administratif est en principe ouverte lorsque, comme en l'espèce, le recourant reproche à l'autorité intimée d'avoir indûment tardé à statuer soit sur la clôture de la procédure, soit sur les décisions incidentes antérieures à celle-ci (art. 80e EIMP, mis en relation avec l'art. 97 al. 2 OJ). En l'occurrence, selon l'arrêt du 23 novembre 1999, peuvent être soulevés dans le cadre du recours administratif et de la dénonciation à l'autorité de surveillance, traités comme recours de droit administratif, les griefs de déni de justice pour retard injustifié à statuer et de violation du principe de la proportionnalité, pour autant que les autres
conditions du recours de droit administratif soient remplies (consid. 3b/bb de l'arrêt du 23 novembre 1999). C'est ce qu'il reste à examiner.

c) A qualité pour agir quiconque est personnellement et directement touché par une mesure d'entraide et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 80h let. b EIMP, exprimant, dans le domaine de l'entraide, la règle générale de la juridiction administrative fédérale, inscrite aux art. 48 let. a PA et 103 let. a OJ; cf. aussi l'art. 21 al. 3 EIMP). L'intérêt actuel et pratique doit perdurer jusqu'au moment où le Tribunal fédéral statue sur le recours; à défaut, celui-ci est déclaré sans objet (art. 72 PCF, applicable par renvoi de l'art. 40 OJ; ATF 123 II 285 consid. 4 p. 286/287; 118 Ib 1 consid. 2 p. 7, 356 consid. 1a p. 359; 111 Ib 56 consid. 2a p. 58/59). Perd notamment son objet le recours pour retard injustifié à statuer lorsque l'autorité rend sa décision pendant la procédure de recours (arrêts non publiés V. du 25 février 1998, N. du 3 septembre 1997,

consid. 5b à d et V. du 11 juillet 1996).

Le prononcé, le 28 décembre 1999, de l'ordonnance de clôture de la procédure d'entraide a privé le recours de son objet. Cela concerne les conclusions 1 et 2 formulées à l'appui du recours du 7 septembre 1999. Quant aux conclusions 3.1 et 3.2 tendant à la levée complète, subsidiairement partielle, du séquestre visant les comptes bancaires des recourantes, elles n'ont plus d'objet dès l'instant où elles ont été reprises à l'appui du recours de droit administratif formé le 28 janvier 2000 par les recourantes contre la décision de clôture. De même, il n'y a plus d'intérêt actuel et pratique à examiner, dans le cadre du présent recours, le grief de violation de la proportionnalité soulevé contre la décision de clôture.

d) A l'instar de ce qui vaut pour le recours de droit public (art. 88 OJ; cf. ATF 125 I 394 consid. 4b p. 397; 124 I 231 consid. 1b p. 233; 121 I 279 consid. 1 p. 281/282, et les arrêts cités), le Tribunal fédéral renonce toutefois à faire de l'intérêt actuel une condition de recevabilité du recours de droit administratif lorsque cette exigence l'empêcherait de contrôler un acte qui peut se reproduire en tout temps, qui, en raison de la brève durée de ses effets, échapperait toujours à sa censure et lorsqu'il existe un intérêt public important à résoudre la question de principe que soulève le recours (ATF 111 Ib 56 consid. 2b p. 59).

Les recourantes auraient pu former suffisamment tôt un recours de droit administratif (plutôt qu'un recours administratif), de manière à ce que le Tribunal fédéral soit en mesure de statuer avant le prononcé de la décision au fond. Les recourantes ayant en outre repris, dans leur recours contre la décision de clôture du 28 décembre 1999, les critiques essentielles qu'ils adressent au Ministère public dans le présent recours, leurs griefs pourront être examinés dans ce cadre. Aucun motif d'intérêt public n'impose de déroger en l'espèce à l'exigence d'un intérêt actuel et pratique au recours.

2.- Le recours aurait de toute manière dû être rejeté au fond.

a) A teneur de l'art. 17a al. 1 EIMP, l'autorité compétente traite les demandes avec célérité; elle statue sans délai. Lors des travaux préparatoires de la novelle du 4 octobre 1996, le Conseil national avait proposé de préciser qu'en règle générale, ce délai ne devait pas dépasser neuf mois (BO 1995 CN p. 2635-2637). Le Conseil des Etats ne s'étant pas rallié à cet amendement au motif qu'un délai d'ordre pouvait produire des effets contraires à ceux escomptés (BO 1996 CE p. 227), le Conseil national y a renoncé (BO 1996 CN p. 743). Le respect par l'autorité du principe de célérité doit ainsi s'apprécier de manière concrète, sur le vu des circonstances. Si la décision d'entrée en matière ne saurait être retardée plus de quelques jours, voire de quelques semaines dans les cas complexes, l'exécution de la demande peut prendre plus ou moins de temps, selon l'ampleur des mesures de contrainte requises.

b) En l'espèce, l'Office fédéral a délégué au Ministère public l'exécution de la demande le 23 juin 1999. Entre la fin du mois de juin et la mi-juillet 1999, le Ministère public a pris une série de mesures d'exécution, parmi lesquelles le séquestre de comptes bancaires et la saisie de la documentation y relative. Le Ministère public a dû, dans le courant des mois de juillet et d'août 1999, examiner les pièces recueillies en quantité importante, statuer sur les multiples interventions et demandes de levée partielle des séquestres présentées par les recourantes, décider de la présence de fonctionnaires étrangers lors des auditions de témoins, recevoir des demandes complémentaires, répondre aux recours, etc. Compte tenu de l'importance de l'affaire et de l'ampleur des mesures à mettre en oeuvre, le délai de six mois dont le Ministère public a eu besoin pour clore la procédure ne peut être tenu comme excessif. Il n'apparaît pas, de surcroît, quoi qu'en disent les recourantes, que le Ministère public se soit fourvoyé en agissant comme il l'a fait, qu'il ait apprécié de manière grossièrement fausse l'état de fait ou commis des erreurs graves en raison d'un manque de personnel qualifié.

3.- A teneur de l'art. 72 PCF, applicable selon l'art. 40 OJ, lorsqu'un procès devient sans objet, le tribunal, après avoir entendu les parties mais sans autres débats, déclare l'affaire terminée et statue sur les frais par une décision sommairement motivée, en tenant compte de l'état de choses existant avant le fait qui met fin au litige (cf. ATF 118 Ia 488 consid. 4a p. 494).

En l'occurrence, sur le vu de ce qui précède, le sort du recours paraissait d'emblée compromis, raison pour laquelle les frais, comprenant ceux liés au prononcé du jugement partiel du 23 novembre 1999, doivent en être mis à la charge des recourantes. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens pour le surplus.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours en tant qu'il a conservé son objet.

2. Met à la charge des recourantes un émolument judiciaire de 5000 fr.

3. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie au mandataire des recourantes, au Ministère public de la Confédération, à l'Office fédéral de la police (B 109672) et au Département fédéral de justice et police.

_____

Lausanne, le 28 février 2000
ZIR/col
Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président, Le Greffier,