Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.156/2003 /col

Séance du 29 octobre 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Nay, Vice-président du Tribunal fédéral, Reeb, Féraud et Catenazzi.
Greffier: M. Zimmermann.

Parties
Patricia Paulina Castañon Rios Zertuche de Salinas, Mexique,
Dozar Separate Property Trust,
recourantes,
toutes deux représentées par Me Georg Friedli, avocat, Bahnhofplatz 5, case postale 6233, 3001 Berne,

contre

Juge d'instruction du canton de Genève,
case postale 3344, 1211 Genève 3,
Chambre d'accusation du canton de Genève, place du Bourg-de-Four 1, case postale 3108, 1211 Genève 3.

Objet
entraide judiciaire internationale en matière pénale au Mexique,

recours de droit administratif contre l'ordonnance de la Chambre d'accusation du canton de Genève du 6 juin 2003.

Faits:
A.
Raúl Salinas de Gortari est détenu au Mexique pour l'exécution d'une peine prononcée contre lui pour homicide. Son frère, Carlos Salinas, a occupé la fonction de Président des Etats-Unis du Mexique de 1988 à 1994.
En 1995, les autorités mexicaines ont ouvert une procédure pénale contre Salinas de Gortari et son épouse, Patricia Paulina Castañon Rios Zertuche de Salinas, poursuivis des chefs de trafic de drogue, blanchiment d'argent, détournements de fonds publics, enrichissement illégitime, faux dans les titres et faux témoignage. Les prévenus auraient transféré notamment en Suisse des montants très importants qui proviendraient du trafic de la drogue.
Dans ce cadre, le Procureur général des Etats-Unis du Mexique a présenté à la Suisse une demande d'entraide judiciaire tendant à la remise de la documentation relative aux comptes détenus en Suisse par Salinas de Gortari, Castañon et leurs complices, ainsi qu'à la saisie de ces comptes.
Le 10 octobre 1996, le Ministère public de la Confédération, auquel l'exécution de la demande d'entraide avait été déléguée, a rendu une décision de clôture partielle ordonnant la transmission aux autorités mexicaines de la documentation réclamée.
Par arrêt du 30 septembre 1997, le Tribunal fédéral a admis partiellement les recours formés par Salinas de Gortari et Castañon contre la décision du 10 octobre 1996, qu'il a annulée en invitant le Ministère public à faire présenter par le Mexique une nouvelle demande d'entraide comprenant un état de fait plus complet (procédure 1A.357/359/ 1996).
B.
Parallèlement, le Ministère public a, le 3 novembre 1995, ouvert une enquête préliminaire notamment contre

Salinas de Gortari et Castañon, soupçonnés de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent. Dans le cadre de cette procédure, dix-sept comptes ont été saisis auprès de divers établissements bancaires, pour un montant total d'environ 118'500'000 USD.
Le 19 octobre 1998, le Ministère public a classé la procédure (ch. 1 du dispositif) et confisqué les fonds saisis, relatifs à dix comptes (ch. 2), les autorités compétentes pouvant disposer de ces fonds après l'entrée en force de la décision de confiscation (ch. 3). La saisie des autres comptes a été maintenue jusqu'à nouvelle décision.
Le Tribunal fédéral a admis partiellement les recours formés notamment par Salinas de Gortari et Castañon contre cette décision, et annulé les ch. 2 et 3 du dispositif de la décision du 19 octobre 1998 (arrêt du 2 juillet 1999 rendu dans les causes 8G.74/75/81/1998), au motif que la confiscation litigieuse relevait de la compétence des autorités cantonales.
A la suite de cet arrêt, le Ministère public a transmis l'affaire au Procureur général du canton de Genève, comme objet de sa compétence.
Le Juge d'instruction du canton de Genève, auquel le Procureur général avait confié l'affaire, a joint celle-ci à la procédure cantonale (désignée sous la rubrique P/9130/1994) ouverte contre le ressortissant mexicain Carlos Efrain Cabal Peniche. Il a inculpé Salinas de Gortari et Castañon d'infraction à la LStup et de blanchiment d'argent. Il a confirmé le séquestre des comptes ordonné par le Ministère public.
Le 30 avril 2002, le Juge d'instruction a, en application de l'art. 185 al. 1 CPP/GE, communiqué au Procureur général la procédure P/9130/94 en proposant que la poursuite soit déléguée aux autorités mexicaines et les séquestres maintenus en vue d'une confiscation ultérieure éventuelle.
Par arrêt du 10 septembre 2002, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours de droit administratif formé notamment par Salinas de Gortari, Castañon et Dozar Separate Property Trust (ci-après: Dozar) contre la délégation de la procédure P/9130/94, dont la reprise avait été acceptée par les autorités mexicaines (cause 1A.153/2002).
Le 6 juin 2003, la Chambre d'accusation du canton de Genève a déclaré irrecevable le recours formé notamment par Salinas de Gortari, Castañon et Dozar contre la décision du 30 avril 2002, qu'elle a confirmée. Elle a considéré, en bref, que les recourants n'étaient pas recevables à contester la délégation de la poursuite aux autorités mexicaines. S'ils avaient qualité pour demander la levée des séquestres visant les comptes dont ils étaient les titulaires, cette mesure devait toutefois être maintenue afin de préserver les intérêts de la procédure étrangère. Pour le surplus, les autorités cantonales, dessaisies, n'étaient plus compétentes pour décider du sort des comptes séquestrés.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, Patricia Paulina Castañon Rios Zertuche de Salinas, ainsi que Dozar Separate Property Trust, demandent au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 6 juin 2003 et de renvoyer la cause à la Chambre d'accusation. Elles invoquent les art. 9, 26 et 29 Cst., ainsi que l'art. 6 CEDH.
La Chambre d'accusation se réfère à sa décision. Le Juge d'instruction a renoncé à se déterminer. L'Office fédéral de la justice (ci-après: l'Office fédéral) propose le rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 173 consid. 1 p. 174, 185 consid. 1 p. 188; 129 II 225 consid. 1 p. 227, et les arrêts cités).
2.
Le recours de droit public n'est recevable que si la prétendue violation ne peut pas être soumise par une action ou par un autre moyen de droit quelconque au Tribunal fédéral ou à une autre autorité fédérale (art. 84 al. 2 OJ). La délégation de la poursuite est une des formes de l'entraide judiciaire régie par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP; RS 351.1), spécialement la quatrième partie de cette loi (art. 1 al. 1 let. c et art. 85 ss EIMP). Les décisions rendues dans cette matière par les autorités fédérales de première instance et les autorités cantonales de dernière instance sont attaquables par la voie du recours de droit administratif par les personnes qui résident habituellement en Suisse (art. 25 al. 2 EIMP).
En l'occurrence, les séquestres litigieux ont été ordonnés pour les besoins de la procédure pénale nationale ouverte par le Ministère public, puis reprise par le juge d'instruction genevois et enfin déléguée aux autorités mexicaines. On ne se trouve ainsi pas dans un cas d'application directe des art. 74 ou 74a EIMP, où le séquestre est ordonné pour l'exécution d'une demande d'entraide étrangère. Les recourantes ne contestent plus la décisi-

on de délégation. Sur le fond, elles réclament la levée des séquestres en se prévalant du droit de propriété (art. 26 Cst.). Ce litige ne relève à proprement parler ni de la procédure pénale nationale terminée, ni de l'entraide, ni de la délégation de la poursuite. Il porte sur une mesure de contrainte dont les effets se prolongent au-delà de la délégation à l'étranger de la procédure pour laquelle elle a été ordonnée. Or, les art. 88 ss EIMP qui régissent la délégation de la poursuite n'en disent rien. La loi ne détermine ni l'autorité compétente, ni la procédure. En particulier, elle n'indique pas de voie de droit.
2.1 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 de saisie au fond a rendu une décision d'acquittement 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). Dans l'intervalle, l'autorité suisse de poursuite ne peut prendre aucune mesure jusqu'à la fin de la procédure étrangère. En particulier, il ne lui appartient pas de décider du sort des séquestres ordonnés à titre conservatoire. En l'occurrence, faute de décision à prendre par le Juge d'instruction à ce propos, aucune voie de recours cantonale n'était
ouverte. En déclarant le recours irrecevable pour ce motif, la Chambre d'accusation a statué sous l'angle exclusif de l'EIMP, comme elle devait le faire. Il suit de là que le recours de droit public est irrecevable.
2.2 Celui-ci peut cependant être traité comme recours de droit administratif, comme les recourantes le proposent à titre subsidiaire, pour autant que les conditions de forme soient remplies (ATF 128 II 259 consid. 1.5 p. 264/265; 127 II 198 consid. 2a p. 203, et les arrêts cités).
2.3 Le sort des séquestres litigieux 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, se poserait la question d'une éventuelle reprise de la procédure en Suisse, 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 en outre pas sûr que le droit de l'Etat requis institue des voies de droit pour contester les séquestres ordonnés en Suisse, ni, même à supposer que tel soit le cas, que le détenteur soit recevable à recourir. Or, il serait incompatible avec le droit de propriété (art. 26 al. 1 Cst., invoqué par les recourantes) de laisser le détenteur entièrement démuni 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, pourrait surgir le risque de voir le séquestre se prolonger au gré des aléas de la procédure étrangère, parfois pendant des années, 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.).
2.4 La situation où comme en l'espèce, ni l'autorité de poursuite, ni l'autorité de recours ne peut se prononcer sur le séquestre, est inconstitutionnelle. Pour résoudre cette difficulté qui provient d'une lacune qui affecte le système de protection juridique institué par l'EIMP, 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'Office fédéral. 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'Office fédéral

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 la voie du recours de droit administratif selon l'art. 25 al. 1 EIMP.
2.5 C'est à raison que la Chambre d'accusation a déclaré irrecevable le recours formé devant elle, faute de compétence pour en connaître. Compte tenu du fait que l'organisation des voies de recours, telle qu'elle vient d'être décrite, lui était inconnue, on ne saurait reprocher à l'autorité cantonale de n'avoir pas transmis la cause à l'Office fédéral, comme objet de sa compétence (cf. art. 7 à 9 PA, applicables par renvoi de l'art. 12 al. 1 EIMP). Il n'y a pas lieu en l'occurrence de traiter le recours comme une demande de levée du séquestre, à transmettre à l'Office fédéral, que les recourantes sont libres de saisir en tout temps.
3.
Le recours doit ainsi être rejeté. Eu égard aux particularités de la cause, il se justifie de statuer sans frais (art. 156 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Traité comme recours de droit administratif, le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourantes, au Juge d'instruction et à la Chambre d'accusation du canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral de la justice (B 100 666/7 Gop).
Lausanne, le 29 octobre 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: