

**Bundesstrafgericht**  
**Tribunal pénal fédéral**  
**Tribunale penale federale**  
**Tribunal penal federal**



Numéro de dossier: BV.2021.18

## **Décision du 29 juillet 2021**

### **Cour des plaintes**

---

Composition

Les juges pénaux fédéraux  
Roy Garré, président,  
Giorgio Bomio-Giovanascini et  
Patrick Robert-Nicoud,  
la greffière Yasmine Dellagana-Sabry

---

Parties

**A. SA**, représentée par Me Nicolas Mossaz et Me  
Chloé Hasler,  
plaignante

**contre**

**SWISSMEDIC, INSTITUT SUISSE DES PRODUITS  
THÉRAPEUTIQUES,**  
partie adverse

---

Objet

Séquestre (art. 46 DPA)

**Faits:**

- A.** La division pénale de Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques (ci-après: Swissmedic), a ouvert, en date du 16 décembre 2020, une procédure pénale à l'encontre de A. SA, B. et inconnu pour soupçons de commercialisations des médicaments à l'étranger sans autorisation (art. 86 al. 1 let. a de la loi du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux [LPT<sub>H</sub>; RS 812.21]; act. 2, p. 3).
- B.** Dans le cadre de ses investigations, Swissmedic a procédé, le 28 janvier 2021, à trois perquisitions visant les locaux de A. SA, sis au sein de la fiduciaire C. SA, ceux de la société D. SA ainsi qu'au domicile de B. Au terme de ces perquisitions, Swissmedic a notamment ordonné, en date du 28 janvier 2021, le blocage des relations bancaires ouvertes au nom A. SA auprès de la banque E., tout en précisant que la mesure concerne uniquement les actifs sortants des comptes no. 1 en CHF, no. 2 en EUR et no. 3 en USD (act. 2, p. 6 s. et act. 2.2).
- C.** En date du 29 mars 2021, A. SA a adressé une requête tendant à ce que les séquestres ordonnés fassent place à une garantie bancaire dont le montant s'élèverait à celui actuellement bloqué sur les comptes faisant l'objet de la mesure précitée (act. 1.10).
- D.** Par décision du 8 avril 2021, Swissmedic a rejeté la requête susmentionnée (act. 1.12).
- E.** A. SA a, en date du 12 avril 2021, formé une plainte à l'encontre de la décision précitée, concluant principalement à la levée immédiate des séquestres entrepris, conditionnée à la constitution d'une garantie bancaire équivalente aux montants séquestrés et, subsidiairement, à ce que le blocage visant ses relations bancaires soit levé, tout en maintenant le séquestre sur les montants actuellement bloqués, et ce sous suite de frais et dépens (act. 1).

Le 15 avril 2021, le directeur de Swissmedic a transmis à la Cour de céans la plainte en question en concluant à son rejet, sous suite de frais (act. 2).

- F.** Invitée à répliquer, A. SA a, par courrier du 14 mai 2021, formulé ses observations quant à l'argumentation développée dans la réponse

susmentionnée du directeur de Swissmedic (act. 7). Dans sa correspondance du 21 mai 2021, Swissmedic a informé la Cour de céans qu'elle n'a pas d'observations supplémentaires à formuler (act. 9).

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** Les mesures de contrainte au sens des art. 45 ss de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0) ainsi que les actes et omissions qui s'y rapportent peuvent faire l'objet d'une plainte devant la Cour de céans (art. 26 al. 1 DPA en lien avec l'art. 37 al. 2 let. b de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales [LOAP; RS 173.71]). Cette dernière autorité examine d'office et en pleine cognition la recevabilité des plaintes qui lui sont adressées (arrêt du Tribunal pénal fédéral BB.2018.194 du 22 février 2019 consid. 1.1).

**1.2** La plainte visant un acte d'enquête ou une décision rendue sur plainte doit être déposée par écrit auprès de l'autorité compétente, avec des conclusions et un bref exposé des motifs, dans les trois jours à compter de celui où le plaignant a eu connaissance de l'acte d'enquête ou reçu notification de la décision (art. 28 al. 3, 1<sup>re</sup> phr. DPA).

Si la décision contestée émane du directeur de l'administration, la plainte est directement adressée à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 26 al. 2 let. a DPA).

Dans les autres cas, elle est adressée audit directeur qui la transmet à la Cour, avec ses observations, s'il n'entend pas y donner suite et ce, au plus tard le troisième jour ouvrable suivant celui où elle a été déposée (art. 26 al. 2 let. b et al. 3 DPA).

La saisine de la Cour intervient en l'espèce dans le respect des modalités et des délais prévus aux art. 26 et 28 DPA.

**1.3** A qualité pour déposer plainte quiconque est atteint par l'acte d'enquête qu'il attaque, l'omission qu'il dénonce ou la décision sur plainte et a un intérêt digne de protection à ce qu'une annulation ou modification soit prononcée

(art. 28 al. 1 DPA). L'intérêt digne de protection prévu à l'art. 28 al. 1 DPA doit être actuel et pratique (ATF 118 IV 67 consid. 1; 103 IV 115 consid. 1a; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_77/2007 du 2 avril 2009 consid. 3; décision du Tribunal pénal fédéral BV.2017.33 du 17 novembre 2017 consid. 1.2).

En l'espèce, la plainte vise la décision rendue par Swissmedic en date du 8 avril 2021 refusant la levée des séquestres qui frappent les comptes ouverts au nom de A. SA auprès de la banque E., conditionnée à la constitution d'une garantie bancaire (v. *supra*, consid. B). En tant que titulaire des relations bancaires litigieuses, A. SA a un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision entreprise et dispose, partant, de la qualité pour s'en plaindre.

- 1.4** Au vu de ce qui précède, la plainte est recevable et il y a par conséquent lieu d'entrer en matière.
  
- 2.** Dans un premier moyen d'ordre formel, la plaignante reproche à l'autorité intimée d'avoir violé son droit d'être entendu s'agissant de sa proposition tendant à la constitution d'une garantie bancaire en lieu et place des séquestres litigieux. Swissmedic n'aurait pas suffisamment motivé le refus prononcé à ce propos et n'aurait – à tort – pas requis de la plaignante de plus amples précisions quant aux modalités de constitution d'une telle garantie bancaire (act. 1, p. 6 s.).
  - 2.1** La jurisprudence déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]), l'obligation pour l'autorité de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient (ATF 142 I 135 consid. 2.1; 139 IV 179 consid. 2.2). L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas. Néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2; 141 IV 249 consid. 1.3.1; 141 V 557 consid. 3.2.1; 139 IV 179 consid. 2.2; TPF 2009 49 consid. 4.3 et les réf. citées).
  - 2.2** En l'espèce, il ressort de la décision attaquée que la constitution d'une garantie bancaire équivalente aux montants séquestrés telle que présentée

par la plaignante dans sa requête du 29 mars 2021, « n'offre pas suffisamment de garantie [...] que les montants restent à disposition de la justice » (act. 1.12, p. 2). Tant dans la décision entreprise que dans le cadre de son mémoire de réponse du 12 avril 2021, Swissmedic précisait, notamment, qu'à ce stade de la procédure et au vu des mises sous scellés des documents saisis lors des perquisitions effectuées le 28 janvier 2021, la part des fonds provenant de l'activité illicite qui serait vraisemblablement confisquée n'a pas encore pu être déterminée, de sorte que le séquestre des comptes en cause apparaît justifié et qu'un réexamen de la mesure était dès lors exclu (act. 1.12, p. 1 s. et 2, p. 9 s.). La présente Cour constate que l'autorité intimée a motivé son refus de manière à ce que la plaignante puisse en comprendre le sens et la portée. Dans son mémoire de recours, A. SA a en outre développé une argumentation relative au fait que la constitution d'une garantie bancaire serait moins incisive que les séquestres litigieux (act. 1, p. 7 s.), grief sur lequel la Cour se prononcera dans le considérant qui suit (v. *infra*, consid. 3). Cela démontre que la plaignante a pu comprendre le sens du refus prononcé dans la décision entreprise en sorte de pouvoir l'attaquer en connaissance de cause.

Quant au fait que l'autorité intimée n'ait pas requis de la plaignante des précisions s'agissant des modalités de constitution d'une garantie bancaire, le sort donné à la requête formulée en ce sens par A. SA justifie que Swissmedic ne soit pas allée plus loin s'agissant d'une telle mesure de substitution. Par ailleurs et comme le relève à juste titre la plaignante dans son mémoire de recours s'agissant de ladite garantie bancaire, « il appartient à Swissmedic d'en détailler les conditions, en tant qu'autorité » (act. 1, p. 8).

**2.3** Il résulte de ce qui précède que l'argumentation tirée de la violation du droit d'être entendu est mal fondé et doit, partant, être rejeté.

**3.** Dans deux moyens qu'il convient de traiter conjointement, la plaignante reproche à l'autorité intimée d'avoir violé le principe de la proportionnalité ainsi que celui de la liberté économique. Elle considère en substance que la décision de séquestre de l'ensemble de ses comptes bancaires en Suisse est disproportionnée dès lors qu'elle pourrait être substituée par une garantie bancaire, qui constituerait une mesure moins incisive lui permettant notamment de s'acquitter de ses obligations fiscales et de percevoir ses revenus provenant de son activité non soumise à autorisation (vente de fournitures et de matières premières destinées à la fabrication de langes pour bébé; act. 1, p. 7-9).

### **3.1**

**3.1.1** En tant que mesure propre à restreindre les droits fondamentaux que sont

les garanties de la propriété (art. 26 Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.), le séquestre doit respecter les exigences de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité consacrées à l'art. 36 Cst. (ATF 130 I 360 consid. 1.2; 126 I 219 consid. 2a et 2c), l'autorité disposant à l'égard de ce dernier principe d'une grande marge d'appréciation (arrêts du Tribunal pénal fédéral BB.2020.264-266 du 22 mars 2021 consid. 3.1.1; BB.2008.98 du 8 avril 2009 consid. 3). Dans le cadre de la procédure pénale administrative, celui-ci est concrétisé par l'art. 45 al. 1 DPA, qui prévoit que le séquestre doit être opéré avec les égards dus à la personne concernée et à sa propriété (v. HEIMGARTNER, Basler Kommentar, 2020, n. 15 *ad* art. 46 DPA). Pour qu'une mesure soit conforme audit principe, il faut qu'elle soit apte à atteindre le but visé, que ce dernier ne puisse être atteint par une mesure moins incisive et qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de l'intéressé et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 146 I 157 consid. 5.4 et les arrêts cités).

- 3.1.2** Le séquestre prévu à l'art. 46 DPA constitue une mesure procédurale provisoire, respectivement, conservatoire qui permet la saisie de moyens de preuves ainsi que d'objets ou de valeurs qui pourraient notamment faire l'objet d'une confiscation (ATF 120 IV 365 consid. 1c; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_222/2015 du 10 novembre 2015 consid. 2.1). A teneur des art. 46 DPA et 70 al. 1 CP, applicable par renvoi de l'art. 2 DPA, peuvent être séquestrées à titre conservatoire les valeurs qui sont le produit ou l'instrument d'une infraction, de même que celles qui, le cas échéant, devront servir à garantir le paiement d'une créance compensatrice (v. art. 71 al. 3 CP, applicable par renvoi de l'art. 2 DPA).

A l'instar de toute mesure provisionnelle, le séquestre est fondé sur la vraisemblance et doit être maintenu aussi longtemps que subsiste une possibilité de confiscation (ATF 141 IV 360 consid. 3.2; arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2019.33 du 18 novembre 2019 consid. 3.1). Compte tenu du caractère encore incertain des prétentions en cause et de la rapidité avec laquelle l'autorité d'enquête doit agir, celle-ci n'a pas à résoudre des questions juridiques complexes ni à attendre d'être renseignée de manière exacte et complète sur les faits, puisque ce n'est que dans le cadre du jugement au fond que le sort des avoirs séquestrés sera définitivement fixé (ATF 141 IV 360 consid. 3.2; 140 IV 57 consid. 4.1).

- 3.1.3** La confiscation suppose un comportement qui réunisse les éléments objectifs et subjectifs d'une infraction et qui soit illicite. Il doit par ailleurs exister un lien de causalité tel que l'obtention des valeurs patrimoniales apparaisse comme la conséquence directe et immédiate de l'infraction (ATF 141 IV 305 consid. 6.3.2; 141 IV 155 consid. 4.1; 140 IV 57 consid. 4.1.1; 137 IV 79 consid. 3.2; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_554/2017

du 19 avril 2018 consid. 2.2). Les valeurs patrimoniales confiscables se rapportent ainsi à tous les avantages économiques illicites obtenus au moyen d'une infraction, qui peuvent être déterminés de façon comptable en prenant la forme d'une augmentation de l'actif, d'une diminution du passif, d'une non-diminution de l'actif ou d'une non-augmentation du passif (ATF 125 IV 4 consid. 2a/bb; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_554/2017 du 19 avril 2018 consid. 2.2).

En matière d'activité soumise à autorisation, celle-ci ne constate pas uniquement l'existence d'un droit mais octroie le pouvoir d'exercer une activité qui, en soi, est illégale (v. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6154/2010 du 21 octobre 2011 consid. 6.2). Une telle autorisation est une condition formelle pour la licéité de l'exercice d'une activité soumise à autorisation (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8<sup>e</sup> éd. 2020, p. 598, n. 2654). S'agissant des valeurs patrimoniales obtenues par l'exercice d'une activité objectivement illicite, ces dernières peuvent faire l'objet d'une confiscation (arrêt du Tribunal fédéral 6B\_866/2016 du 9 mars 2017 consid. 9.3; arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2017.33 du 17 novembre 2017 consid. 2.3.2).

## **3.2**

**3.2.1** En l'espèce, les séquestres litigieux ont été ordonnés dans le cadre d'une procédure ouverte, notamment, à l'encontre de A. SA pour soupçon de violation de l'art. 86 al. 1 let. a LPT. Il est en particulier reproché à la plaignante d'avoir réalisé du commerce à l'étranger de médicaments sans autorisation.

A la lecture du dossier, il apparaît que les relations bancaires séquestrées ont été utilisées pour réaliser du commerce à l'étranger de médicaments (v. act. 2.4) et que les fonds qui s'y trouvent pourraient provenir de l'activité illicite en question et constituer, partant, le produit de l'infraction, lequel serait susceptible d'être confisqué (v. act. 2, p. 7 et 2.4). Ce nonobstant, dans l'hypothèse où les valeurs patrimoniales provenant de l'infraction reprochée ne seraient plus disponibles, les séquestres se justifieraient également en vue de garantir le paiement d'une créance compensatrice (v. *supra*, consid. 3.1.2).

**3.2.2** La garantie bancaire proposée pourrait certes constituer une mesure de substitution au séquestre envisageable du point de vue de la proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 1S.33/2005 du 5 décembre 2005 consid. 2.4). Il faudrait cependant pour cela pouvoir établir avec certitude à quelle somme il conviendrait de la fixer. Il convient par ailleurs de préciser qu'à ce stade de l'instruction, qui n'est qu'à ses débuts, l'étendue des activités de la plaignante dans le commerce de médicaments à l'étranger n'est pas

totale­ment connue de l'autorité intimée, en raison principale­ment de la mise sous scellés des documents saisis lors des perquisitions du 28 janvier 2021, mise sous scellés dont les requêtes ont récemment été retirées par les intéressés (v. décisions du Tribunal pénal fédéral BE.2021.2 du 2 juillet 2021 et BE.2021.3 du 22 juillet 2021). En particu­liers, comme le relève Swissmedic dans son écriture du 15 avril 2021, « les documents remis par la banque E. (...) ne permettent pas de déterminer précisé­ment quelles transactions ont eu lieu avec les médicaments et si les montants issus de cette activité ont été mélangés, transférés, ou éventuellement utilisés à d'autres fins » (act. 2, p. 11). Aussi, les incertitudes qui demeurent à ce stade de la procédure ne permettent pas la constitution d'une telle garantie bancaire.

Dans son argumentation, la plaignante ne fait par ailleurs pas valoir d'intérêt privé qui l'emporterait sur l'intérêt public. Elle n'a en particulier pas démontré à suffisance que les séquestres litigieux l'empêcheraient de mener à bien son activité commerciale ou la menaceraient dans son existence même. Contrairement à ce que la plaignante invoque dans son mémoire de recours (v. act. 1, p. 8 s.), les séquestres concernent uniquement les actifs sortants de ses relations bancaires (v. act. 2.2, p. 2), de sorte que les mesures entreprises ne l'empêchent nullement de percevoir les paiements attendus relatifs à ses activités commerciales non soumises à autorisation. En outre, comme souligné – à juste titre – par Swissmedic, A. SA détient d'autres comptes bancaires en Allemagne et a la possibilité d'ouvrir un compte en Suisse sur lesquels elle pourrait percevoir ses revenus issus de son activité commerciale non soumise à autorisation, ce qui lui permettrait de poursuivre ladite activité et de s'acquitter de ses obligations fiscales (v. act. 2, p. 12).

Nonobstant ce qui précède et compte tenu des récentes renonciations aux requêtes de mise sous scellés des documents saisis lors des perquisitions du 28 janvier 2021, l'autorité intimée pourra à un stade ultérieur de l'instruction déterminer si la proposition formulée par la plaignante serait envisageable.

- 3.3** Au vu de ce qui précède, les séquestres ordonnés sur les comptes bancaires concernés respectent tant la garantie de la liberté économique que le principe de la proportionnalité et doivent, partant, être maintenus.
- 4.** Au vu des considérations qui précèdent, la plainte est rejetée.
- 5.** En tant que partie qui succombe, la plaignante supportera un émou­lument fixé à CHF 2'000.-- (v. art. 73 LOAP applicable par renvoi de l'art. 25 al. 4 DPA;

v. ég. art. 5 et 8 du règlement du 31 août 2010 du Tribunal pénal fédéral sur les frais, émoluments, dépens et indemnités de la procédure pénale fédérale [RFPPF; RS 173.713.162]), réputé couvert par l'avance de frais acquittée.

**Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:**

1. La plainte est rejetée.
2. Un émolument de CHF 2'000.--, couvert par l'avance de frais déjà versée, est mis à la charge de la plaignante.

Bellinzona, le 29 juillet 2021

Au nom de la Cour des plaintes  
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

La greffière:

**Distribution**

- Me Nicolas Mossaz et Me Chloé Hasler
- Swissmedic

**Indication des voies de recours**

Dans les 30 jours qui suivent leur notification, les arrêts de la Cour des plaintes relatifs aux mesures de contrainte sont sujets à recours devant le Tribunal fédéral (art. 79 et 100 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral; LTF). La procédure est réglée par les art. 90 ss LTF.

Le recours ne suspend l'exécution de l'arrêt attaqué que si le juge instructeur l'ordonne (art. 103 LTF).