



---

Cour II  
B-330/2014

## Arrêt du 3 octobre 2017

---

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),  
Pietro Angeli-Busi, Hans Urech, juges,  
Ivan Jabbour, greffier.

---

Parties

**A.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Maîtres Romain Jordan et Philippe Pasquier,  
avocats,  
recourant,

contre

**Département fédéral des affaires étrangères DFAE,**  
Direction du droit international public DDIP,  
Taubenstrasse 16, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Inscription dans l'annexe de l'ordonnance du 19 janvier 2011  
instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes  
originaires de la Tunisie.

**Vu**

la décision du 29 novembre 2013 de l'autorité inférieure rejetant la demande du recourant tendant à la radiation de son nom de l'annexe de l'ordonnance du Conseil fédéral du 19 janvier 2011 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Tunisie (RO 2011 461 ; ci-après : aO-Tunisie),

le recours déposé le 17 janvier 2014 par le recourant auprès du Tribunal administratif fédéral dans lequel il conclut à l'annulation de la décision attaquée et à la radiation de son nom de l'annexe de l'ordonnance précitée,

la réponse du DFAE du 27 avril 2015 concluant au rejet du recours,

la prise de position du recourant du 1<sup>er</sup> juillet 2015 persistant dans ses conclusions et faisant état d'un jugement rendu en Tunisie lui rendant la libre disposition de ses avoirs dans ce pays,

les observations du DFAE du 28 août 2015 contestant cet allégué,

l'abrogation, le 1<sup>er</sup> juillet 2016, de l'aO-Tunisie (art. 7c al. 4 let. b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA, RS 172.010]) en raison de l'entrée en vigueur à la même date de la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite du 18 décembre 2015 (LVP, RS 196.1),

l'ordonnance du Conseil fédéral du 25 mai 2016 de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de la Tunisie (O-Tunisie, RS 196.127.58), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016, dans l'annexe de laquelle figure le nom du recourant (RO 2016 1821, [...]),

l'ordonnance du Tribunal de céans du 19 septembre 2016 invitant l'autorité inférieure à se déterminer sur les incidences de la nouvelle O-Tunisie sur la présente procédure,

le courrier de l'autorité inférieure daté du 18 octobre 2016 contresigné par les représentants du recourant sollicitant en commun la suspension de la procédure en expliquant que la légalité et l'opportunité de l'inscription du recourant seront réexaminées prochainement, notamment à la lumière de la restitution de ses avoirs à la Tunisie, dans le cadre du renouvellement de l'O-Tunisie,

la décision incidente du Tribunal administratif fédéral du 9 novembre 2016 prononçant la suspension de la procédure,

le courrier du DFAE du 8 février 2017 déclarant que le nom du recourant avait été radié de l'annexe de l'O-Tunisie à la suite de l'examen de la légalité et de l'opportunité de son inscription en particulier à la lumière de la clôture de la procédure d'entraide judiciaire le concernant ayant abouti à la restitution à la Tunisie de tous ses avoirs bloqués en Suisse et concluant à la compensation des dépens de la présente procédure devenue sans objet,

les observations du recourant du 18 avril 2017 estimant que la radiation de son nom devait conduire à l'admission partielle de son recours sous suite de dépens et sollicitant, à titre de nouvelle conclusion, la constatation que son inscription dans l'annexe de l'O-Tunisie avait violé le droit déterminant,

la prise de position du DFAE du 12 juin 2017 concluant à ce que les frais de la procédure soient mis à la charge du recourant, à ce que les dépens soient compensés et à ce que la nouvelle conclusion du recourant soit déclarée irrecevable ou, subsidiairement, rejetée,

le courrier du recourant du 17 juillet 2017 qui déclare disposer d'un intérêt digne de protection à la reconnaissance de l'illégalité de son inscription ainsi que celle du rejet de la demande de radiation et estime que le recours a toujours un objet dans cette mesure,

### **et considérant**

que, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, selon l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités citées à l'art. 33 LTAF,

qu'en l'espèce, la décision attaquée émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF (art. 8 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1] et son annexe 1 ; art. 8 de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères [Org DFAE, RS 172.211.1]),

qu'en outre, la clause d'irrecevabilité de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF n'est pas applicable (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3),

que le Tribunal de céans peut donc connaître de la présente cause,

que, selon l'art. 58 PA, l'autorité inférieure peut procéder à un nouvel examen de la décision attaquée,

que l'autorité de recours continue à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet (art. 58 al. 3 PA),

que les mesures visant le recourant à l'origine du présent litige ont été introduites par l'aO-Tunisie arrêtée par le Conseil fédéral en vertu des compétences que l'art. 184 al. 3 Cst. lui attribue,

que dans ses requêtes des 7 février et 2 septembre 2013 adressées à l'autorité inférieure, le recourant a requis essentiellement la constatation de la nullité de son inscription dans l'annexe de l'aO-Tunisie ainsi que la radiation de son nom,

que dans sa décision, l'autorité inférieure a rejeté ces deux conclusions ainsi que la demande de tenue d'une audience publique formulée le 2 septembre 2013,

que dans son recours, le recourant sollicite l'annulation de la décision attaquée, la radiation de son nom de l'annexe ainsi que la tenue d'une audience publique, sous suite de frais et dépens,

que le nom du recourant figurait dans l'annexe de la nouvelle O-Tunisie lors de son adoption,

que, par modification du 21 décembre 2016 entrée en vigueur le 19 janvier 2017 (RO 2017 1), l'autorité inférieure a radié le nom du recourant de la liste des personnes visées par les sanctions,

que, dès lors, le recours est devenu sans objet dans la mesure où il visait la radiation du nom du recourant de cette liste,

que se pose la question de savoir si le recours garde encore un objet en ce qui concerne la constatation de l'illicéité de l'inscription du recourant dans l'annexe des ordonnances et du refus de l'en radier ou, respectivement, si le recourant peut formuler une nouvelle conclusion dans ce sens,

que cette question n'a pas à être tranchée dès lors que les conclusions topiques doivent être déclarées irrecevables pour un autre motif, à savoir le manque d'un intérêt digne de protection à obtenir cette constatation,

qu'en effet, la qualité pour recourir contre une décision présuppose un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 let. c PA),

que, par ailleurs, une autorité ne peut rendre une décision de constatation que lorsque la constatation immédiate de l'existence ou de l'inexistence d'un rapport de droit est commandée par un intérêt digne de protection (art. 25 al. 2 PA), à savoir un intérêt actuel de droit ou de fait, auquel ne s'opposent pas de notables intérêts publics ou privés, et à condition que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits ou d'obligations (cf. ATF 129 V 289 consid. 2.1),

que l'intérêt digne de protection doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu,

qu'il peut être fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. arrêt du TF 2C\_715/2014 du 26 novembre 2014 consid. 1.2 et les réf. cit.),

que compte tenu de la variété des motifs menant à l'inscription d'une personne sur une liste telle que celle de l'O-Tunisie et de la possibilité de la contester en temps utile, ce cas de figure ne se présente pas en l'espèce de sorte qu'il ne peut être dérogé à la condition de l'intérêt actuel pour ce motif,

que, se référant aux art. 29a Cst. et 13 CEDH, le recourant déclare disposer d'un intérêt digne de protection à la constatation de l'illicéité de son inscription dans la liste, ne serait-ce que de par la nécessité de rétablir l'atteinte à la personnalité que celle-ci représente, précisant qu'elle avait affecté des droits de caractère civil au sens de l'art. 6 al. 1 CEDH,

que le tribunal saisi entre aussi en matière, en dépit de la disparition d'un intérêt actuel, sur le recours d'une personne s'estimant lésée dans ses droits reconnus par la CEDH qui formule son grief de manière défendable

ce qui suppose une obligation de motivation accrue (cf. arrêt du TF 2C\_1006/2014 du 24 août 2015 consid. 1.3.1 non publié dans ATF 141 I 172, ATF 137 I 296 consid. 4.3.4),

qu'en l'espèce, le recourant ne motive pas à satisfaction de droit en quoi l'inscription violerait des droits conférés par la CEDH,

que, contrairement à ce qu'il indique, l'inscription litigieuse n'a pas provoqué l'ouverture à son encontre d'une procédure pénale nationale ainsi qu'une procédure d'entraide,

qu'en particulier, cette dernière faisait suite à une requête déposée par les autorités tunisiennes dans le cadre des poursuites engagées contre les proches du régime tunisien déchu,

qu'au moment du dépôt des demandes de radiation et ultérieurement du recours, la publicité entourant l'existence de procédures pénales s'avérait susceptible de porter atteinte à sa personnalité et non pas la mesure de blocage préventif fondée alors sur l'aO-Tunisie,

qu'au demeurant, l'exigence d'un intérêt actuel digne de protection est compatible avec l'art. 29a Cst. (cf. arrêt du TF 2C\_871/2015 du 11 février 2016 consid. 2.5.4),

que la constatation sollicitée ne se révèle dès lors pas apte à réparer l'atteinte alléguée de sorte que la conclusion du recourant dans ce sens ne s'avère pas recevable,

qu'au vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet,

que cela étant, il n'y a pas lieu de donner suite à la demande de tenue d'une audience publique formulée par le recourant,

que compte tenu de l'issue de la procédure, les frais doivent pour l'essentiel être fixés en fonction des dispositions applicables aux recours devenus sans objet,

que lorsqu'une procédure devient sans objet, les frais sont en règle générale mis à la charge de la partie dont le comportement a occasionné cette issue (art. 5, 1<sup>ère</sup> phrase du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]),

que si la procédure est devenue sans objet, sans que cela soit imputable aux parties, les frais de procédure sont fixés au vu de l'état des faits avant la survenance du motif de liquidation (art. 5, 2<sup>ème</sup> phrase FITAF),

que, dans ce dernier cas de figure, l'autorité de recours statue sur les frais par une décision sommairement motivée à l'issue d'un examen *prima facie* du sort probable qu'aurait connu la procédure avant la survenance du fait qui met fin au litige (cf. arrêt du TF 2A.573/2003 du 30 juillet 2004 consid. 2.7),

qu'en vertu de l'art. 15 FITAF, l'art. 5 s'applique par analogie à la fixation des dépens lorsqu'une procédure devient sans objet,

qu'en l'espèce, se pose ainsi en premier lieu la question de savoir si l'autorité inférieure a, par son comportement, rendu la procédure sans objet,

que la radiation du nom du recourant de l'annexe de l'O-Tunisie résulte du fait que les avoirs du recourant bloqués en Suisse ont été restitués à la Tunisie à la suite de la clôture de la procédure d'entraide judiciaire le concernant,

que cette issue ne fait donc pas suite à une nouvelle appréciation de la propre initiative de l'autorité inférieure du bien-fondé de sa décision au terme de laquelle elle a révisé son opinion (cf. arrêt du TF 2C\_564/2013 du 11 février 2014 consid. 2.4),

que, partant, le fait que la procédure soit devenue sans objet ne peut lui être imputé au sens de l'art. 5, 1<sup>ère</sup> phrase FITAF,

qu'il convient par conséquent d'examiner quelle aurait été l'issue probable du litige en fonction de la situation qui prévalait avant la radiation du nom du recourant,

que l'aO-Tunisie, fondée sur l'art. 184 al. 3 Cst., a été remplacée par l'O-Tunisie adoptée en vertu de l'art. 3 LVP,

que cette dernière disposition constitue une codification de la pratique développée sous l'égide de l'art. 184 al. 3 Cst. (cf. Message du Conseil fédéral du 21 mai 2014 relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, FF 2014 5121, 5145 et 5151),

que par conséquent, la légalité de l'inscription du recourant peut ci-après être examinée à la lumière de la LVP uniquement dès lors que les conditions et le résultat correspondent à ceux découlant de l'art. 184 al. 3 Cst.,

que selon l'art. 3 al. 1 LVP, en vue de soutenir une éventuelle coopération dans le cadre de l'entraide judiciaire avec l'État d'origine, le Conseil fédéral peut ordonner le blocage en Suisse de valeurs patrimoniales sur lesquelles des personnes politiquement exposées (ci-après : PPE) à l'étranger ou leurs proches ont un pouvoir de disposition (let. a), dont ces personnes ou leurs proches sont les ayant droits économiques (let. b) ou qui appartiennent à une personne morale au travers de laquelle des PPE à l'étranger ou leurs proches exercent un pouvoir de disposition direct ou indirect sur ces valeurs (let. c ch. 1) ou dont ils sont les ayants droits économiques (let. c ch. 2),

qu'en sa qualité de (...) du président tunisien déchu, le recourant fait partie des personnes susceptibles d'être visées par les mesures édictées sur la base de l'art. 3 LVP,

qu'en vertu de l'art. 3 al. 2 LVP, le blocage n'est admissible qu'aux conditions suivantes : le gouvernement ou certains membres du gouvernement de l'État d'origine ont perdu le pouvoir ou un changement de celui-ci apparaît inexorable (let. a) ; le degré de corruption dans l'État d'origine est notoirement élevé (let. b) ; il apparaît vraisemblable que les valeurs patrimoniales ont été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes (let. c) ; la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige le blocage de ces valeurs patrimoniales (let. d),

que ces conditions sont remplies en l'espèce compte tenu des détournements de fonds et actes de corruption reprochés à l'ancien régime et aux personnes qui en sont proches dont le recourant, qui a fait l'objet d'une procédure pénale en Tunisie comme en Suisse, et de la nécessité pour la Suisse de préserver son image ainsi que les relations qu'elle entretient avec la Tunisie (cf. ATF 141 I 20 consid. 5.1.2 s'agissant de l'ordonnance similaire concernant l'Égypte),

que sur le vu des procédures pénales menées contre le recourant en Tunisie pour enrichissement illégitime grâce à ses liens avec le régime, c'est en vain que le recourant met en doute la qualité des éléments de preuve sur lesquels le Conseil fédéral puis l'autorité inférieure se sont fondés pour justifier son inscription dans la liste,

que le recourant n'allègue au demeurant pas une violation de la garantie de la propriété ou de sa liberté économique par la mesure de blocage et le refus de le radier de la liste,

qu'il convient de constater brièvement que les atteintes portées à ces dernières respectent les conditions de l'art. 36 Cst. régissant les restrictions aux libertés fondamentales, à savoir les exigences d'une base légale, de l'intérêt public et du respect du principe de la proportionnalité,

qu'elles se fondent en effet sur une base légale, soit l'art. 3 LVP, et poursuivent un intérêt public par le gel préventif des avoirs dans le but de faciliter une éventuelle future exécution du droit pénal et de l'entraide (cf. ATF 141 I 20 consid. 6.1.2),

que s'agissant du respect du principe de la proportionnalité, le refus de libérer la créance bloquée s'avérait tant apte que nécessaire aux fins poursuivies par la mesure soit de préserver les fonds dans l'attente d'une demande d'entraide qui porterait sur les avoirs du recourant et qui a en effet été déposée avant la demande de radiation,

qu'en ce qui concerne la proportionnalité au sens étroit, il convient de procéder à une pesée entre les intérêts poursuivis par la LVP et ceux du recourant,

que si celui-ci a certes été privé de la libre disposition sur ses avoirs en Suisse, il se trouvait en prison tandis que ses biens en Tunisie avaient été confisqués, de sorte qu'il est fort peu probable que les autorités tunisiennes l'auraient autorisé à donner des ordres de transfert des fonds bloqués en Suisse,

que ceux-ci faisaient en outre l'objet d'un gel en raison de la procédure pénale menée en Suisse,

que la mesure avait été limitée dans le temps et pouvait être soumise à un réexamen si nécessaire,

que, compte tenu de ce qui précède, il convient de retenir que les intérêts du recourant ne l'emportent pas sur les objectifs en matière de politique internationale poursuivis par la Suisse,

qu'il appert dès lors que le recours aurait dû être rejeté,

que, partant, le recourant doit supporter les frais de la procédure par 3'000 francs,

que le solde de l'avance de frais lui sera remboursé dès l'entrée en force du présent arrêt,

que, sur le vu du résultat, le recourant n'a pas droit à des dépens,

**le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est irrecevable dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant de 3'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Cette somme sera prélevée sur l'avance de frais de 10'000 francs déjà versée et le solde lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire ; annexe : formulaire « Adresse de paiement ») ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Jean-Luc Baechler

Ivan Jabbour

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 4 octobre 2017