



Cour II
B-5872/2011

Arrêt du 18 décembre 2013

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Hans Urech, Pascal Richard, juges,
Ivan Jabbour, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Christian Lüscher, avocat,
recourant,

contre

**Département fédéral de l'économie, de la formation et de
la recherche DEFR,**
Secrétariat général, Palais Fédéral Est, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande de radiation de l'annexe de l'ordonnance du
28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Bélarus
(RS 946.231.116.9).

Faits :**A.**

Le 28 juin 2006, le Conseil fédéral a édicté une ordonnance instituant des mesures à l'encontre du Bélarus (RS 946.231.116.9 ; ci-après : O-Bélarus). Ces mesures de coercition comprennent, entre autres, le gel des avoirs et des ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités citées dans l'annexe 1 (art. 1 al. 1 O-Bélarus) ainsi que, pour les personnes physiques citées dans l'annexe 2, qui renvoie aux personnes physiques inscrites dans l'annexe 1, une interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse (art. 3 al. 1 O-Bélarus).

Par modification du (...), entrée en vigueur le (...), le nom de A. _____ (ci-après : le recourant) a été inscrit dans les annexes au motif qu'il soutiendrait le régime du Président Loukachenko, avec les indications suivantes (RO ...) :

(Indications selon lesquelles A. _____ soutiendrait le régime du Président Loukachenko et description de sa fonction auprès de B. _____, la principale société d'importation et d'exportation de produits de défense du Bélarus).

Par cette même modification, les sociétés B. _____, C. _____ et D. _____ ont été ajoutées à la liste au motif qu'elles seraient contrôlées par A. _____.

B.

Par courrier du 30 septembre 2011 adressé au Secrétariat d'État à l'économie SECO, A. _____ a, par le biais de son mandataire, requis la radiation de son nom des annexes, déclarant qu'il était visé à tort par les mesures de coercition. À titre préalable, il a demandé à ce que les raisons ayant motivé son inscription lui soient communiquées, respectivement à ce que le SECO transmette la requête à l'autorité compétente, dans la mesure où celui-ci ne se considérerait pas lui-même comme tel.

Le recourant a notamment indiqué qu'il ne bénéficiait pas de privilèges dus au Président Loukachenko ou à sa famille, n'entretenait pas de liens personnels ou commerciaux avec eux et n'avait jamais été impliqué dans la vie politique au Bélarus. Il a contesté être un conseiller économique ou un sponsor du pouvoir en place. Il a déclaré que son inclusion dans la liste des personnes touchées par les mesures de l'O-Bélarus n'était pas de

nature à atteindre les objectifs visés par celle-ci et lui causait un dommage réputationnel et éventuellement financier.

C.

Par courrier du 21 octobre 2011, le Département fédéral de l'économie DFE (devenu le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR] dès le 1^{er} janvier 2013 ; ci-après : DEFR ou autorité inférieure) a requis l'ouverture d'un échange de vues avec le Tribunal administratif fédéral afin de déterminer l'autorité compétente pour se prononcer dans cette affaire. Le DEFR a estimé que l'inscription de A._____ dans les annexes de l'O-Bélarus constituait une décision au sens de l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) et que le courrier du 30 septembre 2011 devait être considéré comme un recours relevant de la compétence du Tribunal de céans.

D.

Par courrier du 31 octobre 2011, le recourant a estimé qu'il appartenait au DEFR de statuer sur la requête du 30 septembre 2011 et de rendre une décision dûment motivée, laquelle pourrait ensuite faire l'objet d'un recours. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Tribunal de céans devait considérer son inscription dans les annexes de l'O-Bélarus comme une décision, il a sollicité qu'il soit constaté que le délai de recours n'avait pas commencé à courir faute d'une notification régulière et qu'il lui soit accordé un délai raisonnable pour compléter sa requête.

E.

Par courrier du 10 novembre 2011, le DEFR a maintenu son avis concernant le caractère de décision de l'inscription et s'est rallié à l'avis du recourant concernant la notification irrégulière en raison de l'absence d'indication des voies de droit. Il a estimé qu'un éventuel défaut de motivation pouvait être guéri au cours de la procédure de recours.

F.

Par décision incidente du 24 novembre 2011, le Tribunal administratif fédéral a constaté que le courrier du 30 septembre 2011 de A._____ devait être considéré comme un recours contre la modification du (...) de l'O-Bélarus, dans la mesure où son nom y a été inscrit, et que ledit recours avait été formé dans les délais. Il a accordé à A._____ un délai supplémentaire pour le compléter, invitant celui-ci ainsi que le DEFR à indiquer leur estimation de la valeur litigieuse.

G.

Par écritures du 10 février 2012, A._____ a complété son recours. Rappelant pour l'essentiel les faits exposés dans le courrier du 30 septembre 2011, il a estimé que son inscription dans les annexes de l'O-Bélarus violait ses droits fondamentaux, à savoir son droit d'être entendu et d'obtenir une décision motivée, ses libertés économique et personnelle ainsi que la garantie de la propriété. Il a en outre déclaré que les mesures de coercition dirigées contre lui étaient arbitraires et ne constituaient qu'un simple reflet de celles prononcées par l'Union européenne. Pour ce qui est de la valeur litigieuse, il a indiqué qu'il n'y en avait aucune.

H.

Par courrier du 9 mars 2012, le DEFR a indiqué que, faisant suite à diverses décisions judiciaires et administratives, A._____ ne disposait plus d'aucun droit ni contrôle sur des comptes précédemment bloqués en Suisse et qu'il n'avait pas connaissance d'autres ressources visées par l'O-Bélarus, de sorte qu'il ne pouvait pas estimer la valeur litigieuse de la cause.

I.

Par modification du (...), la motivation de l'inscription de A._____ figurant dans l'annexe 1 a été mise à jour comme suit (RO) :

(Indications selon lesquelles A._____ soutiendrait le régime du Président Loukachenko et entretiendrait également des liens avec ses fils ; description de sa fonction auprès de B._____, la principale société d'importation et d'exportation de produits de défense du Bélarus).

En outre, huit sociétés ont été inscrites dans l'annexe 1 au motif qu'elles étaient sous le contrôle de A._____.

J.

Le 7 mai 2012, le DEFR a pris position sur le recours. Il a expliqué qu'au niveau économique, le Bélarus fonctionnait en réseau ; que son économie était dirigée par l'État et contrôlée par un petit groupe d'hommes d'affaires coopérant avec le régime ; que ce groupe, dénommé "Club sportif du Président de la République", servait d'instrument de consultation, de gestion et de distribution des affaires ; que ce réseau laissait au régime une part des gains et bénéficiait en retour du soutien de l'État et de traitements de faveur. Le DEFR a indiqué que le SECO disposait d'informations provenant de ses contacts internationaux permettant de

retenir que A. _____ contrôlait plusieurs entreprises créées dans le but de blanchir d'importants fonds alimentant en partie un budget présidentiel tenu secret. Selon le DEFR, l'utilisation de sociétés-écrans et la complexité des structures du groupe dirigé par A. _____ auraient pour finalité d'empêcher de remonter aux personnes de l'entourage présidentiel ; ainsi, il serait presque certain qu'une holding enregistrée à Chypre et fondée par A. _____ soit dirigée par l'épouse du fils aîné du Président Loukachenko.

Le DEFR a relevé que, simultanément à l'inscription de A. _____ dans les annexes, trois sociétés y avaient été ajoutées au motif qu'elles seraient contrôlées par lui. L'une de ces sociétés en particulier, B. _____, dont il est l'actionnaire majoritaire et président de l'assemblée générale des actionnaires, aurait profité de ses liens avec le régime pour obtenir une position de force dans plusieurs secteurs commerciaux, dont notamment l'exportation d'armes. Une autre société, C. _____, contrôlerait l'industrie du jeu ; ses actionnaires seraient D. _____ – appartenant à A. _____ – et le Club sportif du Président de la République, dirigé par le second fils du Président.

Si ces éléments ne permettent pas nécessairement d'après le DEFR de prouver de manière irréfutable les liens existant entre ces entreprises et le régime, ce notamment en raison de la complexité du réseau de sociétés en place, la plausibilité d'un tel lien serait énorme.

Le DEFR a indiqué que les mesures de coercition relevaient, de par leurs motifs et objectifs, de la politique étrangère et répondaient à un intérêt public. Il s'agit pour la Suisse de s'aligner sur les mesures de sanctions internationales prises par l'ONU, l'OSCE ou ses principaux partenaires commerciaux, au risque sinon de devenir une plaque tournante du trafic de contournement. Lorsque de nouveaux noms ou raisons sociales sont ajoutés à une liste de personnes visées par de telles mesures – en l'occurrence celle de l'Union européenne –, la Suisse doit réagir rapidement et ne peut pas procéder à une enquête sur chacune des personnes concernées.

Pour ce qui est des atteintes aux libertés fondamentales de A. _____, le DEFR a estimé qu'elles étaient justifiées par l'intérêt public et respectaient le principe de proportionnalité ; que la violation du droit d'être entendu pouvait en outre être guérie au cours de la procédure de recours ; que les informations à sa disposition permettaient d'établir que A. _____ disposait de liens avec le régime de sorte que les mesures à son encontre ne s'avéraient pas arbitraires.

K.

Par mémoire du 25 mai 2012, A._____ a recouru contre la modification du (...) en demandant la jonction de la procédure, portant le numéro B-3034/2012, avec la présente cause B-5872/2011. Reprenant pour l'essentiel les explications et arguments exposés dans ses courriers précédents, il a estimé que son inscription dans la liste ressortait d'une méconnaissance manifeste de ses activités.

L.

Par courrier du 11 juin 2012, A._____ a reproché au DEFR d'avoir repris les mesures décidées par l'Union européenne sans avoir procédé à un examen concret de la situation. Il a allégué que la motivation de son inscription dans les annexes était insuffisante et se fondait uniquement sur des hypothèses non étayées, estimant qu'il avait de son côté apporté la preuve qu'il ne pouvait être associé d'une quelconque manière au régime biélorusse. Il a indiqué qu'il n'avait aucun lien avec certaines sociétés prétendument contrôlées par lui et que d'autres avaient cessé d'exister ; qu'il n'était à ce jour plus actionnaire de B._____, ni président de l'assemblée générale des actionnaires. Il a en outre contesté être au bénéfice de privilèges dus au régime. Il a réitéré les griefs liés à la violation de ses libertés fondamentales. Il a déclaré que les mesures prononcées à son égard par l'Union européenne étaient illégales et qu'il convenait de constater que leur reprise par la Suisse ne reposait sur aucune base cohérente.

M.

Par courriers du 9 août 2012, le DEFR a, d'une part, renvoyé à sa réponse du 7 mai 2012 ; se référant à la jurisprudence du Tribunal de céans dans des affaires touchant à des sanctions similaires décidées à l'encontre de la Syrie, il a ajouté que les droits constitutionnels de A._____ avaient été soit respectés, soit restreints de manière licite ; d'autre part, il s'est déclaré en faveur d'une jonction des deux affaires.

N.

Par décision incidente du 17 août 2012, le Tribunal de céans a procédé à la jonction des procédures B-5872/2011 et B-3034/2012.

O.

Par courrier du 16 octobre 2012, A._____ a contesté le rapprochement entre sa situation et celle des personnes concernées par la jurisprudence citée par le DEFR. Il a estimé avoir apporté des éléments suffisant à établir que les mesures décidées à son égard n'étaient pas fondées et ne

respectaient pas les garanties procédurales auxquelles elles étaient soumises. Il a enfin requis la tenue de débats publics.

P.

Par ordonnance du 7 novembre 2012, le Tribunal de céans a convoqué le mandataire de A._____ ainsi que les représentants du DEFR à des débats publics, devant être tenus le 20 décembre 2012 dans ses locaux.

Q.

Le (...), le DEFR a modifié la motivation de l'inscription du recourant dans la liste comme suit (RO ...):

(Indications selon lesquelles A._____ soutiendrait le régime du Président Loukachenko notamment au travers des sociétés C._____, D._____ et E._____ et entretiendrait également des liens avec ses fils).

Cette modification est entrée en vigueur le (...). Des variantes orthographiques du nom du recourant ont été ajoutées à l'annexe ; par mesure de simplicité, la forme utilisée jusqu'ici sera conservée.

R.

Par modification du 19 décembre 2012, entrée en vigueur le 1^{er} février 2013, les art. 1 et 3 de l'ordonnance ont été adaptés de sorte à ne plus renvoyer qu'à une seule annexe consolidée (RO 2013 261).

S.

Lors des débats publics du 20 décembre 2012, le mandataire du recourant a questionné les représentants de l'autorité inférieure au sujet de certaines informations avancées à titre de justification de l'inscription du recourant dans l'ordonnance ainsi que des sources dont elles proviennent. L'autorité inférieure a reconnu qu'elle n'a pas vérifié par elle-même les informations récoltées, notamment l'existence de sociétés enregistrées à Chypre ; elle a indiqué que ces sources – devant demeurer confidentielles – étaient fiables, qu'il n'était cependant pas possible d'apporter une preuve irréfutable de l'éventuel soutien apporté par le recourant au régime biélorusse.

T.

Par courriers du 21 décembre 2012 et du 4 janvier 2013, l'autorité inférieure et le recourant ont produit leurs notes de plaidoirie, ce dernier estimant en outre que le rapport "Impact of targeted sanctions on Belarus"

de la Direction générale des politiques externes de l'Union européenne – produit par l'autorité inférieure lors des débats publics – devait être écarté de la procédure en raison de sa production tardive ou du moins considéré comme non pertinent.

U.

Le 28 janvier 2013, le recourant a déposé recours contre la modification de l'ordonnance du (...) concluant préalablement à la jonction de la nouvelle affaire, portant le numéro B-460/2013, avec la procédure en cours. Le 31 janvier 2013, le Tribunal de céans a procédé à la jonction des affaires.

V.

Par courrier du 31 janvier 2013, l'autorité inférieure a réagi aux critiques formulées par le recourant concernant l'usage et la pertinence du rapport "Impact of targeted sanctions on Belarus" ; le recourant de son côté a, dans ses observations du 4 février 2013, réitéré ses reproches quant à la crédibilité des sources sur lesquelles le DEFR se fonde et quant au fait que celui-ci n'a pas vérifié par lui-même certaines informations avancées ; il a considéré que le DEFR persistait à le priver de son droit d'être entendu en ne l'interrogeant pas avant de procéder à la modification de l'annexe du (...).

W.

Invitée à produire les documents soutenant ses affirmations quant aux liens du recourant avec le régime du Président Loukachenko, l'autorité inférieure a, lors d'une séance d'instruction tenue le 2 mai 2013, présenté des informations récoltées de trois sources différentes dont l'identité ne pouvait être communiquée au recourant. Ce dernier, non représenté à cette séance, a été averti que les pièces en question ne seraient utilisées à son désavantage qu'à la condition que leur contenu essentiel lui ait été communiqué et qu'il ait pu s'exprimer à leur sujet. Par courrier du 20 juin 2013, l'autorité inférieure a produit un résumé des informations présentées lors de la séance, lequel a été transmis au recourant.

X.

Faisant suite à deux arrêts du Tribunal fédéral du 27 mai 2013 dans lesquels celui-ci a considéré que l'inscription d'une personne dans l'annexe de l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie ne constituait pas encore en soi une décision mais que ladite personne devait dans une première étape requérir sa radiation auprès du DEFR qui alors statuerait en rendant une décision sujette à recours, le Tribunal de céans a invité les parties par ordonnance du 2 juillet 2013 à déposer leurs

observations quant à la suite de la procédure. Par courriers respectivement du 12 juillet et du 24 juillet 2013, ceux-ci se sont déclarés en faveur de la poursuite du traitement de l'affaire par le Tribunal de céans pour des motifs d'économie de procédure.

Y.

Par modification du (...), devant entrer en vigueur le (...), la motivation de l'inscription du recourant a été changée comme suit :

(Indications selon lesquelles A._____ profiterait du régime du Président Loukachenko mais aussi le soutiendrait notamment au travers de la société D._____ et entretiendrait également des liens avec ses fils).

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 À teneur de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal de céans est compétent pour juger des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) rendues par l'une des autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

1.2 En l'espèce, partant du principe que l'inscription du recourant dans l'ordonnance constituait une décision et estimant que la demande du 30 septembre 2011 devait être qualifiée de recours, l'autorité inférieure a ouvert par courrier du 21 octobre 2011 un échange de vues avec le Tribunal administratif fédéral pour trancher cette question. Le Tribunal de céans s'est rallié à cet avis et, par décision incidente du 24 novembre 2011, s'est déclaré compétent pour connaître du recours ; il a en outre accordé un délai au recourant pour le compléter en raison du caractère irrégulier de la notification de la décision.

1.2.1 Saisi de recours contre l'inscription de personnes dans l'ordonnance du 8 juin 2012 instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (RS 946.231.172.7 ; ci-après : O-Syrie), le Tribunal de céans avait jugé qu'une telle inscription constituait une décision au sens de l'art. 5 PA

(cf. arrêts B-3488/2011 et B-5196/2011 du 14 juin 2012 consid. 3.6) et, partant, est entré en matière sur lesdits recours. Appelé à se prononcer sur cette même question dans le cadre de recours dirigés contre les arrêts précités, le Tribunal fédéral a nié le caractère de décision de ces inscriptions et indiqué que l'intéressé devait d'abord requérir sa radiation auprès du DEFR lequel était tenu de statuer sur la requête en rendant une décision qui, elle, était sujette à recours (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 2.3) ; partant, les recours interjetés auprès du Tribunal administratif fédéral ne s'avéraient pas recevables. Le Tribunal fédéral est néanmoins entré en matière par économie de procédure estimant que le renvoi de l'affaire à l'autorité compétente constituerait un détournement procédural inutile.

Tout comme l'O-Syrie, l'O-Bélarus se fonde sur la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (LEmb ; RS 946.231) de sorte que la jurisprudence précitée vaut également pour celle-ci. Par conséquent, il s'avère que la demande du 30 septembre 2011 ne peut être considérée comme un recours dirigé directement contre la modification de l'ordonnance attendu qu'elle ne revêtait pas le caractère de décision mais, comme l'a exposé le recourant à juste titre, visait dans une première étape à obtenir du DEFR la radiation de son nom de l'annexe. Se pose ainsi la question de savoir si l'autorité inférieure a rendu une décision à la suite de cette demande.

1.2.2 Lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, il n'est pas nécessaire que les exigences formelles prévues aux art. 34 s PA soient remplies (cf. ATAF 2009/43 consid. 1.1.4 et 1.1.6 ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, ch. 814) ; déterminant est le fait que l'acte en question revête les caractéristiques matérielles d'une décision (cf. ATAF 2008/15 consid. 2, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2 ; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungs-recht, 3^{ème} éd., Berne 2009, § 29 ch. 3), cela indépendamment de la volonté de l'autorité ou de celle de l'administré (cf. ATAF 2008/15 consid. 4.2). Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet, soit de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de tels droits ou obligations (let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à un tel but (let. c). Autrement dit, il doit s'agir d'un acte de souveraineté unilatéral fondé sur le droit public par lequel une

autorité règle, dans un cas individuel et concret, un rapport de droit de manière contraignante (cf. ATF 139 V 72 consid. 2.2.1).

1.2.3 Or, il ressort implicitement du courrier de l'autorité inférieure du 21 octobre 2011 qu'elle n'entendait pas procéder à la radiation du nom du recourant de l'annexe à l'ordonnance. En effet, en vertu de l'art. 16 LEmb, le DEFR peut adapter les annexes des ordonnances édictées par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 2 al. 1 et al. 3 LEmb ; par conséquent, il est en son pouvoir de radier toute personne de la liste s'il estime qu'elle n'a pas à y figurer ; en transmettant la demande du 30 septembre 2011 au Tribunal de céans, il appert que le DEFR a renoncé par la même occasion à reconsidérer sa "décision" comme il lui était loisible de le faire en vertu de l'art. 16 LEmb – l'art. 58 al. 1 PA lui permettant également de procéder à un nouvel examen après le dépôt d'un recours – signifiant de la sorte le maintien du recourant sur la liste. Cette volonté de garder le nom du recourant dans l'annexe s'est d'ailleurs confirmée tout au long de la procédure devant le Tribunal de céans. Il sied ainsi de constater que les actes du DEFR présentent les caractéristiques matérielles d'une décision de rejet au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA sujette à recours en vertu de l'art. 44 PA.

1.3 Rendue par le DEFR, la décision émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. En outre, la clause d'irrecevabilité de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF n'est pas applicable (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral B-3488/2011 et B-5196/2011 du 14 juin 2012 consid. 4 confirmés dans les arrêts du Tribunal fédéral arrêt 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 2.3).

1.4 Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.5 Faute de remplir les conditions formelles ancrées aux art. 34 s PA, il est manifeste que la notification de cette décision est irrégulière et ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 38 PA) ; pour cette raison, il sied de tenir pour acquis que le recourant a formé recours en temps utile au travers de ses écritures du 30 septembre 2011 et du 10 février 2012 (cf. ATF 129 II 125 consid. 3.4 ; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ème} éd., Berne 2011, ch. 2.2.8.5) ; cette solution s'impose également par économie de procédure attendu que tant le DEFR que le recourant ont pu se

déterminer devant le Tribunal de céans et se sont prononcés en faveur de la poursuite de la présente procédure, de sorte qu'un renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle notification s'avérerait inutile.

1.6 Les dispositions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est par conséquent recevable.

1.7 Compte tenu de la jonction des affaires B-3034/2012 et B-460/2013 avec la cause principale, il n'est pas expédient de trancher la question de savoir si les mémoires du 25 mai 2012 et du 28 janvier 2013 étaient, pris individuellement, recevables en qualité de recours. Dans la mesure où ils étaient dirigés contre des modifications de l'annexe de l'O-Bélarus par lesquelles seule la motivation de l'inscription du recourant a été revue sans incidence sur les mesures qui le touchent personnellement, il sied de les assimiler à des prises de position ultérieures dans le cadre de la procédure.

2.

Le recourant reproche au DEFR d'avoir violé son droit d'être entendu et d'obtenir une décision motivée ; selon lui, ce dernier a repris les mesures décidées par l'Union européenne sans procéder à un examen concret de sa situation et persiste à effectuer des modifications sans l'interroger préalablement. Pour sa part, le DEFR considère qu'il est admissible de ne pas octroyer le droit d'être entendu en présence d'un cas d'urgence ou lorsque ce droit porterait atteinte à des intérêts légitimes publics ou privés ; il estime au demeurant qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu pouvait être guérie devant le Tribunal de céans.

2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et aux art. 29 ss PA, comprend notamment le droit pour l'intéressé d'être informé de l'ouverture d'une procédure et de son objet ainsi que celui d'avoir connaissance des pièces pertinentes sur lesquelles se fonde l'autorité dans sa décision, de s'exprimer sur les éléments importants avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 129 II 497 consid. 2.2 et les réf. cit.). Selon la jurisprudence, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère en revanche pas aux citoyens

le droit d'être entendu dans une procédure législative (cf. ATF 129 I 113 consid. 1.4) de sorte que le recourant ne peut en principe pas s'en prévaloir dans le cadre de la modification de l'O-Bélarus ; le Tribunal fédéral a toutefois reconnu que certaines normes pouvaient toucher une catégorie de personnes de manière si spécifique que le droit d'être entendu ne pouvait être exclu entièrement (cf. ATF 121 I 230 consid. 2c et 2d).

2.2 La question de savoir si, dans le cadre de la modification de l'O-Bélarus, le droit d'être entendu devait être accordé n'a cependant pas à être tranchée en l'espèce car, quoi qu'en dise le recourant, même s'il fallait retenir une violation de son droit d'être entendu, celle-ci serait de toute façon réparée au travers de la procédure menée devant le Tribunal de céans ; en effet, le recourant a largement eu l'occasion de se prononcer sur les faits et arguments présentés par le DEFR, y compris sur les dernières modifications de l'annexe (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.1). De surcroît, en cas d'urgence ou lorsque des intérêts publics ou privés le justifient, il est admissible de ne pas entendre l'administré dans une première étape à condition de lui accorder cette possibilité ultérieurement (cf. GEROLD STEINMANN, in : Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^{ème} éd., Zurich/St. Gall 2008, n° 22 ad art. 29 ; cf. également dans le même sens art. 30 al. 2 let. e PA). Il est certes critiquable, comme le relève le recourant, que le DEFR ne lui ait pas donné la possibilité de se prononcer sur les modifications ultérieures attendu qu'il figurait déjà dans l'annexe – de sorte qu'il n'y avait pas d'urgence à agir le concernant – et contestait cette situation dans une procédure de recours pendante ; cela est toutefois inhérent au système voulu par le législateur qui prévoit que les mesures de coercition sont édictées sous forme d'ordonnances (art. 2 al. 3 LEmb) et justifie de requérir la radiation auprès du DEFR au travers d'une procédure spécifique.

2.3 La même conclusion s'impose s'agissant du respect de l'obligation de motiver découlant du droit d'être entendu : dans ces arrêts concernant l'O-Syrie, le Tribunal fédéral avait considéré que les indications figurant dans l'annexe – comparables pour ce qui est de leur ampleur à celles concernant le recourant dans l'O-Bélarus – étaient sommaires mais encore compatibles avec le devoir de motiver (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.1). En outre, la motivation a été suffisamment complétée au cours de la présente procédure de recours à telle enseigne qu'il ne peut être reproché au DEFR

de maintenir sans le moindre examen concret les explications présentées par l'Union européenne.

2.4 Le grief du recourant concernant la violation de son droit d'être entendu doit par conséquent être rejeté.

3.

Tout au long de la procédure, le recourant a contesté les faits présentés par l'autorité inférieure quant à ses liens avec le régime, lui reprochant une constatation inexacte voire arbitraire des faits.

3.1 La constatation des faits effectuée par l'autorité compétente se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité inférieure ; elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 395 s.). Il y a arbitraire lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables (cf. ATF 137 III 226 consid. 4.2, ATF 136 III 552 consid. 4.2).

Dans ses arrêts B-3488/2011 et B-5196/2011 du 14 juin 2012, le Tribunal de céans a considéré que, compte tenu de la nature des affaires traitées, en particulier de la difficulté à accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se sont pour la plupart réalisés à l'étranger, le degré de preuve requis afin de tenir lesdits faits pour établis se limitait à la vraisemblance prépondérante (cf. respectivement consid. 8.2.3.1 et 8.2.1.1). Le Tribunal fédéral a confirmé ce point de vue dans ses arrêts 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 (cf. consid. 5.2.2) ; parmi plusieurs présentations des faits, le juge retiendra donc celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. En raison de la similarité de la présente cause avec les affaires précitées, il sied de reprendre cette jurisprudence dans le cas d'espèce.

3.2 À titre de rappel, les indications actuellement en vigueur dans l'annexe de l'O-Bélarus relatives au recourant sont (Indications selon lesquelles A._____ soutiendrait le régime du Président Loukachenko notamment au travers des sociétés C._____, D._____ et E._____ et

entretenirait également des liens avec ses fils). La mention explicite de B._____ n'y figure plus depuis la modification du (...) mais la société est inscrite dans l'annexe avec la mention suivante : (Indications selon lesquelles B._____, qui avait appartenu à A._____, profiterait du régime Loukachenko d'une part et le soutiendrait d'autre part grâce à l'exportation d'armes).

3.2.1 Selon le DEFR, le recourant constituerait un soutien important du régime biélorusse. Les informations produites à l'appui de cet allégué proviennent de sources que le DEFR ne peut dévoiler pour des motifs de sécurité mais concordent sur les relations qu'entretient le recourant avec le Président et son entourage. Ce dernier conteste ces assertions et relève qu'elles ne sont aucunement prouvées, n'apparaissant pas en outre d'origine fiable ; au demeurant, elles constituent une reprise à l'identique des motifs avancés par l'Union européenne.

Le recourant admet qu'il était, jusqu'à une date récente, actionnaire principal de B._____, société active dans l'exportation et l'entretien d'armement provenant du complexe militaro-industriel biélorusse et plus grande entreprise d'import-export du pays dans ce domaine (cf. [http://www.\(...\)](http://www.(...)), dernière visite le 16 décembre 2013). Son argument selon lequel il n'occupait pas de poste dirigeant au sein de la société ne semble pas pertinent attendu qu'il possédait 70 % des actions et pouvait donc manifestement exercer une influence déterminante sur les décisions de la direction et de l'assemblée générale. Certes, il déclare avoir cédé ses actions à F._____, le DEFR signale toutefois que l'acquéreur serait un proche du recourant et que la vente viserait probablement à contourner les mesures de sanction. Cette dernière information n'est cependant pas prouvée et n'a pas à l'être : même révolue, l'activité du recourant dans le domaine de l'armement a, par sa nature singulière, impliqué ipso facto une coopération étroite avec des instances et sociétés étatiques desquelles il a obtenu la licence et les marchandises nécessaires.

Le recourant a en outre déclaré détenir indirectement – au travers de la société D._____ – 31 % du capital de la société C._____ active dans le domaine de la loterie. Tout comme l'industrie de l'armement, la loterie s'avère une industrie généralement fortement dépendante des institutions étatiques ; ainsi, il ressort d'un communiqué de presse du 9 mars 2008 de la société H._____ – partenaire de C._____ selon les indications du recourant – que cette dernière a obtenu du gouvernement la licence exclusive valable jusqu'à juillet 2013 pour opérer des jeux de loterie en ligne (cf. [http://www.\(...\)](http://www.(...)), dernière visite le 16 décembre 2013). Cette

information contredit la déclaration du recourant selon laquelle C._____ ne bénéficierait d'aucun monopole en Biélorussie. Il est en outre permis de douter des dires du recourant lorsqu'il déclare n'avoir jamais eu aucun rapport ni lien avec le Club sportif du Président – dirigé par Dzmitry Lukashenka

(cf. <http://www.sportclub.by/en/rukovodstvo/management.html>, dernière visite le 16 décembre 2013), fils du Président et figurant également sur la liste de sanctions – qui était son coactionnaire dans la société avant que ce dernier ne cède apparemment ses parts à une société contrôlée par I._____ ; à noter que ce dernier est l'auteur d'une lettre favorable au recourant versée au dossier, ce qui est signe de l'existence très probable de contacts voire d'accords entre le recourant et les personnes précitées. La radiation de C._____ de l'annexe par modification du (...) et l'adaptation subséquente de la motivation de l'inscription du recourant le (...) ne change rien à ces conclusions.

Enfin, la société G._____, ancienne filiale de D._____, fait partie des sponsors du Club sportif du Président (cf. [http://www.sportclub.by/\(...\)](http://www.sportclub.by/(...)), dernière visite le 16 décembre 2013).

3.2.2 Le DEFR fait valoir que le recourant est considéré comme l'un des hommes les plus riches du pays. Ce dernier tente de relativiser cette information en produisant un extrait du classement du magazine Forbes dans lequel il ne figure pas. Cela ne doit toutefois pas faire perdre de vue le fait que le recourant se trouvait ayant droit économique ou au bénéfice d'une procuration en lien avec plusieurs comptes (...) pour un montant total conséquent de plus de (...); certains comptes ont initialement fait l'objet d'un blocage mais ont été libérés après qu'il eut renoncé à son droit d'en disposer. Si la fortune personnelle du recourant n'est en soi pas synonyme de relation avec le pouvoir, il n'en reste pas moins que, combinée avec ses activités dans les industries très particulières de l'armement et du jeu – domaines dans lesquels l'État joue typiquement un rôle important voire décisif au travers de concessions et de réglementations –, elle constitue un indice supplémentaire que ses liens avec le régime lui ont permis de faire fortune. Le fait qu'il ait débuté ses opérations d'exportation d'armes avant l'arrivée au pouvoir du Président Loukachenko n'est guère pertinent, tout comme l'existence d'autres sociétés bénéficiant d'une licence d'exportation de produits de défense : il semble improbable qu'il ait pu maintenir son contrôle sur l'une des plus grandes entreprises dans ce domaine sans les faveurs du régime ; à cet égard, il sied de noter que, après son arrivée au pouvoir en 1994, le Président Loukachenko a poursuivi voire ruiné des hommes d'affaires dont le comportement ne lui

convenait pas et récompensé ceux qui lui étaient loyaux (cf. BRIAN BENNETT, *The Last Dictatorship in Europe, Belarus Under Lukashenko*, Londres 2011, p. 267, ANDREW WILSON, *Belarus, The Last Dictatorship in Europe*, New Haven/Londres 2011, pp. 164 et 243, KAMIL KŁYSIŃSKI, *Big Business in Belarus - Its Genesis, Conditions and Prospects*, OSW Commentary n° 113, pp. 2 et 5 [consultable sur <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=170628>, dernière visite le 18 décembre 2013]). Cette conclusion s'impose d'autant plus naturellement si l'on prend en compte le fonctionnement de l'économie biélorusse. En effet, le régime biélorusse exerce un contrôle très étroit sur les entreprises du pays, y compris celles du secteur privé (cf. BENNETT, op. cit., p. 271, KŁYSIŃSKI, op. cit., p. 2), et attend des hommes d'affaires une contribution, de gré ou non, au fonds présidentiel (cf. BENNETT, op. cit., p. 275) ainsi qu'une part des bénéfices (cf. KŁYSIŃSKI, op. cit., p. 4). Dans le classement 2013 du Corruption Perceptions Index établi par Transparency International – organisation non gouvernementale indépendante et apolitique – (disponible sur Internet à l'adresse <http://cpi.transparency.org/cpi2013>, dernière visite le 16 décembre 2013), le Bélarus occupe le 123^{ème} rang soulignant une économie fortement touchée par la corruption dans laquelle les entrepreneurs ne peuvent que difficilement agir libres de toutes pressions financières émanant de représentants de l'État (cf. également WILSON, op. cit., pp. 185 et 257, qui mentionne en outre des liens entre le recourant et le Président biélorusse, p. ...).

3.2.3 Les éléments précités constituent des signes tangibles d'une dépendance voire d'une interdépendance du recourant envers le régime et rendent vraisemblable le fait qu'il soutienne celui-ci financièrement contribuant ainsi à sa pérennité.

3.3 Il sied à ce stade d'examiner si le recourant est parvenu à apporter des contre-preuves aptes à renverser cette première conclusion. Certes, il déclare s'être séparé d'une grande partie de ses biens en Biélorussie et ne plus y résider principalement. Nonobstant, compte tenu de la durée de son activité passée dans les domaines économiques précités, ces allégués ne permettent pas d'établir de manière suffisamment crédible qu'il ait pris réellement ses distances d'avec le régime et ne le finance plus d'aucune façon ; comme le relève l'autorité inférieure, il peut effectivement s'agir d'un stratagème visant à contourner les mesures de coercition à son encontre.

Le recourant a en outre produit de nombreuses pièces tendant à établir qu'il ne coopère pas avec le régime, en particulier des documents officiels, des rapports et des lettres. En attestant de son engagement en faveur de la libéralisation de l'économie biélorusse, notamment au travers de propositions de réforme de la législation et de contacts à l'étranger, il tient à démontrer qu'il a agi contre les intérêts du régime à garder l'économie nationale sous contrôle ; il appert cependant que le cadre économique biélorusse reste fortement corrompu et sous contrôle étatique (cf. supra consid. 3.2.2) de sorte qu'il sied de relativiser l'importance des agissements du recourant. Les documents visant à prouver que ses sociétés respectent les lois tant nationales que internationales et ne font que payer des impôts en toute transparence proviennent de ces sociétés mêmes ou d'institutions étatiques et doivent être soupesés avec prudence ; il en va de même des rapports établis par des cabinets d'audit qui ont été élaborés sur la base de déclarations issues de ces sociétés dont la véracité ne peut être réellement vérifiée. Enfin, le soutien qu'il a apporté à des activités sportives et culturelles ne présente aucun rapport avec le fond même de la cause et n'est pas de nature à induire, d'une quelconque manière, l'absence de lien privilégié avec le régime.

Compte tenu des indices probants indiquant un rapport privilégié avec le régime, il appert que les contre-preuves présentées par le recourant ne sont pas suffisantes ou s'avèrent dénuées de toute pertinence.

Il est vrai, comme le relève le recourant, que les entreprises étatiques ne figurent pas dans l'annexe alors qu'elles dégagent selon lui des bénéfices bien plus importants que ses sociétés et contribuent très probablement à soutenir le régime financièrement. Nonobstant, l'opportunité d'inscrire une personne ou une entité sur la liste de sanctions ressortit à l'appréciation des autorités compétentes et non pas à celle du Tribunal de céans. Le recourant ne peut par conséquent rien en déduire à son profit. L'objection du recourant relative au fait – toujours contesté par lui – que même s'il devait être considéré comme sponsor du régime, il n'en constituerait pas un sponsor clé comme l'indique le DEFR, est tout aussi peu pertinente.

3.4 S'agissant des autres faits avancés par le DEFR à l'appui de l'inscription du recourant dans l'annexe – et contestés par celui-ci –, à savoir qu'il serait conseiller économique du président et entretiendrait une relation personnelle avec lui et ses fils, ils reposent principalement sur des sources devant selon l'autorité inférieure demeurer confidentielles et ne semblent pas tous suffisamment tangibles ; ces motifs n'ont cependant pas besoin d'être examinés plus avant attendu que les raisons traitées

précédemment – la position du recourant dans l'économie biélorusse (cf. supra consid. 3.2) – s'avèrent propres à établir au degré de vraisemblance prépondérante qu'il soutient le régime et, partant, que son inscription est justifiée sous cet aspect. Toutefois, il aurait de manière générale été possible pour l'autorité inférieure de produire plus d'informations provenant d'autres sources que celles dont elle a déclaré vouloir conserver l'identité secrète.

3.5 Il ressort de ce qui précède que le grief du recourant portant sur la constatation des faits et leur appréciation doit être rejeté.

4.

Le recourant allègue que son inscription dans l'annexe porte atteinte à ses droits fondamentaux, en particulier ses libertés économique (art. 27 Cst.) et personnelle (art. 10 al. 2 Cst.), sa sphère privée (art. 13 Cst.) ainsi que la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

4.1 Appelé à se prononcer sur la violation de la liberté personnelle et la garantie de la propriété dans les cas liés à l'O-Syrie, le Tribunal fédéral a examiné si cette atteinte remplissait les conditions ancrées à l'art. 36 Cst., à savoir être fondées sur une base légale, justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et respecter le principe de la proportionnalité ; il a d'abord constaté que les mesures contestées reposaient sur une base légale, soit les art. 1 et 2 LEmb (arrêts du Tribunal fédéral 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.3). Le Tribunal fédéral a ensuite estimé que la reprise par la Suisse de sanctions décrétées par l'un des principaux partenaires commerciaux du pays – en l'occurrence l'Union européenne – aux fins de faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, visait à éviter que la Suisse ne devienne une "plaque tournante du trafic de contournement" (cf. Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales du 20 décembre 2000, FF 2001 1341, 1364) ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays ; en cela réside l'intérêt public des mesures de coercition. Cet intérêt se trouve également donné en l'espèce compte tenu des liens que le recourant entretient avec le régime et du risque qu'il ne tente de contourner lesdites mesures.

4.2 Il reste à examiner si la mesure respecte le principe de la proportionnalité ; il se compose traditionnellement des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cf. ATF 130 II 425 consid. 5.2, ATF 125 I 474 consid. 3).

4.2.1 S'agissant de mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, les instances judiciaires doivent faire preuve de retenue dans l'examen de la nécessité de celles-ci et dans la pesée des intérêts en présence (cf. ATF 132 I 229

consid. 10.3, arrêts du Tribunal fédéral 2C_721/2012 et 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.2).

4.2.2 Visant à éviter que les sanctions prononcées par les partenaires commerciaux de la Suisse puissent être contournées et dès lors qu'il est vraisemblable de manière prépondérante que le recourant soit un appui du régime biélorusse, son inscription dans l'annexe de l'ordonnance s'avère conforme aux conditions d'aptitude et de nécessité. Pour ce qui est de la proportionnalité au sens étroit, l'atteinte à ses droits fondamentaux alléguée par le recourant se résume – en l'absence d'avoirs en Suisse qui feraient alors l'objet d'un gel – à l'interdiction qui lui est faite d'entrer en Suisse et de transiter par la Suisse (art. 3 al. 1 O-Bélarus) et l'interdiction faite aux tiers de lui fournir des avoirs ou de mettre à sa disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques (art. 1 al. 2 O-Bélarus). À noter que les art. 1 al. 3 et 3 al. 2 O-Bélarus permettent des exceptions afin de pallier notamment les cas de rigueur mais ne trouvent pas application dans le cas d'espèce. Quant au dommage causé à sa réputation par les sanctions prononcées par la Suisse, il doit être relativisé : en effet, le recourant est fréquemment cité comme proche du régime biélorusse, notamment – mais pas uniquement – en raison des mesures édictées par l'Union européenne (cf. par exemple WILSON, op. cit., pp. ..., KŁYSIŃSKI, op. cit., pp. ..., "(...)" [consultable sur [http://www.\(...\)](http://www.(...))], "(...)" [consultable sur [http://www.\(...\)](http://www.(...))], "(...)" [consultable sur [http://www.\(...\)](http://www.(...))], dernière visite le 16 décembre 2013). L'importance du préjudice encouru par le recourant ne l'emporte donc pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition.

4.2.3 Les mesures prononcées à l'égard du recourant respectent ainsi le principe de la proportionnalité.

4.3 Il découle de ce qui précède que la restriction des droits fondamentaux du recourant est licite au regard de l'art. 36 Cst.

5.

Le recourant soutient que les sanctions prises à son encontre sont arbitraires et contreviennent ainsi à l'art. 9 Cst. Il déclare qu'un acte législatif est arbitraire lorsqu'il ne repose sur aucun motif sérieux ou objectif, ou n'a ni sens ni but. Dans la mesure où il est dirigé contre l'établissement et l'appréciation des faits par le DEFR, ce grief doit être rejeté pour les motifs déjà exposés ci-dessus (cf. supra consid. 3). S'agissant du but poursuivi par la LEmb et l'O-Bélarus, il sied de renvoyer à ce qui a été avancé précédemment concernant le fondement et la finalité

des mesures de coercition (cf. supra consid. 4, en particulier 4.1 et 4.2.2). Au surplus, le grief de l'arbitraire n'a pas de portée propre au-delà de ce qui a été traité dans les considérants précédents.

6.

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il sied de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

7.

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase FITAF).

En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à Fr. 10'000.—, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de Fr. 10'000.— déjà versée par le recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

Vu l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 10'000.–, sont mis à la charge du recourant. Ce montant sera compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 10'000.– 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) ;
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire).

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 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 : 9 janvier 2014