

BVGer B-577/2014 vom 7. November 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-11-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-577_2014

FR: TAF B-577/2014 du 7 novembre 2018

IT: TAF B-577/2014 del 7 novembre 2018

Regeste

Commerce extérieur

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

E. 1.1

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. L'acte attaqué constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. a PA émanant d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

E. 1.2

Le recourant 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 PA).

E. 1.3

Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA) ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées. Le recours est dès lors recevable.

E. 2

L'autorité inférieure demande la suspension de la procédure. Le recourant estime au contraire qu'il convient d'annuler les décisions entreprises et de renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure.

E. 2.1.1

Une suspension de la procédure peut être ordonnée en tout temps (cf. Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 606). Elle peut se justifier par des motifs d'opportunité ou tirés de l'économie de la procédure, notamment en raison d'une cause pendante devant une autre autorité (cf. ATF 130 V 90 consid. 5). Eu égard au principe de célérité, une suspension ne doit toutefois être admise qu'exceptionnellement, lorsqu'il s'agit d'attendre le prononcé de la décision d'une autre autorité qui permettrait de trancher une question décisive pour le cas d'espèce (cf. ATF 130 V 90 consid. 5 ; 123 II 1 consid. 2b ; 122 II 211 consid. 3e ; arrêt du TAF B-5168/2007 du 18 octobre 2007 consid. 2.2.1). Une suspension est également conforme au droit lorsqu'elle apparaît appropriée pour d'autres

raisons impérieuses et qu'aucun intérêt public ou privé ne s'y oppose (cf. arrêt B-5168/2007 consid. 2.2.1). En outre, la décision de suspendre la procédure relève du pouvoir d'appréciation du juge saisi (cf. ATF 119 II 386 consid. 1b).

E. 2.1.2

Par ailleurs, si une décision est reconsidérée ou révoquée, la décision rendue ultérieurement constitue une décision entièrement nouvelle qui peut alors à nouveau faire l'objet d'un recours (cf. arrêt du TAF A-6274/2010 du 31 mars 2011 consid. 2.2.2 et les réf. cit.). Cela vaut également si l'autorité se contente de confirmer la décision initiale au terme d'un nouvel examen matériel (cf. Andrea Pfleiderer, in : Praxiskommentar VwVG, 2016, art. 58 PA n° 44 ; Moor/ Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, n° 2.4.5.2 p. 403).

E. 2.2

En l'espèce, la présente procédure pose la question de savoir si les décisions de confiscation rendues par l'autorité inférieure le 20 décembre 2013 s'avèrent conformes au droit. Le recourant estime qu'elles violent les art. 6, 8 et 13 CEDH et 13, 26 et 29 Cst. Il relève notamment, dans son recours du 3 février 2014, que la procédure ayant abouti à la prise des décisions attaquées est identique à celle ayant conduit aux décisions du 16 novembre 2006, le contenu de ces décisions étant semblable ; il s'y réfère en outre à l'arrêt de la CourEDH du 26 novembre 2013 constatant que la Suisse a violé la CEDH dans l'application des sanctions par les décisions de confiscation du DEFR du 16 novembre 2006. La présente procédure a été suspendue une première fois jusqu'à droit connu sur la requête individuelle (...) déposée auprès de la CourEDH, y compris jusqu'à droit connu sur d'éventuelles demandes de révision des arrêts du Tribunal fédéral du 23 janvier 2008 (2A.783/2006, 2A.784/2006 et 2A.785/2006) ; cette suspension, indépendamment du seul accord du recourant et de l'autorité inférieure sur son prononcé, se justifiait en particulier par le fait que les mêmes questions juridiques se posaient et que, partant, les arrêts rendus par le Tribunal fédéral sur les demandes permettraient de trancher des points décisifs pour le cas d'espèce. Compte tenu des similarités entre les affaires tranchées par le Tribunal fédéral d'une part et la présente procédure d'autre part, force est de constater que les arrêts du Tribunal fédéral du 31 mai 2018 fournissent déjà tous les éléments nécessaires à déterminer le sort qu'il convient de réserver aux décisions entreprises ; sur ce point, l'issue de la présente procédure ne fait maintenant aucun doute (cf. infra consid. 3). De plus, l'autorité inférieure n'expose pas quelles raisons impérieuses justifieraient la suspension de la procédure. Elle se contente de déclarer qu'elle devra, à titre préalable, déterminer le droit applicable en tenant compte des principes d'application du droit dans le temps ; elle ne fournit toutefois pas d'explications plus précises. Or, même si elle devait en fin de compte nier le caractère arbitraire de l'inscription du recourant sur la liste du Comité des sanctions 1518 et, partant, entendait confirmer les mesures de confiscation prononcées initialement le 20 décembre 2013, elle devrait le faire par le biais de nouvelles décisions puisqu'elle aurait, pour y parvenir, procédé à un nouvel examen matériel ; dans ce cadre, il lui incomberait également de déterminer préalablement le droit applicable.

E. 2.3

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que la suspension de la procédure ne se justifie plus à ce stade. Partant, la requête en ce sens formée par l'autorité inférieure doit être rejetée.

E. 3

Le requérant estime que les décisions entreprises violent le droit fédéral et la CEDH.

E. 3.1

Dans ses arrêts du 31 mai 2018, le Tribunal fédéral se réfère à l'arrêt de la CourEDH du 21 juin 2016 dans lequel celle-ci a admis que ledit tribunal n'avait pas à se prononcer sur le bien-fondé ou l'opportunité des mesures que comportait l'inscription du requérant et de la société D._____ Inc. sur les listes du Comité des sanctions 1518 ; il note que la CourEDH a en revanche jugé qu'avant d'exécuter ces mesures, les autorités nationales auraient dû s'assurer de l'absence de caractère arbitraire de cette inscription et les requérants auraient dû disposer au moins d'une possibilité réelle de présenter et de faire examiner au fond, par un tribunal, des éléments de preuve adéquats pour tenter de démontrer que leur inscription sur les listes litigieuses était entachée d'arbitraire (§ 150 et 151 de l'arrêt). Le Tribunal fédéral déclare qu'il doit faire en sorte que ces exigences soient observées. Il considère que les décisions de confiscation du 16 novembre 2006 ont été prises par le Département fédéral du seul fait que le requérant, D._____ Inc. et C._____ SA figuraient sur la liste respectivement des personnes et des entités établie par le Comité des sanctions 1518 et reprise en droit suisse, la décision renvoyant au paragraphe 23 let. b de la résolution 1483 (2003). Il souligne qu'en vertu de ce paragraphe, les mesures de gel et de transfert prévues s'appliquent aux fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques sortis d'Irak (i.) ou acquis par Saddam Hussein (ii.) ou acquis par d'autres hauts responsables de l'ancien régime irakien ou des membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant ou sous le contrôle direct ou indirect de ces personnes (iii.). Il rappelle également que les avoirs ont été gelés parce que le requérant était désigné comme étant un haut responsable de l'ancien régime irakien. Il relève que les décisions de confiscation ne contiennent toutefois aucun fait au sujet de l'implication du requérant dans l'ancien régime irakien. Il en déduit que l'on ne peut donc pas déterminer sur la base de ces décisions et du dossier de 2006 s'il est arbitraire de considérer que le requérant était un haut responsable de l'ancien régime irakien, remplissant ainsi le critère fixé au paragraphe 23 let. b de la résolution 1483 (2003). Il estime au résultat que, dans ces conditions, les décisions ne peuvent qu'être annulées et le recours de droit administratif admis.

E. 3.2

En l'espèce, il apparaît d'emblée que les décisions du 16 novembre 2006 à l'origine de la procédure ayant mené aux arrêts du Tribunal fédéral du 31 mai 2018 présentent un contenu similaire à celui des deux décisions attaquées dans la présente procédure de recours. En effet, ainsi que cela ressort des arrêts 2A.783/2006, 2A.784/2006 et 2A.785/2006, le Département fédéral de l'économie avait, en 2006, confisqué des avoirs et indiqué les modalités de leur transfert, dans les 90 jours dès l'entrée en force de ses décisions, sur le compte bancaire du Fonds de développement pour l'Irak ; à l'appui de ses décisions, il avait constaté que les noms des intéressés figuraient sur les listes des entités et des personnes établies par le Comité des sanctions et affirmait que la Suisse était tenue d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité et qu'elle ne pouvait radier un nom de l'annexe de l'ordonnance sur l'Irak qu'à la suite d'une décision du Comité des sanctions. Dans ses arrêts du 31 août 2018, le Tribunal fédéral a en outre considéré que les décisions de confiscation ne contenaient aucun fait au sujet de l'implication du requérant dans l'ancien régime irakien, soulignant que l'on ne pouvait donc pas déterminer sur la base de ces décisions et du dossier de 2006 s'il était arbitraire de considérer que le requérant était un haut responsable de l'ancien régime irakien, remplissant ainsi le critère fixé au paragraphe 23 let. b de la

résolution 1483 (2003). Il n'en va pas différemment des décisions de confiscation rendues par l'autorité inférieure le 20 décembre 2013. Au contraire, elles présentent une motivation analogue à celles du 16 novembre 2006 : l'autorité inférieure y constate également que le nom du recourant figurait sur la liste des personnes établie par le Comité des sanctions, affirmant en outre que la Suisse est tenue d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité et qu'elle ne peut radier un nom de l'annexe de l'ordonnance sur l'Irak qu'à la suite d'une décision du Comité des sanctions. Ainsi, les décisions du 20 décembre 2013 et le dossier les accompagnant ne renseignent pas davantage sur l'implication du recourant dans l'ancien régime irakien que celles du 16 novembre 2006 et leurs dossiers. On ne peut dès lors pas non plus déterminer, à ce stade, s'il est arbitraire de considérer que le recourant était un haut responsable de l'ancien régime irakien, remplissant ainsi le critère fixé au paragraphe 23 let. b de la résolution 1483 (2003).

E. 3.3

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que les recours doivent être admis. Partant, les décisions entreprises doivent être annulées.

E. 4.1

Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. Si le renvoi se présente comme l'exception, il est cependant admis que le juge dispose d'une grande latitude pour décider s'il entend procéder lui-même aux mesures à prendre ou s'il renvoie l'affaire à l'administration (cf. ATAF 2014/42 consid. 7.2). Cela étant, si la réforme présuppose un dossier suffisamment mûr pour qu'une décision puisse être prononcée, un renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure se justifie notamment lorsque d'autres éléments de fait doivent encore être constatés et qu'une procédure probatoire approfondie et complexe doit encore être menée (cf. Weissenberger/ Hirzel, in : Praxiskommentar VwVG, 2016, art. 61 n° 16 ; Moser/ Beusch/ Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, n. marg. 3.194 ; Madeleine Camprubi, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, art. 61 n° 11 ; arrêt du TAF C-5942/2012 du 27 août 2014 consid. 6.1). La réforme se révèle en outre inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois. À cet égard, il importe de rappeler que, si la procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu du renvoi de l'art. 37 LTAF, celle-ci suppose l'obligation de vérifier d'office ces faits plus que de les établir puisqu'elle incombe initialement à l'autorité inférieure ainsi qu'à l'administré dans les limites de son obligation de collaborer (cf. arrêts du TAF B-7773/2015 du 16 mars 2016 consid. 2.1.1 et les réf. cit. ; C-4674/2014 du 3 mars 2016 consid. 7.1 et les réf. cit.).

E. 4.2

En l'espèce, comme l'a relevé le Tribunal fédéral, selon le « résumé des motifs » du Comité des sanctions 1518, le recourant et ses sociétés figurent sur les listes établies par ce comité parce qu'il aurait été « (fonction exercée) pour le compte des services de renseignements irakiens » ; si tel est le cas, il n'est pas contesté que le recourant entre dans la catégorie des « hauts responsables de l'ancien régime irakien » visée par le paragraphe 23 let. b de la résolution 1483 (2003), et que ses fonds, avoirs financiers ou ressources économiques, ainsi que les fonds appartenant ou sous contrôle d'entreprises qu'il contrôle, tombent sous le coup des mesures ordonnées par le Conseil de sécurité. Cela étant, le tribunal de céans n'est, à

l'instar du Tribunal fédéral dans ses arrêts du 31 mai 2013, pas en mesure de statuer sur la présente affaire, le dossier ne permettant, à l'heure actuelle, pas de trancher le caractère éventuellement arbitraire de son inscription sur la liste du Comité des sanctions 1518. Une instruction complémentaire s'avère dès lors nécessaire. En outre, ainsi que l'a précisé le Tribunal fédéral, la limitation du contrôle à la question de savoir si l'inscription du recourant sur la liste est arbitraire ne signifie pas que l'administration des preuves et l'établissement des faits puissent être effectués de manière superficielle ou que le pouvoir de cognition des autorités soit lui-même limité à l'arbitraire. En d'autres termes, il s'agit de déterminer, à la suite d'une appréciation libre des preuves réunies, si l'inscription du recourant sur la liste peut être qualifiée d'arbitraire.

E. 4.3

Partant, il convient donc de renvoyer la cause à l'autorité inférieure. Il appartiendra donc au Département fédéral d'instruire la cause, puis de déterminer si l'inscription du recourant sur la liste du Comité des sanctions 1518 est entachée d'arbitraire et de rendre une nouvelle décision en conséquence, dans le respect des exigences découlant de l'arrêt de la CourEDH du 21 juin 2016. Cela suppose en particulier qu'il se prononce en fonction des faits et de la situation juridique actuels et non en se replaçant à l'époque de sa première décision, sauf à enlever toute portée pratique à l'arrêt de la CourEDH.

E. 5

Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans ses arrêts du 31 mai 2018 (consid. 5.2.6), l'annulation des décisions de confiscation ne préjuge en rien du bien-fondé de la mesure de confiscation des avoirs déposés au nom du recourant. Elle ne saurait partant conduire à la libération des avoirs comme le requiert ce dernier. Des mesures conservatoires seront sur ce point ordonnées, en ce sens que les avoirs déposés au nom du recourant auprès de F._____ sur les comptes n° (...) et n° (...) ainsi qu'auprès de E._____ sur les comptes n° (...) et n° (...) resteront bloqués jusqu'à droit jugé définitivement sur la procédure de confiscation.

E. 6.1

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, 1ère phrase, et 4 FITAF). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA). Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure de 9'000 francs versée par le recourant le 19 février 2014 sera restituée sur la relation bancaire n° (...) au nom de D._____ Inc. auprès de E._____ sur laquelle les fonds bloqués nécessaires pour s'en acquitter ont été, avec l'accord du Secrétariat d'État à l'économie, prélevés.

E. 6.2

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF). Lorsqu'elle

n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion (art. 7 al. 2 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF) lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de 200 francs au moins et de 400 francs au plus (art. 10 al. 2 FITAF). Les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au Tribunal, avant le prononcé, un décompte détaillé de leurs prestations, à défaut duquel le Tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 al. 1 et 2 FITAF). En l'espèce, la défense du recourant a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et a impliqué plusieurs déterminations. Aucun décompte n'a été transmis au Tribunal de céans. En tenant compte du barème précité et de l'issue du recours, une indemnité fixée à 13'000 francs est équitablement allouée au recourant à titre de dépens pour la procédure de recours. Ces dépens sont mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 64 al. 2 PA). Compte tenu des circonstances, celle-ci les versera directement en mains du conseil du recourant.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.