



Arrêt du 11 juin 2019

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Christian Winiger, Maria Amgwerd, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

X. _____,
représenté par BianchiSchwald Sàrl,
recourant,

contre

Département fédéral des affaires étrangères DFAE,
Direction du droit international public DDIP,
autorité inférieure.

Objet

Demande de radiation de l'annexe de l'ordonnance du
25 mai 2016 de blocage de valeurs patrimoniales dans le
contexte de la Tunisie (O-Tunisie, RS 196.127.58).

Faits :**A.**

Sur le fondement de l'art. 184 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 19 janvier 2011 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la Tunisie (aO-Tunisie, RO 2011 461). Selon l'art. 1 al. 1 aO-Tunisie, les avoirs et les ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités citées dans l'annexe sont gelés. Le nom de X. _____ (ci-après : l'intéressé ou le recourant) figure dans ladite annexe.

B.

Sur le fondement des art. 3 et 30 de la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, LVP, RS 196.1), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 25 mai 2016 de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de la Tunisie (O-Tunisie, RS 196.127.58). Selon l'art. 1 O-Tunisie, les valeurs patrimoniales des personnes politiquement exposées à l'étranger et de leurs proches cités dans l'annexe sont bloquées. Le nom de l'intéressé figure dans ladite annexe.

C.

C.a Le 9 février 2017, l'intéressé a déposé auprès du Département fédéral des affaires étrangères DFAE (ci-après : l'autorité inférieure) une requête de radiation de son nom au sens de l'art. 20 al. 1 LVP.

C.b A la suite d'un échange d'écritures et faisant suite à un courrier du 28 septembre 2017 de l'autorité inférieure, l'intéressé s'est déterminé sur les différentes pièces du dossier le 31 octobre 2017, en persistant dans sa requête.

C.c Invité à se déterminer par le courrier du 23 novembre 2017 sur la réponse des autorités tunisiennes sur l'état des procédures en cours dans ce pays, l'intéressé s'est prononcé le 22 décembre 2017.

C.d Par décision du 22 février 2018, l'autorité inférieure a rejeté la requête en radiation, sans percevoir de frais.

D.

Par acte du 9 avril 2018, l'intéressé a déposé un recours contre cette

décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Il conclut à l'annulation de la décision précitée et à sa radiation de l'annexe de l'O-Tunisie, avec suite de frais et dépens.

E.

E.a Par décision incidente du 19 avril 2018, le Tribunal a invité le recourant à payer une avance sur les frais de procédure présumés de 50'000 francs jusqu'au 22 mai 2018.

E.b Le 24 avril 2018, le recourant s'est adressé au Tribunal en vue de suspendre la procédure jusqu'à ce que le Ministère public de la Confédération MPC statue sur une demande visant à autoriser le paiement de ladite avance, subsidiairement à prolonger le délai pour la verser.

E.c Par décision incidente du 7 mai 2018, le Tribunal a invité le recourant, au vu de la teneur de son dernier courrier, à indiquer s'il déposait une demande d'assistance judiciaire et l'a invité à remplir la formule idoine jusqu'au 5 juin 2018.

E.d Le 5 juin 2018, le recourant a formellement déposé une demande d'assistance judiciaire, respectivement de réduction de la demande d'avance de frais, accompagnée de différentes pièces.

E.e Par ordonnance du 11 juin 2018, le Tribunal a invité le recourant à exposer clairement l'état de ses ressources et de ses biens, preuves à l'appui, sous peine de rejet de sa demande d'assistance judiciaire.

E.f Le 20 juillet 2018, le recourant a complété sa demande d'assistance judiciaire en produisant de nouvelles pièces.

F.

Par réponse du 6 juillet 2018, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, avec suite de frais.

G.

Le recourant a persisté dans l'intégralité de ses conclusions précédentes à l'occasion de sa réplique du 10 septembre 2018.

H.

L'autorité inférieure a fait de même dans sa duplique du 11 octobre 2018.

I.

Le recourant s'est encore spontanément adressé au Tribunal le 22 octobre 2018.

J.

J.a Par ordonnance du 15 avril 2019, le Tribunal a invité le recourant à lui faire savoir si son arrestation en France et sa possible extradition vers la Tunisie avaient, de son point de vue, des incidences sur le fond ou la procédure du dossier.

J.b Par courrier du 28 mai 2019, le recourant a fait savoir au Tribunal que son incarcération, laquelle a d'ailleurs pris fin dans l'intervalle, n'avait aucune influence sur les questions juridiques à trancher.

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

Droit :**1.**

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

1.2 Sous réserve des exceptions, non réalisées en l'espèce, prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, 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), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, ce à quoi renvoie l'art. 21 al. 1 LVP.

L'acte attaqué, pris sur le fondement de l'art. 20 al. 2 LVP, constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA émanant d'une unité de l'administration fédérale visée à l'art. 33 let. d LTAF. Le Tribunal est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

1.3 Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par l'acte attaqué 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).

1.4 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11, 22a al. 1 let. a, 50, 52 al. 1 PA) sont respectées. Le recourant a par ailleurs déposé une demande d'assistance judiciaire le dispensant de verser jusqu'ici une avance sur les frais de procédure présumés (art. 65 PA ; consid. 6.1).

1.5 Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 La LVP règle le blocage, la confiscation et la restitution de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées à l'étranger ou de leurs proches lorsqu'il y a lieu de supposer que ces valeurs ont été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes (art. 1 LVP).

2.2 L'art. 3 LVP se lit ainsi :

Art. 3 Blocage en vue de l'entraide judiciaire

¹ En vue de soutenir une éventuelle coopération dans le cadre de l'entraide judiciaire avec l'Etat d'origine, le Conseil fédéral peut ordonner le blocage en Suisse de valeurs patrimoniales :

- a. sur lesquelles des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches ont un pouvoir de disposition ;
- b. dont des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches sont les ayants droits économiques, ou
- c. qui appartiennent à une personne morale :
 1. au travers de laquelle des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches exercent un pouvoir de disposition direct ou indirect sur ces valeurs, ou
 2. dont des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches sont les ayants droits économiques.

² Le blocage n'est admissible qu'aux conditions suivantes :

- a. le gouvernement ou certains membres du gouvernement de l'Etat d'origine ont perdu le pouvoir ou un changement de celui-ci apparaît inexorable ;
- b. le degré de corruption dans l'Etat d'origine est notoirement élevé ;
- c. il apparaît vraisemblable que les valeurs patrimoniales ont été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes ;
- d. la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige le blocage de ces valeurs patrimoniales.

³ Avant d'ordonner le blocage et sauf s'il y a péril en la demeure, le Conseil fédéral se renseigne sur la position des principaux Etats partenaires et organisations internationales concernant les mesures de blocage. En règle générale, il coordonne son action du point de vue temporel et matériel avec l'action de ces Etats et organisations.

2.3 L'art. 20 LVP est ainsi libellé :

Art. 20 Demande de radiation

¹ Les personnes physiques et morales dont le nom figure en annexe d'une ordonnance de blocage peuvent déposer une requête motivée de radiation de leur nom auprès du DFAE.

² Le DFAE statue sur la demande.

2.4 La LVP est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Les valeurs patrimoniales bloquées, comme en l'espèce, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi sont restées bloquées (art. 32 al. 1 LVP). La durée de validité de l'O-Tunisie, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016 (art. 4 al. 1) et prolongée d'année en année, est fixée au 18 janvier 2020 (art. 4 al. 4 O-Tunisie, introduit par le chiffre I de l'ordonnance du 19 décembre 2018, en vigueur depuis le 19 janvier 2019 [RO 2019 11]).

2.5 En la matière, la jurisprudence comme la doctrine reconnaissent au Conseil fédéral, au vu des implications politiques et diplomatiques, une importante marge d'appréciation, justifiant de ne procéder à un contrôle judiciaire qu'avec une grande réserve (ATF 141 I 20 consid. 5.2 et 132 I 229 consid. 10.3 ; arrêt du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 2.5 ; ALAIN CHABLAIS, La nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, Jusletter 11 janvier 2016, n° 39).

3.

Le requérant estime que les conditions prévues aux art. 3 et 6 LVP ne sont pas remplies (recours p. 11 et 15 ss). Il mobilise plusieurs arguments pour ce faire. Le Tribunal va examiner d'abord les arguments qui sont strictement en lien avec l'art. 4 LVP, puis ceux qui doivent s'analyser sous l'angle de l'art. 36 Cst. (consid. 4).

3.1 Selon la jurisprudence, lorsqu'un intéressé demande sa radiation selon l'art. 20 LVP, l'autorité inférieure, puis les autorités judiciaires, contrôlent si les conditions cumulatives de l'art. 3 LVP sont remplies (arrêts du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 3.1 et B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2).

3.2 En l'espèce, le requérant ne conteste pas que le blocage porte sur des valeurs patrimoniales (art. 3 al. 1 LVP). Il ne dément pas non plus appartenir au cercle des PPE (*i.e.* personnes politiquement exposées) à l'étranger ayant un pouvoir de disposition ou étant les ayants droits économiques sur ces valeurs (art. 3 al. 1 let. a ou b LVP). Il est par ailleurs notoire que le président Ben Ali, dont le requérant est le beau-frère, a quitté le pouvoir en janvier 2011 (art. 3 al. 2 let. a LVP). Par ailleurs, le degré de corruption en Tunisie peut être qualifié d'élevé, ce que le requérant ne conteste jamais (art. 3 al. 2 let. b LVP). Le Tribunal pénal fédéral a entre autres retenu que la Police judiciaire fédérale avait conclu dans son Rapport d'analyse sur les relations privées et d'affaires de neuf personnes de l'entourage de l'ancien président tunisien, daté du 8 octobre 2012, que "le clan [de l'ancien président] s'est caractérisé en particulier par une corruption massive, le népotisme, l'évasion fiscale et l'expropriation forcée" (arrêt du TPF BB.2018.86 du 26 juillet 2018 consid. 4 ; voir aussi entre autres : Office fédéral de la justice OFJ, Rapport d'activité 2017 – Entraide judiciaire internationale, 2018, p. 13). La condition tirée de la sauvegarde des intérêts de la Suisse relève pour l'essentiel d'une appréciation politique, à laquelle le Tribunal fédéral n'a jusqu'ici rien trouvé à redire (art. 3 al. 2 let. d LVP ; ATF 141 I 20 consid. 5.2 dans le contexte des événements du "Printemps arabe").

3.3

3.3.1 Sous l'angle de l'art. 3 al. 2 let. c LVP, le Tribunal a retenu, dans les arrêts B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 4.1.1 et B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2.2, que la loi ne précisait pas le degré de vraisemblance requis au sens de cette disposition en ce qui concerne l'origine éventuellement illicite des avoirs. Selon le message du Conseil fédéral du

21 mai 2014 relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, le soupçon que les valeurs patrimoniales proviennent d'un crime suffit (FF 2014 5121 ss, 5147). Compte tenu de l'objectif poursuivi par le blocage prononcé en vertu de l'art. 3 LVP, qui est d'éviter la fuite de capitaux susceptibles de faire l'objet d'une demande d'entraide (FF 2014 5152), il convient de ne pas poser des exigences trop élevées, du moins dans une première étape, et de se contenter d'indices laissant entrevoir une origine illicite des valeurs concernées. Ainsi, conformément au but conservatoire du blocage, la culpabilité effective de la personne concernée et l'origine illicite des valeurs patrimoniales qui lui sont liées n'ont pas à être établies juridiquement pour que les premières mesures provisionnelles au sens de la LVP puissent être prises par le biais d'un blocage (FF 2014 5154).

3.3.2 Au dossier figurent en particulier les documents suivants transmis à l'autorité inférieure par le ministère tunisien des affaires étrangères avec une note du 2 novembre 2017 (pces 29a ss du dossier de l'autorité inférieure) :

- une note non datée de l'Avocat général adjoint concernant le cas du recourant résumant succinctement les accusations portées contre lui par la justice tunisienne ;
- sept attestations datées du 16 octobre 2017 et émanant du greffe du premier juge d'instruction du Tribunal de première instance de Tunis rapportant que, dans autant de procédures d'instruction, le recourant était poursuivi entre autres chefs d'accusation pour abus d'influence auprès d'un fonctionnaire public ou assimilé, complicité dans l'abus de qualité par un fonctionnaire public, complicité dans le détournement par un fonctionnaire public de deniers publics, blanchiment d'argent en utilisant des facilités que lui procure l'exercice de sa fonction ou de son activité professionnelle ou sociale dans le cadre d'un groupe organisé, c'est-à-dire des infractions caractérisées par la législation tunisienne en vigueur ;
- cinq attestations du contenu d'un jugement datées du 18 octobre 2017 et émanant du greffe du Tribunal de première instance de Tunis rapportant que, dans autant d'affaires criminelles, le recourant a été condamné par défaut entre le 21 novembre 2016 et le 15 juin 2017 pour divers chefs de condamnation en lien avec des abus de pouvoir et du blanchiment d'argent à de multiples peines de deux à dix ans d'emprisonnement à des amendes allant de 3 à plus de 9 millions de dinars tunisiens, ainsi qu'à la restitution de fonds ; une affaire a été renvoyée devant le ministère public pour défaut de compétence ;

- un tableau de 20 pages non daté émanant de la direction générale des affaires pénales du ministère tunisien de la justice relatant les actes d'instruction menés jusqu'en juin 2017 par la justice tunisienne dans les affaires concernant le recourant.

3.3.3 En l'espèce, au regard des éléments de nature pénale exposés ci-dessus, le Tribunal estime que les condamnations déjà prononcées en Tunisie et les procédures encore en cours devant les tribunaux de ce pays sont des indices largement suffisants pour penser à une origine illicite des fonds bloqués. S'agissant des procédures en Tunisie, le recourant allègue que ses droits procéduraux y seraient constamment violés (recours n° 37), sans toutefois apporter d'éléments concrets dans ce sens.

3.4 Enfin, dans le contexte de l'art. 3 al. 3 LVP sur la coordination internationale des mesures de blocage, le Tribunal relève que le nom du recourant figure sur les listes de blocage de l'Union européenne et du Canada. La décision [...] du Conseil de l'Union européenne du [...] concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie a été prorogée la dernière fois le [...] 2019 par la décision [...] jusqu'au [...] 2020 (JOUE du [...]). Par jugement du [...] 2017, la Cour fédérale de Y._____ (Canada) a rejeté une demande de contrôle judiciaire (*i.e.* un recours) de la décision rendue le [...] 2017 par la ministre des affaires étrangères refusant de recommander au gouverneur en conseil la radiation notamment du nom du recourant de la liste canadienne des blocages figurant dans le Règlement du 23 mars 2011 sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Tunisie ; DORS/2011-78).

3.5

3.5.1 Le recourant reproche également au Conseil fédéral d'avoir violé la séparation des pouvoirs en prolongeant le blocage des fonds en décembre 2017. Selon lui, le Conseil fédéral aurait usurpé la prérogative consistant à bloquer provisoirement des avoirs en attendant l'issue d'une procédure pénale au fond, qui reviendrait au ministère public par le biais du séquestre pénal et à nulle autre autorité (recours p. 17 s.).

3.5.2 Outre que le recourant ne saurait s'en prendre directement à une ordonnance de blocage du Conseil fédéral (art. 21 al. 3 LVP ; ATF 139 II 384 consid. 2.3 ; FF 2014 5190) ou à sa prolongation prononcée sous la même forme, son argumentaire ne peut aucunement être suivi. En prononçant le blocage des valeurs patrimoniales du recourant,

respectivement en refusant de radier son nom de l'annexe de l'O-Tunisie, le pouvoir exécutif n'a pas empiété sur les attributions du pouvoir judiciaire. En effet, comme le rappelle le Tribunal fédéral, le blocage administratif et le séquestre pénal ont des natures et des finalités différentes. Un blocage administratif vise l'intégralité des avoirs et des ressources économiques de la PPE et intervient dans le but préventif de faciliter une éventuelle future exécution du droit pénal et de l'entraide. Il concerne aussi des fonds qui seraient cachés ou inconnus et dont l'existence ne serait révélée qu'ultérieurement. Par contre, un séquestre concerne des biens limitativement énumérés et obéit à des règles strictes et objectifs spécifiques de l'entraide pénale internationale (ATF 141 I 20 consid. 6.1.2).

3.6 Enfin, le recourant estime que la durée du blocage autorisée par l'art. 6 LVP serait clairement passée (recours p. 16). Cette question sera, selon la pratique du Tribunal fédéral, examinée sous l'angle de la proportionnalité de la mesure (consid. 4.5-4.7).

3.7 Sous réserve des points qui restent à examiner, le recourant ne saurait donc pas se plaindre d'une violation des art. 3 et 6 LVP.

4.

Le recourant tire un grief d'une prétendue violation de l'art. 36 Cst. en lien avec la garantie de la propriété telle qu'elle résulte de l'art. 26 Cst.

4.1 D'une manière générale, la jurisprudence a déjà jugé que le refus de radier le nom d'un administré de la liste figurant à l'annexe d'une ordonnance de blocage, en tant qu'il a pour conséquence de l'empêcher de disposer de ses avoirs, porte atteinte à ses droits fondamentaux, en particulier à la garantie de la propriété (ATF 141 I 20 consid. 4 et 132 I 229 consid. 11.2 ; arrêt du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.3, non publié in : ATF 139 II 384). Pour être admissible, cette restriction suppose que l'art. 36 Cst. soit respecté.

4.2 Selon l'art. 36 Cst., une restriction apportée à un droit fondamental doit reposer sur une base légale – une loi au sens formel est exigée si la restriction est grave – être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

4.3 Le recourant ne conteste pas l'existence d'une base légale formelle, à savoir en l'espèce l'art. 3 LVP.

4.4

4.4.1 Sous l'angle de l'intérêt public suffisant, sans apporter d'éléments parlant en faveur du séquestre de l'intégralité de ses valeurs patrimoniales, le recourant soutient que les avoirs dont il est l'ayant droit économique font l'objet de trois séquestres distincts prononcés par le Ministère public de la Confédération MPC dans le cadre de la procédure d'entraide ouverte à la demande des autorités tunisiennes. Selon le recourant, aucun élément ne laisserait encore penser que la place financière suisse pourrait abriter d'autres avoirs lui appartenant que ceux séquestrés auprès de la banque Z._____ (recours p. 15 ss). Il en déduit, sous l'angle de l'art. 36 Cst., que le blocage administratif serait dérisoire et ne poursuivrait manifestement pas un intérêt public suffisant (recours p. 23).

4.4.2 Cet argument ne convainc aucunement le Tribunal dans la mesure où l'on ne saurait être absolument certain que toutes les valeurs patrimoniales du recourant ont réellement été bloquées, en dépit du devoir d'annonce (art. 7 LVP). Il s'agit d'éviter que des avoirs jusqu'à présent inconnus, qui ne seraient pas visés par un séquestre pénal, puissent quitter la Suisse. Il en va de l'image internationale de la Suisse ainsi que de sa volonté de coopérer en vue de lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent (ATF 141 I 20 consid. 6.1.2 et arrêt du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.5.2). De plus, comme le rappelle le Tribunal fédéral, les régimes corrompus utilisent des montages financiers complexes et il n'est d'emblée pas évident de faire le tri entre les avoirs de provenance licite et illicite (ATF 141 I 20 consid. 6.1.3).

4.5

4.5.1 En matière de restrictions aux droits fondamentaux, le principe de la proportionnalité exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 141 I 20 consid. 6.2.1, 140 I 168 consid. 4.2.1, 136 IV 97 consid. 5.2.2 et 135 I 169 consid. 5.6).

4.5.2 En l'espèce, le refus de libérer la créance bloquée s'avère tant apte que nécessaire aux fins poursuivies par la mesure, à savoir préserver l'image de la Suisse, tout comme les fonds eux-mêmes dans l'attente d'une

demande d'entraide qui porterait sur les avoirs du recourant (arrêts du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.4 et B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 8.2.3 ; voir aussi : ATF 141 I 20 consid. 6.2.2-6.2.3).

4.6

4.6.1 Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, il faut d'abord rappeler la teneur de l'art. 6 al. 1 LVP :

La durée du blocage de valeurs patrimoniales prononcé en vertu de l'art. 3 [LVP] est de quatre ans au plus. Le Conseil fédéral peut prolonger le blocage d'un an renouvelable si l'Etat d'origine a exprimé sa volonté de coopérer dans le cadre de l'entraide judiciaire. La durée maximale du blocage est de dix ans.

4.6.2 Le principal argument du recourant en lien avec le principe de proportionnalité est le laps de temps qui s'est écoulé entre l'inscription de son nom dans la liste en janvier 2011, dénonçant à cette occasion un soi-disant manque de diligence dans les enquêtes pénales (recours p. 18 ss et 23 s.). Concrètement, le recourant reproche au MPC de n'avoir entrepris aucun acte d'instruction le concernant entre février 2014 et début 2016 et de n'avoir fait traduire les pièces produites par les autorités tunisiennes qu'au "compte-goutte" (recours n° 23 ss [faits]).

4.6.3 D'une manière générale, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que la simple possibilité abstraite que des valeurs patrimoniales non encore découvertes puissent être dissimulées en Suisse ne saurait justifier un blocage administratif illimité ou pour une durée indéterminée des avoirs du recourant. Une fois la mesure de blocage prise, il convient en principe de s'assurer que l'Etat ou l'entité dont les biens sont soupçonnés d'avoir été détournés formule dès qu'il est en mesure de le faire une demande d'entraide ou s'adresse à la Confédération dans le cadre d'une procédure analogue. En outre, les autorités helvétiques chargées de l'enquête pénale ou de la procédure d'entraide doivent avancer avec soin et diligence dans leurs enquêtes respectives ; à ce défaut, soit en cas de retards injustifiés imputables aux autorités suisses, la levée de la mesure administrative de blocage devra être envisagée. De surcroît, plus la durée de la mesure précitée s'avère ou s'annonce longue, plus les exigences pour pouvoir justifier son maintien seront importantes ; en cas de contestation à cet égard, les autorités concernées doivent être en mesure d'établir les efforts concrets entrepris – sans désespérer – en vue de découvrir les éventuelles valeurs patrimoniales dissimulées en Suisse ou d'énoncer les éventuels obstacles à une conclusion plus rapide des enquêtes. Passé un tel délai raisonnable, seuls des indices concrets

laissant penser que la place financière suisse abriterait encore d'autres avoirs inconnus, appartenant vraisemblablement au recourant, pourront en principe justifier une prolongation du gel administratif des avoirs (ATF 141 I 20 consid. 6.2.4 ; voir aussi les arrêts du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.6.3 et B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 8.2.3).

A cela s'ajoute que la découverte de valeurs patrimoniales d'origine douteuse par les autorités suisses, le cas échéant en collaboration étroite avec celles de l'Etat requérant dont le système politique demeure cependant encore fragile, peut requérir des enquêtes approfondies préalables, lesquelles prennent par définition du temps (ATF 141 I 20 consid. 6.2.4 ; arrêt du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.6.3).

4.7

4.7.1 En l'espèce, à ce jour, plus de huit années se sont écoulées depuis le blocage des valeurs patrimoniales du recourant.

Lorsque le Conseil fédéral a prolongé pour la dernière fois l'O-Tunisie (consid. 2.4), il a déclaré que plusieurs procédures ont été ouvertes contre les principaux protagonistes et les autorités de ces pays ont activement progressé dans le traitement des cas sur le plan judiciaire. Cependant, des jugements étaient encore nécessaires pour déterminer si les avoirs bloqués sont d'origine illicite. Les blocages préventifs du Conseil fédéral n'ayant pas encore pleinement atteint leur objectif et les conditions légales d'un renouvellement étant remplies, il se justifiait de les reconduire. Un renouvellement d'une année devait permettre de favoriser les perspectives de possibles restitutions (communiqué de presse du 19 décembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73490.html>, consulté le 11 avril 2019).

4.7.2 Le Tribunal constate que la demande d'entraide émanant de la Tunisie et datant du 10 septembre 2011 a abouti à une décision positive du MPC du 9 avril 2014 concernant la remise de valeurs patrimoniales, elle-même annulée par le Tribunal pénal fédéral pour violation du droit d'être entendu (arrêt du TPF RR.2014.150-152 du 9 décembre 2014).

Invité par l'autorité inférieure le 21 février 2017, à la suite de la demande de radiation du recourant, à se prononcer sur l'état de la procédure, le MPC a indiqué, en date du 12 avril 2017, avoir adressé une demande d'entraide judiciaire complémentaire datée du 15 juillet 2016 aux autorités tunisiennes. Le but de cette demande était notamment d'obtenir une

actualisation de l'état des procédures pénales conduites par les autorités tunisiennes et relatives aux personnes prévenues dans la procédure suisse, dont le recourant. Dans ce contexte, il était précisé qu'une délégation du MPC s'était déplacée en Tunisie au début du mois de novembre 2016. Les informations et pièces topiques devaient alors être prochainement transmises par les autorités tunisiennes (consid. 3.3.2). Le MPC garantissait encore que, dans l'intervalle, les investigations suisses se poursuivaient (pce 7).

De plus, l'autorité inférieure a noté dans sa duplique que les procédures au pénal et en entraide sont poursuivies activement. Une délégation tunisienne composée de représentants des ministères de la justice, des affaires étrangères et des domaines de l'Etat et des affaires foncières est venue en Suisse le 23 juillet 2018 dans le but de faire progresser les procédures en cours, y compris en ce qui concerne le recourant. La délégation tunisienne a notamment évoqué avec les autorités suisses des jugements par défaut qui ont été rendus en Tunisie, dont certains concernent le recourant (consid. 3.3.2). A l'égard de ce dernier, les autorités tunisiennes avaient d'ailleurs peu avant adressé aux autorités suisses une demande d'entraide complémentaire en lien avec des avoirs du recourant en Suisse, que l'OFJ a transmise au MPC pour exécution. En outre, le MPC poursuit les investigations à l'encontre du recourant (n° 10).

En date du 5 octobre 2018, l'OFJ a d'ailleurs informé l'autorité inférieure qu'il avait reçu le 17 août 2018 via l'ambassade de Tunis une commission rogatoire internationale datée du 20 février 2018 concernant le recourant. L'OFJ a délégué le dossier au MPC le 5 septembre 2018 en précisant que la procédure tunisienne à la base de cette commission rogatoire était dirigée contre le recourant et d'autres (pce 35).

4.7.3 Le Tribunal accorde suffisamment de crédit à ces autorités pour s'en tenir à leur compte-rendu des procédures en cours. Il ressort quoi qu'il en soit de ce qui précède que des actions concrètes sont menées, que la situation a évolué favorablement et que des décisions concrètes peuvent être attendues dans un délai raisonnable. Certes, huit années se sont écoulées depuis le blocage et l'art. 6 al. 1 3^e phrase LVP prévoit une durée maximale du blocage de dix ans. Si le Tribunal doit se montrer d'autant plus exigeant envers les autorités compétentes quant aux efforts entrepris pour faire avancer les procédures en cours que le délai maximal prévu par la loi est proche (consid. 4.6.3), il ne peut pas non plus faire abstraction de la complexité de la situation patrimoniale du recourant, des implications qu'a cette procédure pour les autorités concernées et de la réalité du

système politique et judiciaire tunisien, qui explique que des actes de procédure s'accomplissent encore en 2018.

Le Tribunal constate qu'en dépit de cette situation précaire quoiqu'en voie d'amélioration, après le dépôt de la demande de radiation par le recourant, les autorités suisses ont donné suffisamment d'éléments, compte tenu de la confidentialité nécessaire devant entourer leurs activités (ATF 141 I 20 consid. 6.2.2 *in fine*), pour permettre d'exclure tout manque de diligence de leur part. Il faut rappeler ici que la LVP est parfaitement complémentaire au droit pénal et à l'entraide judiciaire en vue d'établir l'origine éventuellement illicite des valeurs déposées en Suisse (FF 2014 5134 ; CHABLAIS, op. cit., n° 12).

Avec l'autorité inférieure, le Tribunal relève que le recourant a quitté la Tunisie pour le Canada, sans prendre part aux actes d'instruction – en témoignent les jugements par défaut rendus à son encontre – de sorte qu'il a d'une certaine manière nui à la célérité des procédures menées contre lui. Aussi, le recourant ne saurait de bonne foi reprocher aux autorités suisses ou tunisiennes le temps pris pour mener à bien sa cause.

Il s'ensuit que le Tribunal ne saurait aucunement conclure à des retards injustifiés que ce soit de la part des autorités suisses ou de celle des autorités tunisiennes dans la mesure où il leur revient encore d'agir.

4.7.4 Il faut encore ajouter qu'en vue de l'ouverture d'une procédure de confiscation, le Conseil fédéral peut décider du blocage en Suisse de valeurs patrimoniales (art. 4 LVP). En effet, l'un des buts de la LVP était d'offrir une issue en cas d'échec de l'entraide judiciaire ou de défaillance d'un Etat (CHABLAIS, op. cit., n° 20 ss). Autrement dit, même si les procédures pénales ou d'entraide judiciaire en cours devaient ne pas aboutir, la LVP ne garantit nullement que les fonds du recourant puissent être débloqués (arrêt du TAF B-3901/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.7.5).

4.8 Il découle de ce qui précède que l'atteinte à la garantie de la propriété du recourant intervient dans des conditions conformes aux exigences posées par l'art. 36 Cst. Ce grief doit donc être écarté.

5.

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que, mal fondé, le recours doit être rejeté.

6.

Il reste encore à statuer sur les frais et dépens de la cause.

6.1 En l'espèce, le recourant a déposé une demande d'assistance judiciaire le 5 juin 2018 complétée le 20 juillet 2018.

6.1.1 Afin de respecter le droit du recourant à accéder à la justice, le Tribunal n'a pas perçu d'avance sur les frais judiciaires présumés. Il reste cependant à trancher cette demande d'assistance judiciaire.

6.1.2 Applicable à la procédure portant sur l'octroi ou le refus de l'assistance judiciaire, la maxime inquisitoire est limitée par le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; arrêts du TF 5A_327/2017 du 2 août 2017 consid. 4.3 et 4A_114/2013 du 20 juin 2013 consid. 4.3.1 et les références citées). Selon le Tribunal fédéral, il appartient au requérant d'exposer sa situation financière, revenus et fortune, dans son ensemble et de produire les pièces propres à établir sa situation (ATF 135 I 221 consid. 5.1 et 120 la 179 consid. 3a ; arrêt du TF 5A_327/2017 du 2 août 2017 consid. 4.3). Par ailleurs, plus la situation financière est complexe, plus sa présentation doit être claire et complète (ATF 125 IV 161 consid. 4a ; arrêts du TF 2C_448/2017 du 24 octobre 2017 consid. 4.3 et 5A_380/2015 du 1^{er} juillet 2015 consid. 3.2.2 et les références citées). Lorsque le requérant refuse ou ne satisfait pas à son obligation de produire les informations et preuves nécessaires à l'évaluation de sa situation actuelle, l'autorité peut nier l'indigence sans violer le droit constitutionnel à l'assistance judiciaire et, partant, rejeter la demande (ATF 125 IV 161 consid. 4a et 120 la 179 consid. 3a ; arrêts du TF 2C_448/2017 du 24 octobre 2017, 5A_761/2014 du 26 février 2015 consid. 3.2, 2C_683/2014 du 24 octobre 2014 consid. 3.1.1 et 2C_894/2010 du 20 décembre 2010 consid. 2.1).

En matière d'assistance judiciaire, les tribunaux sont en principe libres d'exiger qu'un questionnaire dûment rempli au sujet de la situation financière du requérant leur soit retourné (arrêts du TF 2C_448/2017 du 24 octobre 2017 consid. 4.4, 8C_58/2014 du 24 septembre 2014 consid. 7.3 et 9C_606/2013 du 7 mars 2014 consid. 2.1.3). L'autorité ne peut toutefois pas restreindre de manière formaliste les moyens de preuves propres à établir la situation économique du requérant, en n'acceptant par exemple que des pièces justificatives officielles, étant précisé qu'une telle exigence peut relever du formalisme excessif lorsque l'indigence résulte déjà des pièces du dossier (ATF 120 la 179 consid. 3a et 119 III 28

consid. 3b ; arrêts du TF 2C_448/2017 du 24 octobre 2017 consid. 4.4 et 5A_761/2014 du 26 février 2015 consid. 3.3 et 3.4).

L'autorité saisie de la requête d'assistance judiciaire n'a pas à faire de recherches approfondies pour établir les faits ni à instruire d'office tous les moyens de preuves produits ; elle ne doit instruire la cause de manière approfondie que sur les points où des incertitudes et des imprécisions demeurent, peu importe à cet égard que celles-ci aient été mises en évidence par les parties ou qu'elle les ait elle-même constatées (arrêts du TF 5A_327/2017 du 2 août 2017 consid. 4.3, 5A_536/2016 du 19 décembre 2016 consid. 4.1.1 et 5A_380/2015 du 1^{er} juillet 2015 consid. 3.2.2 et les références citées)

6.1.3 En l'espèce, le recourant a déposé sa demande d'assistance judiciaire le 5 juin 2018. Dans le formulaire idoine, le recourant avait alors biffé toutes les rubriques relatives à sa situation financière, hormis celles relatives à ses comptes bancaires, indiquant là les fonds bloqués auprès de la banque Z._____.

Invité à compléter sa demande par ordonnance du 11 juin 2018, jusqu'au 3 juillet suivant, à exposer clairement et complètement l'état de ses ressources et de ses biens, preuves à l'appui (chiffre 1), dans le même délai, à retourner au Tribunal le formulaire "Demande d'assistance judiciaire", entièrement complété et accompagné de toutes les annexes nécessaires (chiffre 2) et avisé que, s'il manquait un justificatif ou une information, le Tribunal statuera sur la base du dossier (art. 23 PA) et, le cas échéant, rejettera sa demande d'assistance judiciaire et demandera une avance de frais (chiffre 3), le recourant a déposé un complément à sa demande le 20 juillet 2018. Il ne s'agissait d'ailleurs que d'une réitération des demandes et avertissements formulés par le Tribunal dans la décision incidente du 7 mai 2018.

Selon ce complément, le recourant ne disposerait d'aucun compte hors de Suisse ou de Tunisie et les seuls comptes en Suisse seraient ceux bloqués par le séquestre pénal. Il n'aurait pas de domicile fixe, ni de frais fixe, ni de revenus non plus. Il n'assurerait pas l'entretien de sa famille, demeurée au Canada (ou ailleurs), qui n'aurait par ailleurs pas le droit de procéder à quelque opération financière que ce soit, au vu des mesures de blocage prises dans ce pays. Cela expliquerait qu'il n'ait pas rempli le formulaire idoine d'une manière usuelle. Au surplus, il produit des factures libellées au nom de son avocat canadien.

Invité à se prononcer à la suite de son incarcération – qui a pris d'ailleurs fin depuis lors – le recourant a fait savoir que cet évènement ne jouait aucun rôle dans cet examen. Il n'a pas davantage produit de pièces sur sa situation financière.

6.1.4 En dépit de ses explications, le Tribunal constate qu'au dossier ne figure à ce jour aucune pièce relative à la situation financière actuelle du recourant (ATF 125 IV 161 consid. 4a). Celui-ci ne fournit aucune explication crédible et documentée sur son mode de vie au Canada (ou ailleurs), sur ses moyens de subsistance et la manière dont vit sa famille. Le recourant n'a fourni aucun autre document relatif à ses revenus, à ses dépenses, à sa situation fiscale et aux autres éléments de sa fortune (biens matériels et éventuellement immatériels), pas plus qu'il n'a fourni de pièces justificatives, alors même que ces documents lui ont été expressément demandés par la décision incidente du 7 mai 2018 (chiffre 7 du dispositif) et l'ordonnance du 11 juin 2018. D'une manière plus générale, il est invraisemblable que le recourant n'ait aucun moyen pour assurer son entretien et celui de sa famille (une femme et quatre enfants), compte tenu de ses activités et de sa position dans le passé en Tunisie.

Par ailleurs, vu les montants bloqués en Suisse et la situation patrimoniale du recourant, sa situation présente manifestement un degré de complexité telle que son obligation de collaboration est accrue au sens de la jurisprudence précitée (consid. 6.1.2).

Il s'ensuit qu'en l'espèce le recourant a failli à son devoir de collaboration, en dépit de deux avertissements formels, ce qui, au vu de la jurisprudence précitée et de l'avertissement contenu dans l'ordonnance du 11 juin 2018 (consid. 6.1.3), conduit le Tribunal à rejeter sa demande d'assistance judiciaire.

Quoi qu'il en soit, étant rappelé que la demande d'assistance judiciaire ne rétroagit pas au-delà du jour de la requête (ATF 122 I 203 consid. 2c et 2f), celle-ci, en l'espèce, n'aurait en aucune manière été accordée pour le dépôt de l'acte de recours.

6.1.5 Partant, la demande d'assistance judiciaire doit être rejetée.

6.2 Il convient donc de fixer les frais et dépens de l'espèce selon le droit ordinaire.

6.2.1 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 1^{ère} phrase FITAF).

6.2.2 En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 50'000 francs, notamment au vu de la valeur litigieuse, doivent être intégralement mis à sa charge. Ce montant devra être versé sur le compte du Tribunal après l'entrée en force du présent arrêt. Le délai de paiement sera de 30 jours à compter de la date de facturation.

6.3 Vu l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 *a contrario* PA).

Le dispositif se trouve à la page suivante.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

La demande d'assistance judiciaire est rejetée.

3.

Les frais de procédure de 50'000 francs sont mis à la charge du recourant.

Ce montant doit être versé sur le compte du Tribunal après l'entrée en force du présent arrêt. Le délai de paiement est de 30 jours à compter de la date de facturation.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)
- au Département fédéral des affaires étrangères (acte judiciaire)

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 13 juin 2019