



Cour II
B-4797/2012

Arrêt du 5 décembre 2013

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Hans Urech et Pascal Richard, juges ;
Fabienne Masson, greffière.

Parties

X._____,
représenté par Maîtres Didier de Montmollin et
André Gruber, avocats,
recourant,

contre

Direction du droit international public DDIP,
Palais fédéral Nord, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Ordonnance du 2 février 2011 instituant des mesures à
l'encontre de certaines personnes originaires de la
République arabe d'Égypte.

Faits :**A.**

Le 2 février 2011, le Conseil fédéral, se fondant sur l'art. 184 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), a adopté l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la République arabe d'Égypte (RS 946.231.132.1 ; ci-après : l'O-Égypte). Ladite ordonnance, modifiée les 16 février 2011 (RO 2011 803) et 4 septembre 2012 (RO 2012 4613), prévoit le gel des avoirs et ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités citées dans son annexe (art. 1 al. 1 O-Égypte), imposant en outre une obligation de déclaration aux personnes ou institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup du gel des avoirs prévu à l'art. 1 al. 1 (art. 4 al. 1 O-Égypte). Le nom de X._____ (ci-après : le recourant) figure sur l'annexe de l'ordonnance depuis le (...) avec l'indication suivante : (...).

B.

B.a Faisant suite au prononcé de l'ordonnance de blocage, deux établissements bancaires, à savoir Y._____ SA et Z._____ SA (ci-après : Z._____ SA), ont informé la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de l'existence de diverses relations bancaires avec le recourant : Y._____ SA a déclaré à la DDIP par pli du 14 février 2011 que le recourant était l'ayant droit économique de plusieurs comptes auprès de son établissement dont deux présentaient un solde respectif de CHF (...) (ci-après : compte n° 1) et CHF (...) (ci-après : compte n° 2), étant précisé que la société A._____ Ltd était titulaire du second compte. Z._____ SA a annoncé, dans sa correspondance du 17 février 2011, deux relations présentant un solde total de USD (...).

B.b Par pli du 4 mars 2011, le recourant a contesté son inscription sur l'annexe à l'ordonnance du 2 février 2011. Divers échanges de correspondance ont suivi, en relation avec une demande de libération d'un montant de CHF (...) du compte n° 2. Ladite demande a été rejetée par décision du 27 avril 2011 ; aucun recours n'a été formé contre cette dernière.

B.c Par requête du 6 juillet 2011 complétée par courrier du 13 février 2012, le recourant a demandé à la DDIP que son nom soit biffé de la liste

dressée à l'annexe de l'O-Égypte et que les mesures de blocage visant ses comptes auprès de Y._____ SA soient levées, arguant que son intégration sur ladite liste s'avérerait arbitraire, les conditions de l'art. 184 al. 3 Cst. – notamment le respect du principe de la proportionnalité – ne se révélant pas remplies. Il a également considéré que la Suisse s'était rendue fautive d'une violation de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101).

B.d Par ordonnance d'entrée en matière du 9 janvier 2012, le Ministère public de la Confédération (MPC) a admis la demande d'entraide judiciaire des autorités égyptiennes lui ayant été déléguée par l'Office fédéral de la justice le 13 décembre 2011 en application des art. 17 al. 4 et 79 al. 2 de la loi sur l'entraide pénale internationale du 20 mars 1981 (EIMP, RS 351.1). Le 10 février 2012, le MPC a étendu au recourant une instruction pénale ouverte contre plusieurs personnes physiques présumées proches du clan Mubarak. Des mesures de blocage d'avoirs ont été prononcées à l'occasion desdites procédures à l'encontre du recourant : par décision incidente du 10 février 2012, le MPC a, en lien avec l'entraide internationale en matière pénale, ordonné à Y._____ SA de bloquer notamment le compte n° 1 ; par ordonnance de séquestre du 5 avril 2012, le MPC a également ordonné le séquestre immédiat dudit compte dans le cadre de l'instruction ouverte.

C.

Par décision du 13 août 2012, la DDIP a rejeté la requête du recourant tendant à sa radiation de l'annexe de l'O-Égypte et la levée du blocage de ses avoirs. Elle a passé par le menu ses liens avec le régime de l'ancien président Hosni Mubarak avant de souligner qu'il a été condamné (...). De plus, elle s'est référée, d'une part, à l'ordonnance d'entrée en matière du MPC évoquée précédemment et, d'autre part, à l'annexe au Règlement (UE) n° 270/2011 du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte (JO L 76 du 22 mars 2011, p. 4) (...). La DDIP a estimé que, contrairement à ce qu'alléguait celui-ci, son inscription dans l'annexe de l'O-Égypte n'était ni arbitraire ni contraire au principe de proportionnalité.

D.

Par écritures du 13 septembre 2012 mises à la poste le même jour, X._____ a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Il conclut principalement, sous suite de frais et

dépens, à l'annulation et la mise à néant de la décision querellée ainsi qu'à la radiation de son nom de la liste des personnes visées à l'annexe de l'O-Égypte, demandant de plus au Tribunal de céans de débouter tout opposant de toutes autres ou contraires conclusions. À titre subsidiaire, il requiert, sous suite de frais et dépens, l'annulation et la mise à néant de la décision entreprise ainsi qu'un ordre, à l'autorité inférieure, de rendre une nouvelle décision visant à radier son nom de la liste précitée, tout opposant devant être débouté de toutes autres ou contraires conclusions.

À l'appui de ses conclusions, le recourant se plaint en particulier d'une atteinte à ses droits fondamentaux, soit à la garantie de la propriété. Il souligne que l'art. 184 al. 3 Cst. doit uniquement être utilisé dans des cas exceptionnels, lors de défaillance de l'État requérant. Par ailleurs, il considère que le gel de ses avoirs est assuré par d'autres mesures, soit par le biais de la procédure d'entraide et de la procédure nationale en cours ; le maintien de son nom dans la liste annexée à l'O-Égypte ne répondrait donc plus à un intérêt public et s'avérerait contraire au principe de proportionnalité.

E.

E.a À la demande du Tribunal de céans, le recourant s'est déterminé, le 8 octobre 2012, sur la valeur litigieuse. Considérant qu'aucune valeur litigieuse n'était applicable en l'espèce, il déclare en particulier qu'il ne se justifie pas de tenir compte des avoirs de la société A._____ Ltd, également bloqués sur la base de l'O-Égypte puisqu'il a été radié de manière irrévocable de sa qualité de bénéficiaire potentiel.

E.b Sur cette question, l'autorité inférieure a notamment, par pli du 8 octobre 2012, indiqué ne pas se prononcer sur les effets juridiques de la suppression du nom du recourant en tant que bénéficiaire potentiel de A._____ Ltd.

F.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure a conclu à son rejet au terme de ses remarques responsives du 18 janvier 2013. Elle conteste l'application de l'art. 184 al. 3 Cst. aux seules situations de défaillance de l'État requérant. Par ailleurs, elle estime qu'il existe toujours un intérêt public au maintien du nom du recourant à l'annexe de l'O-Égypte, une extension du blocage à d'autres avoirs ne pouvant être exclue selon l'avancement des enquêtes. Elle juge en outre que le blocage institué par ladite ordonnance est apte et nécessaire à atteindre

un des buts d'intérêt public visés, à savoir la préservation des avoirs éventuellement placés en Suisse des personnes figurant à l'annexe de l'O-Égypte. Enfin, l'autorité inférieure rappelle les effets limités dans le temps de la mesure.

G.

Dans ses remarques du 7 février 2013, le recourant allègue principalement qu'il n'existe plus aucune raison de maintenir son nom dans l'annexe de l'O-Égypte eu égard aux mesures de blocage intervenues dans le cadre de la procédure d'entraide et de la procédure pénale nationale. À l'appui de cette allégation, il affirme que tous les avoirs gelés sur la base de l'ordonnance le sont également en vertu des procédures précitées.

H.

L'autorité inférieure a spontanément déposé des observations en date du 1^{er} mars 2013, soulignant principalement le fait que, contrairement à ce qu'indique le recourant, le blocage dans le cadre d'une procédure d'entraide internationale en matière pénale ou d'une procédure pénale nationale vise toujours des avoirs déterminés précisément et, partant, se révèle bien plus étroit que le gel résultant de l'O-Égypte ayant pour objet l'ensemble des avoirs du recourant. En outre, elle signale l'existence de cas d'annonces très tardives d'avoirs.

I.

Dans ses remarques du 21 mars 2013, le recourant se réfère essentiellement à ses précédentes écritures, insistant sur les procédures en cours ayant pris le relais de l'O-Égypte.

J.

Par pli du 12 septembre 2013, l'autorité inférieure a transmis au Tribunal de céans, d'une part, un message du cabinet du procureur général de la République arabe d'Égypte daté du 2 septembre 2013 et, d'autre part, une note diplomatique de l'ambassade de la République arabe d'Égypte à Berne du 4 septembre 2013 ainsi que leur traduction.

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

Droit :

1.

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

1.1 En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), celui-ci connaît 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 et pour autant qu'il n'existe pas de motif d'exclusion selon l'art. 32 LTAF.

1.2 À titre liminaire, il sied de relever que le recourant conteste la décision de la DDIP refusant sa radiation de l'annexe à l'O-Égypte et non l'ordonnance elle-même, laquelle ne peut faire comme telle l'objet d'un recours (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 2.3 et 3, ce dernier n'étant pas publié à l'ATF 139 II 384). L'acte attaqué constitue donc une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA émanant par ailleurs d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF (art. 8 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1] et son annexe 1 ; art. 8 de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères [Org DFAE, RS 172.211.1]). De plus, le gel des avoirs équivaut à une saisie et touche directement le recourant dans ses droits de caractère civil (cf. ATF 132 I 229 consid. 6.3 ; ATAF 2008/36 consid. 11.6 et 12.3) ; l'art. 6 par. 1 CEDH s'applique ainsi in casu. Partant, l'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a LTAF s'avère non réalisée (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3).

Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

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

1.4 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11 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 ainsi recevable.

2.

Le recourant se plaint d'une atteinte à ses droits fondamentaux – en particulier à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) – du fait des mesures de blocage dont ses avoirs font l'objet, considérant que le maintien de son nom sur l'annexe de l'O-Égypte ne répond pas à un intérêt public et viole le principe de proportionnalité. Il sied de constater que, comme cela ressort sans ambiguïté des remarques du 7 février 2013, le recourant n'a pas recouru contre son inscription mais contre le refus de sa radiation. Aussi, les raisons ayant mené à son inscription, notamment ses liens avec le régime de l'ancien président Mubarak, n'ont pas à être examinées dans la présente procédure.

3.

Il est constant que le gel des avoirs instauré par l'art. 1 al. 1 O-Égypte constitue une atteinte à la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 Cst. (cf. ATF 132 I 229 consid. 11.2 ; ATAF C-1371/2010 du 23 septembre 2013 consid. 4.2). Comme tout droit fondamental, cette garantie peut néanmoins être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. : la restriction doit reposer sur une base légale (al. 1 ; cf. ATF 132 I 229 consid. 10.1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4) (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.3 non publié à l'ATF 139 II 384, ATF 134 I 214 consid. 5.4 et les réf. cit. ; SANDRINE GIROUD-ROTH/LAURENT MOREILLON, Restitution spontanée de fonds bloqués à des États défaillants : les cas Duvalier et Mobutu, in : Pratique juridique actuelle [PJA] 2009, p. 275, spéc. p. 282).

4.

En ce qui concerne la base légale, le blocage des avoirs du recourant repose sur l'O-Égypte, son nom figurant à l'annexe de celle-ci ; l'ordonnance elle-même se fonde sur l'art. 184 al. 3 Cst. et constitue de ce fait une ordonnance indépendante (cf. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3^e éd., Berne 2013, n. marg. 1631 p. 552 ; DANIEL THÜRER/BINH TRUONG/FELIX SCHWENDIMANN, in : Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [éd.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd, Zurich/Bâle/Genève 2008, n° 17 ad art. 184 Cst.). L'art. 184 al. 3 Cst. permet au

Conseil fédéral, dans les relations avec l'étranger (cf. titre marginal de l'art. 184 Cst.), de prendre des mesures, sous la forme d'ordonnances ou de décisions, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, pour autant qu'elles soient nécessaires et limitées dans le temps. Cette disposition suppose donc que la mesure prise vise à sauvegarder les intérêts du pays dans les relations avec l'étranger, qu'elle soit nécessaire, urgente et que sa durée soit limitée dans le temps. Comme le reconnaît lui-même le recourant, lorsque ces conditions sont réalisées, l'art. 184 al. 3 Cst. constitue une base légale suffisante à la restriction des libertés fondamentales, pour autant que celles-ci soient par ailleurs justifiées par un intérêt public et proportionnées au but visé (art. 36 al. 2 et 3 Cst. ; cf. ATF 132 I 229 consid. 10.1, ATF 129 II 193 consid. 5.3.3 ; PIERRE GABUS, Confiscation et saisie d'un bien culturel, in : La Semaine Judiciaire [SJ] 2008 II, p. 227, spéc. p. 235 s. ; RALPH TRÜMLER, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Zurich/Bâle/Genève 2012, n. 323 s.). Pour établir si l'art. 184 al. 3 Cst. constitue une base légale suffisante à la restriction de la garantie de la propriété, il convient dès lors de déterminer si ses conditions d'application – soit la sauvegarde des intérêts du pays (cf. infra consid. 5) ainsi que les exigences de nécessité (cf. infra consid. 7) de même que d'urgence et de limitation temporelle (cf. infra consid. 8) – s'avèrent satisfaites.

5.

5.1 La sauvegarde des intérêts du pays telle que citée à l'art. 184 al. 3 Cst. – repris en substance, à l'exception de la limitation temporelle, de l'art. 102 ch. 8 aCst (cf. THÜRER/TRUONG/SCHWENDIMANN, op. cit., n^{os} 17 ss ad art. 184 Cst. ; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2007, n° 11 ad art. 184 Cst.) – place au premier rang des motifs de politique étrangère. Quant à son domaine matériel d'application, il ne peut être strictement limité puisque, en politique étrangère, de nouvelles situations peuvent sans cesse survenir (cf. DIETRICH SCHINDLER, in : Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, Bâle/Zurich 1987-1996, n° 113 ad art. 102 ch. 8 aCst.). D'une manière générale, il est néanmoins admis que le blocage des avoirs de personnes politiquement exposées vise la sauvegarde des intérêts du pays dès lors qu'il s'agit de préserver la place financière et la réputation de la Suisse ainsi que de renforcer l'engagement de la Suisse dans le domaine du développement durable et de la lutte contre l'impunité (cf. THÜRER/TRUONG/SCHWENDIMANN, op. cit.,

n° 20 ad art. 184 Cst. ; LOÏC PAREIN, L'avant-projet de loi fédérale sur le blocage et la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV), in : Jusletter 18 novembre 2013, n. marg. 17 ; AUER/MALINVERDI/HOTTELIER, op. cit., n°s 1630 ss p. 552 ss ; ALIZÉE LECOUTURIER, La « Lex Duvalier », in : Jusletter 12 novembre 2012, n. marg. 13 ; BIAGGINI, op. cit., n° 16 ad art. 184 Cst. ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 14 ad art. 184 Cst.).

5.2 S'agissant de l'O-Égypte en particulier, il ressort des explications fournies par l'autorité inférieure que les mesures prises visent à préserver les éventuels avoirs illégalement acquis placés en Suisse afin d'éviter qu'ils ne soient transférés ailleurs ; il s'agit également d'appuyer l'Égypte dans sa volonté d'en déterminer les propriétaires légitimes. L'autorité inférieure précise que, dans des situations de crise, il est impératif de bloquer rapidement et de manière effective les avoirs éventuellement acquis illégalement, cela permettant d'éviter que ces fonds puissent être retirés et cachés. En outre, elle indique que l'O-Égypte a pour but premier d'offrir un soutien aux autorités judiciaires de l'État concerné qui disposeront du temps nécessaire pour éventuellement ouvrir une procédure pénale et – dans ce cadre – adresser une demande d'entraide judiciaire à la Suisse. Elle souligne que cette dernière a, au demeurant, un intérêt éminent à éviter que sa place financière ne soit utilisée abusivement. Comme le relève l'autorité inférieure, le Conseil fédéral cherche ainsi, d'une part, à soutenir les autorités égyptiennes et le peuple égyptien et, d'autre part, à protéger la réputation et la crédibilité de la place financière suisse. Dans son rapport explicatif du 8 mai 2013 relatif à l'avant-projet de loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV) (en ligne sur le site internet de la Confédération suisse <<http://www.admin.ch>> > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2013 > Département fédéral des affaires étrangères > Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV) > Rapport, consulté le 27 novembre 2013 ; ci-après : le rapport explicatif ; cf. infra consid. 6.2), la DDIP a par ailleurs noté que le blocage intervenu à la suite des bouleversements politiques survenus en Égypte notamment était primordial pour protéger la réputation et l'intégrité de la place financière helvétique (cf. rapport explicatif, p. 6 s.).

5.3 Quant au point de savoir si l'on peut admettre que le blocage des avoirs du recourant en particulier tend à la sauvegarde des intérêts du pays, il y a lieu de souligner que celui-ci ne conteste pas, au stade du recours, les liens établis entre le régime de l'ancien président Mubarak et lui-même. Or, ses rapports avec le régime s'avèrent précisément de nature à faire naître des doutes sur la licéité de l'acquisition de ses biens déposés en Suisse, ce qui s'avère indéniablement susceptible de mettre en danger les intérêts du pays tels que définis précédemment.

5.4 Sur le vu de ce qui précède, il appert que le gel des avoirs du recourant institué par l'O-Égypte a pour but de sauvegarder les intérêts du pays dans les relations avec l'étranger au sens de l'art. 184 al. 3 Cst.

6.

6.1 Dans ce contexte, se référant à la jurisprudence du Tribunal de céans (cf. ATAF 2008/36 portant sur les avoirs Duvalier), le recourant relève que les instruments classiques visant à bloquer des avoirs d'origine prétendument illicite se trouvent dans l'EIMP et dans la loi sur le blanchiment d'argent du 10 octobre 1997 (LBA, RS 955.0) ; aussi, il estime que le prononcé de mesures de blocage fondées sur la disposition constitutionnelle précitée ne s'avère justifié sous l'angle de l'intérêt public que dans des situations exceptionnelles impliquant des États défaillants, à savoir des États n'étant pas en mesure de répondre aux exigences d'une procédure d'entraide judiciaire.

L'autorité inférieure considère que, contrairement à ce qu'allègue le recourant, l'application de l'art. 184 al. 3 Cst. ne se limite pas à l'existence d'une situation de défaillance dans l'État requérant l'entraide judiciaire, estimant en outre qu'aucune jurisprudence ne confirme cette interprétation.

6.2 De prime abord, il appert que l'affirmation du recourant selon laquelle le blocage d'avoirs sur la base de l'art. 184 al. 3 Cst. ne pourrait intervenir que dans le cas d'États défaillants ne ressort pas littéralement de la teneur de cette disposition ni ne peut être déduite de la définition des intérêts du pays retenue précédemment. Par ailleurs, il est certes vrai que, selon la jurisprudence citée par le recourant, jusqu'au 14 mars 2008, soit la date où elle a été rendue, le gel des biens ne s'est opéré à titre de mesures exceptionnelles de politique extérieure sur la base de l'art. 184 al. 3 Cst. que dans des situations impliquant des États n'étant pas en mesure de répondre aux exigences d'une procédure judiciaire (États dits

« défaillants » au sens de l'art. 2 let. c de la loi sur la restitution des avoirs illicites du 1^{er} octobre 2010 [LRAI, RS 196.1]). Cela étant, on ne saurait pour autant en déduire que seules ces situations peuvent être envisagées ; le Tribunal administratif fédéral a d'ailleurs souligné que cette constatation s'appliquait « jusqu'à ce jour », laissant ouvert tout développement ultérieur de la pratique. De même, on ne saurait tirer de l'existence de la LRAI, entrée en vigueur le 1^{er} février 2011 et tendant justement à régler le sort des avoirs dans l'hypothèse où l'État requérant serait défaillant, que toute autre situation serait également exclue du champ d'application de l'art. 184 al. 3 Cst. Certes, cette loi fixe les modalités du blocage, de la confiscation et de la restitution de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées ou de leur entourage précisément lorsqu'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ne peut aboutir en raison de la situation de défaillance au sein de l'État requérant dans lequel la personne concernée exerce ou a exercé sa fonction publique (art. 1 LRAI) ; de plus, il est à cet égard constant que l'art. 2 LRAI – permettant de bloquer des valeurs patrimoniales en Suisse en vue d'une procédure de confiscation – donne une base légale formelle à la pratique du Conseil fédéral en matière de blocage d'avoirs dans des situations impliquant des États défaillants afin que ce dernier ne doive plus se fonder sur l'art. 184 al. 3 Cst. (cf. message du Conseil fédéral du 28 avril 2010 relatif à la loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées [Loi sur la restitution des avoirs illicites, LRAI] [FF FF 2010 2995 ss, spéc. 3007 et 3013], ci-après : le message LRAI) ; GEORGIOS PAVLIDIS, *Confiscation internationale : instruments internationaux, droit de l'Union européenne, droit suisse*, Genève 2012, p. 246). Cela étant, ici également, le fait que la LRAI vise à donner au Conseil fédéral une base légale au gel des avoirs lorsque la demande d'entraide émane d'un État défaillant ne permet pas en soi d'exclure l'application de l'art. 184 al. 3 Cst. aux situations non visées par cette loi. Au contraire, le message LRAI souligne expressément que la compétence prévue par l'art. 184 al. 3 Cst. reste intacte pour les cas qui n'entreraient pas dans le cadre de la nouvelle loi (cf. message LRAI, FF 2010 2995 ss, spéc. 3008 ; voir aussi PAREIN, op. cit., n. marg. 12 ; LECOUTURIER, op. cit., n. marg. 21).

De surcroît, il est permis de renvoyer à l'avant-projet de loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (en ligne sur le site internet de la Confédération suisse <<http://www.admin.ch>> > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées >

2013 > Département fédéral des affaires étrangères > Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes politiquement exposées (LBRV) > Projet, consulté le 27 novembre 2013 ; ci-après : l'AP-LBRV) qui, en plus de reprendre les principes figurant à la LRAI, cherche précisément à réglementer le blocage conservatoire en vue de l'entraide, soit les situations similaires à celle concernée par l'O-Égypte. En effet, si la LRAI vise uniquement le blocage des avoirs après le dépôt d'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale et dans l'hypothèse où celle-ci ne peut aboutir en raison de la situation de défaillance au sein de l'État requérant (art. 1 LRAI), l'avant-projet tend également à fournir une base légale au blocage à titre conservatoire en vue de l'entraide judiciaire, visant ainsi à favoriser une future coopération et s'effectuant en général soit après un renversement politique dans l'État d'origine ou lorsqu'un tel renversement est imminent (art. 3 AP-LBRV). De plus, il appert qu'il s'agit non pas de créer la base à une nouvelle pratique suisse en matière de restitution des avoirs mais uniquement de codifier celle déjà bien établie puisque, selon l'expérience, les blocages préventifs de valeurs patrimoniales à titre conservatoire se fondent en général directement sur les compétences en matière de politique étrangère dévolues au Conseil fédéral par l'art. 184 Cst. sans qu'il existe de base légale formelle (cf. PAREIN, op. cit., n. marg. 57 ; rapport explicatif, p. 10, 16 s. et 23 ss). Le blocage rapide de valeurs patrimoniales d'origine douteuse empêche alors que celles-ci ne soient retirées de Suisse et donne à l'État d'origine le temps nécessaire pour ouvrir des enquêtes pénales et adresser une demande d'entraide judiciaire à la Suisse (cf. rapport explicatif, p. 23 s.). Force est de constater que les blocages confiscatoires fondés sur l'art. 184 al. 3 Cst. s'avèrent déjà bien présents dans la pratique du Conseil fédéral.

6.3 Il découle de ce qui précède que rien ne justifie de limiter l'application de l'art. 184 al. 3 Cst. en matière de blocage d'avoirs aux situations où un État défaillant a déposé auprès de la Suisse une demande d'entraide judiciaire.

7.

Le recourant se plaint ensuite d'une violation du principe de la proportionnalité. À ses yeux, le gel de ses avoirs sis en Suisse institué par l'O-Égypte ne se révèle pas nécessaire au sens de l'art. 184 al. 3 Cst. dès lors que lesdits avoirs s'avèrent également frappés par des mesures de blocage intervenues dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire et de la procédure pénale nationale ouvertes à son encontre. À cet égard, il affirme que tous ses avoirs gelés dans le cadre de l'O-Égypte le sont

également en vertu desdites procédures. Il considère que tous les mécanismes usuels existants visant à identifier, bloquer, confisquer et restituer des avoirs d'origine prétendument illicite ont aujourd'hui été mis en œuvre, concluant que la sauvegarde des intérêts de la Confédération – en particulier la réputation de sa place financière – est donc assurée à ce jour et qu'il n'existe dès lors aucune raison justifiant de maintenir son nom sur l'annexe de l'O-Égypte.

Quant à la DDIP, elle précise que la sauvegarde des intérêts de la Confédération réside dans le gel, pendant une période limitée dans le temps, de l'ensemble des avoirs déposés en Suisse par les personnes citées dans l'annexe de l'O-Égypte. Elle expose que le blocage d'avoirs dans le cadre d'une procédure d'entraide internationale en matière pénale, tout comme dans le cadre d'une procédure pénale nationale, vise toujours des avoirs dont l'existence est déterminée puisqu'il doit spécifier non seulement la personne dont les avoirs sont bloqués, mais aussi l'établissement bancaire au sein duquel se trouvent les avoirs ainsi que le lieu de la succursale ou du siège de la banque. Elle en déduit que le blocage des avoirs résultant des procédures susmentionnées est bien plus étroit que le gel découlant d'une ordonnance telle que l'O-Égypte, laquelle a pour objectif de geler l'ensemble des avoirs d'une personne qui pourraient se trouver en Suisse. Elle explique qu'il ne peut pas être exclu que, faisant suite à des progrès dans les enquêtes menées en rapport avec l'entraide judiciaire et de la procédure nationale, le blocage d'avoirs prononcé dans lesdites procédures soit étendu à d'autres avoirs. Se basant sur son expérience concernant la mise en œuvre des ordonnances de blocage du Conseil fédéral, elle ajoute que certains avoirs sont parfois annoncés très tardivement par les intermédiaires financiers, précisant qu'elle ne peut mentionner d'exemples dans le cadre de la présente procédure en raison de son devoir de confidentialité. Elle expose que si le nom du recourant ne figurait pas sur la liste en annexe de l'O-Égypte, aucun intermédiaire financier n'annoncerait les avoirs du recourant en dehors des procédures pénales et d'entraide en cours. Elle indique qu'une radiation du nom du recourant de la liste en annexe de l'O-Égypte ferait courir le risque que des avoirs non visés par les procédures d'entraide et nationale ne fassent pas l'objet d'un blocage administratif, situation contraire aux intérêts de la Suisse ; elle conclut qu'il n'est pas raisonnable de restreindre le champ d'application de l'O-Égypte à l'existence ou non d'une procédure d'entraide judiciaire ou d'une procédure pénale.

7.1 Un rapprochement doit être opéré entre, d'un côté, l'exigence de nécessité expressément mentionnée à l'art. 184 al. 3 Cst. et, de l'autre, le principe de la proportionnalité – applicable à toute activité étatique et par là même également aux actes fondés sur l'art. 184 al. 3 Cst. – dont le respect est requis à l'art. 36 Cst., la nécessité se présentant comme une composante dudit principe ; pour y être conforme, une restriction d'un droit fondamental doit en effet être apte à atteindre le but visé – règle d'aptitude –, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive – règle de nécessité – ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public – proportionnalité au sens étroit – (cf. ATF 138 I 331 consid. 7.4.3.1, ATF 137 I 167 consid. 3 ; AUBERT/MAHON, op. cit., n. 16 ad art. 36 Cst.).

Avant d'examiner ci-après (cf. infra consid. 7.2 ss) si les mesures litigieuses s'avèrent conformes aux trois règles posées précédemment, il convient de relever que, s'agissant de mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, le Tribunal administratif fédéral fait preuve de retenue dans l'examen de leur nécessité et dans la pesée des intérêts en présence (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.2 non publié à l'ATF 139 II 384, ATF 132 I 229 consid. 10.3).

7.2 Tout d'abord, il appert, au vu de la jurisprudence rendue en la matière, que le gel des avoirs du recourant apparaît indubitablement apte à atteindre le but visé, soit la sauvegarde des intérêts du pays (cf. supra consid. 5 ; ATF 132 I 229).

7.3 Sous l'angle de la nécessité, le recourant estime en substance que le but a déjà été atteint par les mesures de blocage intervenues dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire et de la procédure pénale nationale ouvertes à son encontre.

7.3.1 Force est de constater d'emblée que les différents types de blocage ne présentent pas la même portée. D'un côté, le gel découlant de l'O-Égypte, de nature conservatoire, porte sur l'ensemble des avoirs et ressources économiques appartenant ou sous contrôle de la personne désignée dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance (art. 1 al. 1 O-Égypte) ; aussi, les avoirs non encore précisément identifiés sont également visés (cf. ATAF 2008/36 consid. 8). Soulignant de la sorte l'importance du travail d'identification suivant l'adoption de l'ordonnance, celle-ci prévoit une obligation de déclaration pour les personnes et institutions détenant ou

gérant des avoirs ou ayant connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup des mesures prévues par l'O-Égypte (art. 4 O-Égypte). Elle prescrit en outre des dispositions pénales sanctionnant l'utilisation ou le transfert à l'étranger d'avoirs ou de ressources économiques touchés par le blocage (art. 5 al. 1 O-Égypte) ainsi que la violation de l'obligation de déclarer (art. 5 al. 2 O-Égypte), étant précisé que dites dispositions peuvent s'appliquer à toute personne et supposent l'intention ou la négligence de l'auteur des actes visés. De l'autre côté, les mesures de blocage prononcées par le MPC ne portent au contraire que sur des biens déjà identifiés avec précision.

On rappellera ensuite que le blocage des avoirs fondé sur l'O-Égypte tend à éviter que des avoirs acquis de manière illicite déposés en Suisse ne soient retirés puis cachés ailleurs et, de la sorte, à sauvegarder la réputation de la Suisse et de sa place financière. Ce but ne peut être atteint que si le cercle des avoirs bloqués est délimité de manière suffisamment large (cf. ATAF 2008/36 consid. 8) afin de permettre tout d'abord à l'État requis d'entreprendre les démarches nécessaires auprès des autorités suisses compétentes. Cela étant, si le principe de la proportionnalité commande que la durée du blocage ne soit pas trop longue, il convient néanmoins d'admettre qu'elle doit l'être suffisamment pour permettre d'obtenir les premiers résultats par la voie de l'entraide sous la forme de blocage d'avoirs au titre de l'entraide judiciaire ou à titre pénal. Puis, lorsque les circonstances le justifient, le maintien du blocage doit rester possible également au-delà de ces résultats. Cette situation peut par exemple se présenter lorsqu'il est concevable que les enquêtes menées dans le cadre de l'entraide judiciaire et d'éventuelles procédures pénales en Suisse révèlent des valeurs patrimoniales douteuses – non pas en une fois mais en plusieurs étapes à mesure que progressent les enquêtes – et que ces avoirs ne soient dès lors que partiellement bloqués. En effet, l'identification des détenteurs de pouvoirs de disposition sur les avoirs ou du rôle de la personne visée s'avère souvent difficile dès lors que lesdits avoirs peuvent résulter d'un réseau complet d'ampleur internationale, constitué de structures de placement, de trusts ou de sociétés écrans (cf. rapport explicatif, p. 26 et 31 s.). Il peut donc se justifier de maintenir la mesure conservatoire fondée sur la Cst. de manière à laisser aux autorités de poursuite pénale dans l'État d'origine et en Suisse suffisamment de temps pour mener à bien leurs enquêtes (cf. rapport explicatif, p. 31 s.). Il n'est en tout cas pas insoutenable de l'admettre. En outre, comme l'indique l'autorité inférieure, on ne saurait exclure l'éventualité que des avoirs soient parfois annoncés de manière très tardive par les intermédiaires financiers suite au prononcé d'une

ordonnance de blocage. Peu importe à cet égard que la situation se soit déjà présentée ou non. Aussi, la radiation d'un nom de l'annexe de l'O-Égypte aurait pour effet de supprimer l'obligation de déclarer imposée aux intermédiaires financiers et de lever le blocage résultant de l'ordonnance, faisant courir le risque que d'éventuels avoirs non déclarés jusqu'alors et n'étant pas pris en compte dans les procédures d'entraide et nationale ne soient pas annoncés et ne fassent plus l'objet d'un gel.

En l'espèce, il ressort de la décision incidente du MPC rendue le 10 février 2012 que le blocage ordonné dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire en matière pénale vise uniquement le compte n° 1 détenu par le recourant auprès de Y._____ SA de manière expresse. En ce qui concerne le séquestre prononcé par ordonnance du 5 avril 2012 dans le cadre de la procédure pénale nationale, il porte exclusivement sur le compte n° 1 de ce dernier auprès de Y._____ SA. Il n'apparaît pas, à la lecture des pièces versées au dossier, que les autres comptes signalés dans les écritures de l'autorité inférieure seraient également visés par les mesures prononcées par le MPC. Il y est question de deux comptes ouverts auprès de Z._____ SA ne portant toutefois que sur un montant relativement modeste. Quant au compte de A._____ Ltd bloqué dans le cadre de l'O-Égypte en raison de sa qualité d'ayant droit économique, le recourant a informé l'autorité inférieure, par courrier du 26 octobre 2011, n'en être plus bénéficiaire potentiel de manière permanente et définitive, cette modification ayant été effectuée de manière irrévocable ; l'autorité inférieure ne s'est pas prononcée sur les effets juridiques de cette suppression, laissant expressément au Tribunal de céans le soin de trancher cette question. Celle-ci peut néanmoins demeurer indécise dès lors qu'elle n'est pas pertinente dans le cadre de la présente procédure si tant est qu'elle n'excède pas l'objet du litige. Aussi, sans qu'il ne faille se pencher davantage sur ce point, il est permis de mettre en doute l'affirmation du recourant selon laquelle l'ensemble de ses avoirs seraient également bloqués dans le cadre de la procédure d'entraide et la procédure nationale. Au contraire, on ne saurait exclure l'hypothèse que d'autres avoirs puissent encore se voir annoncés.

7.3.2 Le recourant considère que le fait que la procédure d'entraide ou la procédure pénale interne pourrait ne pas aboutir ne s'avère pas déterminant ; dans le cas contraire, des ordonnances fondées sur l'art. 184 al. 3 Cst. devraient systématiquement être prononcées puisqu'il s'agit d'un risque propre à toute procédure. L'on ne saurait nier que l'argumentation fournie par l'autorité inférieure est susceptible de s'appliquer à un grand nombre de procédures de blocage d'avoirs.

Néanmoins, ce seul fait ne suffit pas encore à en exclure le bien-fondé. Est seul déterminant le point de savoir si, dans chaque cas particulier, les conditions à son application – notamment le respect du principe de la proportionnalité – s'avèrent remplies.

7.3.3 Dans ces circonstances, eu égard à l'importante marge de manœuvre de l'autorité inférieure et à ses compétences en matière de politique extérieure, il y a lieu de reconnaître que l'on ne saurait exclure avec certitude que les hypothèses évoquées par l'autorité inférieure puissent se réaliser ; de ce fait, il n'est pas insoutenable de considérer que le maintien de son nom sur l'annexe de l'O-Égypte parallèlement aux procédures d'entraide internationale et nationale ouvertes à son encontre s'avère toujours nécessaire à atteindre le but visé, à savoir préserver l'ensemble des avoirs du recourant sis en Suisse afin d'éviter qu'ils ne puissent être retirés et cachés, ce but ne pouvant être atteint par les blocages résultant desdites procédures en raison de leur portée limitée. Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que le maintien du nom du recourant dans l'annexe de l'O-Égypte s'avère nécessaire à la sauvegarde des intérêts du pays au sens de l'art. 184 al. 3 Cst.

7.4 À l'égard de la proportionnalité au sens étroit, il appert que le recourant n'a pas véritablement exposé en quoi consistent ses intérêts privés. Dans ce contexte, si l'on s'en tient à ses affirmations et que l'on admet que l'intégralité de ses avoirs se trouvent également bloqués dans le cadre des procédures d'entraide et nationale, force est de constater que la radiation du recourant de l'annexe à l'O-Égypte et la levée du blocage qui en résulterait n'auraient en réalité pas pour effet de lui restituer la libre disposition de ses avoirs économiques du fait que les autres blocages ne s'avéreraient pas concernés par la levée. Aussi, si l'on ne saurait nier l'intérêt privé du recourant à ne pas voir restreindre sa garantie de la propriété d'une manière contraire au droit, il n'en demeure pas moins que les effets de la mesure sur sa situation resteraient modestes dès lors que le recourant affirme que l'ensemble de ses avoirs sont de toute façon bloqués dans le cadre des procédures pénales. Ses intérêts privés à la radiation de son nom de l'annexe à l'O-Égypte s'en trouvent de la sorte relativisés. Par ailleurs, dans l'hypothèse – plus probable (cf. supra consid. 7.3.1) – où des avoirs bloqués en application de l'O-Égypte seraient plus étendus que ceux désignés par le MPC, les intérêts de la Confédération n'en apparaîtraient que renforcés. Dans ces circonstances, il n'est indéniablement pas insoutenable de considérer que les intérêts publics à la préservation de l'image de la Suisse l'emportent sur les intérêts privés du recourant.

7.5 Il ressort de ce qui précède que les restrictions du droit fondamental dont le recourant fait l'objet sont aptes à produire les résultats escomptés et qu'elles respectent la règle de nécessité. De plus, ces mesures ne vont pas au-delà du but visé et il existe un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts privés du recourant. Par conséquent, ces restrictions respectent le principe de proportionnalité.

7.6 En s'en prenant à son maintien sur l'annexe et non à son inscription sur celle-ci, le recourant ne prétend pas, à juste titre, que les conditions de limitation temporelle prévue par l'art. 184 al. 3 Cst. et d'urgence découlant de la jurisprudence (cf. ATF 132 I 229 consid. 10.1) ne se révéleraient pas satisfaites. En effet, d'une part, la mesure est prévue jusqu'au 10 février 2014 (art. 7 O-Égypte). D'autre part, comme le relève l'autorité inférieure, le caractère exceptionnel des bouleversements historiques connus par l'Égypte en 2011 et la situation de crise qui en a résulté ont motivé le blocage rapide et effectif des avoirs éventuellement acquis illégalement afin d'éviter que ces fonds puissent être retirés et cachés. Il était donc urgent de l'ordonner.

7.7 Par voie de conséquence, force est de reconnaître que le blocage résultant de l'O-Égypte a été décidé par le Conseil fédéral en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans ses relations avec l'étranger, qu'il se révèle conforme au principe de la proportionnalité et qu'il satisfait aux exigences de l'urgence et de la limitation temporelle. Dans ces circonstances, il remplit les conditions de l'art. 184 al. 3 Cst. ; celui-ci constitue, de ce fait, une base légale suffisante au sens de l'art. 36 Cst. pour la restriction de la garantie de la propriété prévue à l'art. 26 Cst.

8.

L'art. 36 Cst. requiert également que la restriction au droit fondamental poursuive la réalisation de buts d'intérêt public. Il est constant que l'intérêt public consiste, en cette matière, à sanctionner l'acquisition de valeurs patrimoniales d'origine criminelle par des personnes politiquement exposées et leurs proches afin de restituer ces valeurs à l'État d'origine ou à sa population et d'éviter qu'elles ne quittent la place financière suisse et ne soient transférées vers un lieu inconnu (cf. message LRAI, FF 2010 2995 ss, spéc. 3029 ; rapport explicatif, p. 61). De ce fait, il tend à protéger la réputation de la Suisse et de sa place financière. Aussi, il appert qu'en fin de compte, les notions d'intérêts du pays (art. 184 al. 3 Cst.) et d'intérêt public (art. 36 Cst.) se recoupent en la matière, visant toutes deux à préserver l'image de la Suisse. Par conséquent, ce qui a été développé ci-dessus à propos des intérêts du pays (cf. supra

consid. 5.2) peut être repris, mutatis mutandis, dans ce contexte ; partant, il y a lieu d'admettre que cette exigence s'avère remplie in casu.

9.

Quant au respect du principe de la proportionnalité requis à l'art. 36 Cst., il a déjà été examiné dans le cadre de l'examen de l'art. 184 Cst. de sorte qu'il est expédient d'y renvoyer (cf. supra 7).

10.

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il appert que les conditions de l'art. 184 al. 3 Cst. ainsi que celles de l'art. 36 Cst. s'avèrent en l'espèce remplies. La restriction à la garantie de la propriété apparaît comme conforme aux exigences constitutionnelles. Aussi, il y a lieu de constater que la décision entreprise refusant au recourant la radiation de son nom de l'annexe à l'O-Égypte 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.

11.

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, et 4 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. 9'000.–, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont compensés par l'avance de frais de Fr. 9'000.– déjà versée.

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. 9'000.–, sont mis à la charge du recourant. Ce montant sera compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 9'000.– 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 (n° de réf. P.212.41-AEGYP ; acte judiciaire) ;
- au Département fédéral des affaires étrangères (acte judiciaire).

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

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 : 11 décembre 2013