



---

Cour II  
B-577/2014

## Arrêt du 7 novembre 2018

---

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),  
Hans Urech et Pietro Angeli-Busi, juges,  
Fabienne Masson, greffière.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Maître Jean-Cédric Michel, avocat,  
recourant,

contre

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

---

Objet

Confiscation des avoirs gelés en Suisse en application des  
mesures de sanctions décrétées par le Conseil de sécurité  
des Nations Unies.

**Faits :****A.**

**A.a** Après l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, le Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après : le Conseil de sécurité) a adopté les résolutions 661 (1990) du 6 août 1990 et 670 (1990) du 25 septembre 1990 invitant les États Membres et non Membres de l'Organisation des Nations Unies (ci-après : ONU) à établir un embargo général à l'encontre de l'Irak et des ressources koweïtiennes susceptibles d'être confisquées par l'occupant (paragraphe 3, 4 et 5), ainsi qu'un embargo sur les transports aériens.

Le 22 mai 2003, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (RS 0.120 ; ci-après : la Charte), a adopté la résolution 1483 (2003), qui a abrogé la résolution 661 (1990) du 6 août 1990. Le paragraphe 23 let. b de la résolution 1483 (2003) a la teneur suivante :

« [Le Conseil de sécurité] *décide* que tous les États membres où se trouvent : b) des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques sortis d'Irak ou acquis par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régime irakien ou des membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom ou selon leurs instructions, ou se trouvant sous leur contrôle direct ou indirect, sont tenus de geler sans retard ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques et, à moins que ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques n'aient fait l'objet d'une mesure ou d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale, de les faire immédiatement transférer au Fonds de développement pour l'Irak (...) ».

**A.b** Le 26 avril 2004, le Comité des sanctions 1518 a porté le nom de X.\_\_\_\_\_ (ci-après : le recourant) sur la liste des personnes visées (n° [...], actuellement sous n° [...]). Le Comité des sanctions 1518 a également inscrit, sur la liste des entités, les sociétés A.\_\_\_\_\_ (n° [...]), B.\_\_\_\_\_ SA (n° [...]), C.\_\_\_\_\_ SA (n° [...]), dont le siège était à Y.\_\_\_\_\_ et qui a été dissoute le 29 mars 1999, ainsi que D.\_\_\_\_\_ Inc. (n° [...]), société de droit (...). Le « résumé des motifs » ayant présidé à l'inscription du recourant et des sociétés susmentionnées, qui se trouve sous l'inscription n° (...), retient en substance que le recourant avait été « (fonction exercée) pour le compte des services de renseignement irakiens. Il contrôlait A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_ SA, deux sociétés créées

pour (...), et était le président, administrateur et mandataire autorisé de la société C.\_\_\_\_\_ SA, ainsi que l'un des directeurs de la société D.\_\_\_\_\_ Inc.

**A.c** En Suisse, le Conseil fédéral a adopté, le 7 août 1990, l'ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak (ci-après : l'ordonnance sur l'Irak ; RS 946.206). Régulièrement modifiée, notamment le 30 octobre 2002, afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application des sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb ; RS 946.231), cette ordonnance prévoit à son article 2 le gel des avoirs et ressources économiques de l'ancien gouvernement irakien, de hauts responsables de l'ancien gouvernement et d'entreprises ou de corporations elles-mêmes contrôlées ou gérées par ceux-ci.

**A.d** Le 12 mai 2004, le Département fédéral de l'économie (devenu, le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche) a notamment inscrit le nom du recourant sur la liste suisse des personnes physiques, entreprises et corporations visées par l'ordonnance sur l'Irak (RO 2004 2455 ; depuis le 4 mars 2016, les listes établies par le Conseil de sécurité ou son comité compétent sont reprises automatiquement, cf. art. 5a ordonnance sur l'Irak [RO 2016 671]). Par ailleurs, le 18 mai 2004, le Conseil fédéral a adopté, sur le fondement de l'art. 184 al. 3 Cst., l'ordonnance sur la confiscation des avoirs et ressources économiques irakiens gelés et leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak (RO 2004 2873 ; ci-après : l'ordonnance sur la confiscation).

## **B.**

**B.a** Par décisions du 16 novembre 2006, le Département fédéral a prononcé en faveur du Fonds de développement pour l'Irak la confiscation de tous les avoirs déposés au nom de D.\_\_\_\_\_ Inc. sur des comptes identifiés auprès de E.\_\_\_\_\_ et F.\_\_\_\_\_ ainsi qu'un montant correspondant au dividende de liquidation de la société C.\_\_\_\_\_ SA.

**B.b** Contre ces décisions, le recourant et D.\_\_\_\_\_ Inc. ont formé, le 20 décembre 2006, trois recours de droit administratif au Tribunal fédéral, en se plaignant essentiellement d'une violation des garanties fondamentales de procédure.

Par arrêts 2A.783/2006, 2A.784/2006 et 2A.785/2006 du 23 janvier 2008, le Tribunal fédéral a rejeté les recours. En substance, il a retenu que les décisions de confiscation reposaient sur la résolution 1483 (2003) et les listes des personnes et entités établies par le Comité des sanctions 1518, sur lesquelles figuraient les noms du recourant, de C.\_\_\_\_\_ SA et de D.\_\_\_\_\_ Inc. (consid. 5.4), que la mise en œuvre de la résolution 1483 (2003) exigeait de la Suisse qu'elle se tienne strictement aux mesures instaurées par le Conseil de sécurité et aux décisions du Comité des sanctions 1518, qui ne laissaient aucune place à la vérification, par les autorités nationales, du bien-fondé des inscriptions (consid. 9.2), qu'en cas de conflit entre les obligations de la Suisse découlant de la Charte et celles découlant notamment de la CEDH, les premières l'emportaient en principe, conformément à l'art. 103 de la Charte, ainsi qu'à l'art. 30 par. 1 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111) (consid. 7.2 et 7.3) et que, partant, sous réserve d'une éventuelle violation par le Conseil de sécurité de normes impératives de droit international général (*jus cogens*), dont les garanties de procédure de l'art. 6 CEDH ne faisaient pas partie, la Suisse n'était pas autorisée à contrôler la validité des décisions du Conseil de sécurité, notamment de la résolution 1483 (2003), ni d'en guérir, le cas échéant, les vices (consid. 10.1).

Dans ses arrêts, le Tribunal fédéral avait réservé une dernière possibilité pour le recourant et D.\_\_\_\_\_ Inc. de demander leur radiation des listes du Comité des sanctions 1518 auprès du Point focal pour les demandes de radiation de l'ONU, créé par la résolution 1730 (2006) du 19 décembre 2006. La demande de radiation adressée par le recourant et D.\_\_\_\_\_ Inc. au Point focal a été rejetée le 6 janvier 2009.

### **C.**

À la suite des arrêts du Tribunal fédéral du 23 janvier 2008, le recourant et D.\_\_\_\_\_ Inc. ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CourEDH) d'une requête, alléguant en particulier que la confiscation de leurs avoirs par les autorités suisses avait été ordonnée en l'absence de toute procédure conforme à l'art. 6 par. 1 CEDH.

Le 6 mars 2009, le Conseil fédéral a décidé de surseoir à l'exécution des décisions de confiscation dans l'attente de l'arrêt de la CourEDH et de celui du Tribunal fédéral sur la demande de révision interne en cas de constat par la CourEDH d'une violation de la Convention.

### **D.**

Par sa résolution 1956 (2010) du 15 décembre 2010, le Conseil de sécurité

a décidé de clôturer le Fonds de développement pour l'Irak à compter du 30 juin 2011 et de faire transférer les produits de ce Fonds aux comptes des mécanismes successeurs du gouvernement irakien. L'ordonnance sur la confiscation a été adaptée pour tenir compte de cette modification (art. 5 de l'ordonnance sur la confiscation ; RO 2013 2151). Cette ordonnance est devenue caduque le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (RO 2015 933). L'ordonnance sur l'Irak, qui prévoit le gel des avoirs, demeure en vigueur.

#### **E.**

Alors que la cause devant la CourEDH était pendante, le requérant et D.\_\_\_\_\_ Inc. ont sollicité auprès des autorités fédérales la levée de toute mesure de gel, embargo ou autre restriction sur leurs avoirs, au motif de l'adoption par le Conseil des États le 8 septembre 2009 et par le Conseil national le 4 mars 2010 de la motion parlementaire 09.3719 intitulée « Les fondements de notre ordre juridique court-circuités par l'ONU », déposée par l'ancien conseiller aux États Dick Marty le 12 juin 2009 (ci-après : la motion Dick Marty). Par décision du 22 février 2011, le Département fédéral a déclaré cette requête, considérée comme une demande de réexamen, irrecevable. Saisi d'un recours contre cette décision, le Tribunal administratif fédéral l'a confirmée par arrêt du 29 février 2012 (arrêt C-1885/2011). Par arrêt du 18 mars 2013 (2C\_349/2012), le Tribunal fédéral a rejeté dans la mesure de sa recevabilité le recours formé contre l'arrêt du 29 février 2012 par le requérant et D.\_\_\_\_\_ Inc.

#### **F.**

Le 26 novembre 2013, statuant simultanément sur la requête du requérant et celle formée par D.\_\_\_\_\_ Inc., une chambre de la deuxième section de la CourEDH a rendu un arrêt concluant, à la majorité, à la violation de l'art. 6 par. 1 CEDH.

#### **G.**

Par décisions du 20 décembre 2013, le DEFR a prononcé la confiscation, en faveur du mécanisme successeur du Fonds de développement pour l'Irak, des avoirs gelés auprès respectivement de E.\_\_\_\_\_ et de F.\_\_\_\_\_ et déposés au nom du requérant sur divers comptes désignés.

#### **H.**

Par écritures du 3 février 2014, le requérant a formé recours contre ces décisions auprès du Tribunal administratif fédéral. Sous suite de frais et dépens, il a conclu à leur annulation et au constat que les avoirs déposés à son nom sur les deux comptes auprès de E.\_\_\_\_\_ et sur les deux comptes auprès de F.\_\_\_\_\_ sont libres de toute mesure de gel,

embargo, confiscation et autre restriction quelconque. À l'appui de ses conclusions, le recourant s'est plaint d'une violation des art. 6, 8 et 13 CEDH et 13, 26 et 29 Cst.

**I.**

Le 25 février 2014, suite à l'arrêt du 26 novembre 2013 de la CourEDH, le Gouvernement suisse a sollicité le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la CourEDH, qui a fait droit à cette demande le 14 avril 2014.

**J.**

Invitée à se déterminer sur le recours du recourant du 3 février 2014 contre les décisions qu'elle a rendues le 20 décembre 2013, l'autorité inférieure a, au terme de ses observations responsives du 27 mars 2014, conclu principalement à la suspension de la procédure.

**K.**

Après que le recourant a, le 5 mai 2014, déclaré acquiescer à la requête de l'autorité inférieure, le tribunal de céans a, par décision incidente du 7 mai 2014, prononcé la suspension de la présente procédure jusqu'à droit connu sur la requête individuelle (...) du recourant et de D. \_\_\_\_\_ Inc. contre la Suisse 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).

**L.**

Par arrêt du 21 juin 2016, la Grande Chambre de la CourEDH a dit, par quinze voix contre deux, qu'il y avait eu violation de l'art. 6 par. 1 CEDH et a rejeté, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable des requérants.

En résumé, la CourEDH a considéré que « ni le paragraphe 23 de la résolution 1483 (2003), ni aucune autre disposition de ce texte, ni la résolution 1518 (2003) – compris suivant le sens ordinaire des termes qui y [étaient] employés – n'interdisaient explicitement aux tribunaux suisses de vérifier, sous l'angle du respect des droits de l'homme, les mesures prises au niveau national en application de la première de ces résolutions » (§ 143). La CourEDH a partant estimé qu'il n'y avait pas de « vrai » conflit d'obligations entre celles résultant de la Charte et celles découlant de la CEDH, contrairement à ce qu'avait retenu le Tribunal fédéral (§ 149). De manière générale, la CourEDH a estimé que « lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité ne contient pas une formule claire et explicite excluant la possibilité d'un contrôle judiciaire des mesures prises pour son

exécution, elle doit toujours être comprise comme autorisant les juridictions nationales à effectuer un contrôle suffisant pour permettre d'éviter l'arbitraire » (§ 146, cf. aussi § 140).

Admettant que le Tribunal fédéral n'avait pas à se prononcer sur le bien-fondé ou l'opportunité des mesures que comportait l'inscription des requérants sur les listes du Comité des sanctions 1518 (§ 150), la CourEDH a néanmoins considéré que, pour respecter l'art. 6 par. 1 CEDH, les autorités suisses auraient dû s'assurer de l'absence de caractère arbitraire de cette inscription avant d'exécuter des mesures à leur encontre (§ 150) et que 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 » (§ 151). En vérifiant uniquement que les noms des requérants figuraient sur les listes, le Tribunal fédéral avait méconnu les exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH.

#### **M.**

Le 19 septembre 2016, le recourant et D.\_\_\_\_\_ Inc. ont formé au Tribunal fédéral des demandes de révision, concluant, sous suite de frais et dépens, sur rescindant, à l'annulation des arrêts du Tribunal fédéral 2A.783/2006, 2A.784/2006, 2A.785/2006 du 23 janvier 2008, et, sur rescisoire, à l'annulation des décisions de confiscation du Département fédéral du 16 novembre 2006 et à ce qu'il soit dit que les avoirs en cause sont à leur libre disposition, subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée au Département fédéral pour nouvelle décision.

#### **N.**

Par arrêts du 31 mai 2018, le Tribunal fédéral a admis le motif de révision et annulé les arrêts rendus le 23 janvier 2008 par la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral dans les causes 2A.783/2006, 2A.784/2006 et 2A.785/2006. Dans ces trois causes, il a admis les recours, annulé les décisions du 16 novembre 2006 du Département fédéral et renvoyé lesdites causes à ce dernier afin qu'il rende de nouvelles décisions dans le sens des considérants (chiffre 1 des dispositifs) ; il a en outre prononcé que les avoirs visés par les décisions de confiscation du 16 novembre 2006 restent bloqués jusqu'à droit jugé définitivement sur la procédure de confiscation. Se référant à l'arrêt du 21 juin 2016 de la Grande Chambre de la CourEDH et considérant qu'il devait faire en sorte que les exigences en découlant soient observées, il a relevé que les décisions de confiscation du 16 novembre 2006 ne contenaient aucun fait au sujet de l'implication du recourant dans l'ancien régime irakien ; on ne pouvait donc pas déterminer

sur la base de ces décisions et du dossier de 2006 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).

**O.**

À la suite de cet arrêt, le recourant a requis du Tribunal administratif fédéral, par plis des 30 juillet 2018 et 10 octobre 2018, l'annulation des décisions entreprises du 20 décembre 2013 et le renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure. De son côté, celle-ci a sollicité, le 13 septembre 2018, une nouvelle suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur ses décisions à rendre suite aux renvois décidés par le Tribunal fédéral dans les procédures de révision 2F\_21/2016, 2F\_22/2016 et 2F\_23/2016.

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

**Droit :**

**1.**

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

**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.

**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).

**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.

## **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.

### **2.1**

**2.1.1** Une suspension de la procédure peut être ordonnée en tout temps (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> 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).

**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 : Praxis-kommentar VwVG, 2016, art. 58 PA n° 44 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, n° 2.4.5.2 p. 403).

**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.

**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.

### **3.**

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

**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 recourant 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 recourant, 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 recourant 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 recourant 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 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). Il estime au résultat que, dans ces conditions, les décisions ne peuvent qu'être annulées et le recours de droit administratif admis.

**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 recourant 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 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). 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).

**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.

#### **4.**

**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.).

**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.

**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.

## 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.

## 6.

**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, 1<sup>ère</sup> 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.

**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.

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis.

**2.**

Les décisions du DEFR du 20 décembre 2013 sont annulées. L'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants.

**3.**

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.

**4.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure. Le montant de l'avance de frais de 9'000 francs versé par le recourant sera restitué 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.

**5.**

Un montant de 13'000 francs à titre de dépens est alloué au recourant et mis à la charge du DEFR qui les versera directement en mains du conseil du recourant.

**6.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (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 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 : 12 novembre 2018