Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2A.511/2005
{T 0/2}

Arrêt du 16 février 2009
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Müller, Président,
Merkli, Aubry Girardin, Donzallaz et Berthoud,
Juge suppléant.
Greffier: M. Dubey.

Parties
A.X._____,
B.X._____,
C.X._____,
demandeurs,,
représentés par Me Jean-Luc Subilia, avocat,

contre

Confédération Suisse, agissant par le Département fédéral des finances, Service juridique.

Objet
Dommages-intérêts, action en responsabilité.

Faits:

A.
Joseph Désiré Mobutu Sese Seko (ci-après: Mobutu) a été, de novembre 1965 à mai 1997, le Président du Zaïre, devenu depuis lors la République démocratique du Congo (ci-après: RDC). En 1980, il a engagé X._____ en tant que Président Directeur général du Centre de développement agricole de Gbadolite. Celui-ci a occupé cette fonction jusqu'en 1986, tout en exerçant parallèlement d'autres activités pour le compte de Mobutu, qui l'a notamment chargé de la livraison de 25'000 portraits à son effigie. X._____ est retourné au service de Mobutu en 1993, comme consultant plénipotentiaire dans le domaine agro-pastoral et responsable de fermes privées. Il a également assumé la vice-présidence de la Chambre de commerce Suisse-Zaïre, s'occupant à ce titre de démarches officielles, notamment du règlement de dettes contractées par des missions diplomatiques zaïroises et de l'organisation du rapatriement d'anciens membres de la mission permanente du Zaïre en Suisse.

N'ayant pas été rémunéré pour la période de septembre 1993 à mars 1997 et plusieurs de ses factures étant restées impayées, X._____ a fait valoir à l'encontre de Mobutu une créance de 4'774'219 fr. 10, plus intérêts à 5% dès le 1er avril 1997, sous déduction de 22'176.65 fr. reçus en novembre 1994. Il a obtenu deux séquestres, l'un immobilier et l'autre mobilier, ordonnés, respectivement, les 27 mai et 30 mai 1997 par le Président du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois; le premier portait sur des immeubles de Mobutu sis à Savigny, soit les parcelles 160 et 161 du registre foncier de Lavaux, et le second sur tous les objets mobiliers garnissant les bâtiments construits sur ces parcelles ou se trouvant dans l'enceinte de la propriété du débiteur. Admise en première instance, l'opposition de Mobutu a été rejetée sur recours, mais seulement en ce qui concerne le séquestre mobilier. Le créancier a alors requis, le 28 septembre 1998, un nouveau séquestre immobilier,

auquel les hoirs de Mobutu - qui s'étaient substitués à celui-ci, décédé le 7 septembre 1997 - ont vainement fait opposition.

Le 7 décembre 2000, l'Office des poursuites et faillites de l'arrondissement de Lavaux (ci-après: Office des poursuites de Lavaux) a établi, dans les poursuites en validation des séquestres mobilier et immobilier, un procès-verbal de saisie, mentionnant une créance de X._____ de 4'786'064 fr. 80.

Par jugement du 14 mars 2001, le Juge instructeur de la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois a reconnu les hoirs de Mobutu débiteurs solidaires de X._____ pour un montant total de 2'351'133 fr. 70 et levé définitivement leurs oppositions, à concurrence des montants déterminés. Ce jugement (ci-après: le jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001) est entré en force le 5 juillet 2001.

B.
Le 7 mai 1997, la RDC a requis l'entraide judiciaire de la Suisse pour les besoins d'une procédure pénale ouverte contre Mobutu, notamment pour vols, abus de confiance, détournement des deniers publics, recel et corruption. L'Office fédéral de la police a alors ordonné, le 16 mai 1997, l'annotation provisoire d'une restriction du droit d'aliéner les immeubles de Savigny, et, le 26 mai 1997, la mise sous scellés de l'immeuble principal.

Parallèlement, le Conseil fédéral a rendu, le 17 mai 1997, une ordonnance fondée sur l'art. 102 ch. 8 aCst., relative à la sauvegarde des avoirs de la République du Zaïre en Suisse (RO 1997 p. 1149-1150). Selon cette ordonnance, valable une année, nul ne pouvait disposer des avoirs de la famille de Mobutu qui se trouvaient en Suisse ou étaient administrés depuis la Suisse, ni les transférer à l'étranger.

Le 24 décembre 1997, l'Office fédéral de la police a ordonné le blocage, avec effet immédiat et jusqu'à la clôture de la procédure d'entraide, des comptes et coffres-forts (safes) détenus au nom de Mobutu ou ayant fait l'objet d'annonces en exécution de l'ordonnance du Conseil fédéral du 17 mai 1997.

Par décision du 22 mars 2001, l'Office fédéral de la justice - qui avait repris dans l'intervalle les attributions de l'Office fédéral de la police dans le domaine de l'entraide - a levé avec effet immédiat les mesures provisoires prises les 16 et 26 mai 1997, invité l'Office des poursuites de Lavaux à procéder à la vente des immeubles et meubles sous séquestre, dit que le produit de la vente serait affecté en premier lieu au remboursement des frais d'entretien des immeubles engagés par la Confédération, autorisé l'Office des poursuites de Lavaux à désintéresser les créanciers titulaires de droits de gage fiscaux sur le produit de la vente et ordonné le blocage du solde du produit de la vente sur un compte bancaire.

L'Office des poursuites de Lavaux a procédé à la réalisation des biens immobiliers et mobiliers de feu Mobutu et a bloqué et consigné les fonds sous son autorité conformément à la décision de l'Office fédéral de la justice du 22 mars 2001. Le 21 octobre 2002, il a dressé un tableau de distribution, faisant état d'un produit brut de la vente immobilière de 3'100'000 fr. et d'un produit brut des ventes mobilières de 277'335 fr. Il a en premier lieu prélevé le montant de ses frais, puis répertorié les créances. Parmi les créanciers, l'Etat de Vaud, la commune de Savigny, l'Etablissement cantonal d'assurance et la Confédération suisse ont été entièrement désintéressés. Les créances de X._____ ont été admises pour un montant total de 3'040'511.40 fr., sur lequel un dividende de 2'515'731 fr. lui a été attribué, qui a toutefois été consigné auprès de l'Office des poursuites de Lavaux "jusqu'à droit connu sur la levée du séquestre pénal". Deux créanciers, Malamivu Mirimbi et Ngetutadila Kilungisa, chargés de l'entretien et de la surveillance de la propriété de Savigny, au bénéfice d'une créance de 109'211 fr. chacun, n'ont rien perçu; le tableau de distribution valait comme attestation de découvert. Ces créances ont été cédées à
X._____ le 7 juillet 2004.

C.
Le 15 décembre 2003, le Conseil fédéral a ordonné un nouveau blocage des avoirs de feu Mobutu et de son entourage pour une "période initiale de trois ans" et chargé le Département fédéral des affaires étrangères "d'assister les parties en vue de rechercher, dans un cadre approprié, une issue aussi satisfaisante que possible".

Le même jour, le Département fédéral des affaires étrangères a informé X._____ que "le Conseil fédéral a décidé aujourd'hui de bloquer les avoirs en Suisse de feu Mobutu et de son entourage sur la base de l'art. 184 al. 3 de la Constitution fédérale", selon une décision dont une copie certifiée conforme lui serait transmise.

Le 22 décembre 2003, l'Office fédéral de la justice a rendu une décision de clôture de la procédure d'entraide. Constatant que la RDC n'avait pas fourni les précisions nécessaires à l'octroi de l'entraide, qu'il n'était pas possible d'établir qu'une procédure pénale était encore ouverte dans ce pays contre Mobutu et ses proches et que les faits faisant l'objet de cette procédure semblaient prescrits au regard du droit suisse, cette décision refusait l'entraide et levait les saisies, y compris celle du 22 mars 2001.

Le même jour, le Département fédéral des affaires étrangères a écrit à X._____, lui indiquant ce qui suit: "En annexe, vous trouverez copie de la décision de blocage du Conseil fédéral du 15 décembre 2003. Sur la base de ses compétences constitutionnelles en matière de politique extérieure, il a décidé de bloquer pour une durée de trois ans tous les avoirs de feu Mobutu et de son entourage qui faisaient l'objet du blocage dans le cadre de l'entraide judiciaire. Le Conseil fédéral décidera du sort définitif de cet argent après avoir pris connaissance notamment des résultats des pourparlers avec le gouvernement congolais et les particuliers qui réclament des droits concernant ces avoirs".

Dans un courrier du 23 décembre 2003 adressé au Département fédéral des affaires étrangères, X._____ a contesté que ses prétentions puissent être touchées par le blocage du 15 décembre 2003 et demandé que le Département fédéral des affaires étrangères rende une décision formelle constatant que ce blocage ne lui était pas opposable.

Par lettre du 28 janvier 2004, le Département fédéral des affaires étrangères lui a précisé que, malgré la clôture de la procédure d'entraide, le Conseil fédéral, "faisant application de l'art. 184 al. 3 de la Constitution fédérale", avait "décidé de maintenir le blocage des comptes de l'ancien dictateur pour trois années supplémentaires" et avait pris cette décision "afin de protéger l'intégrité et l'image de la place financière suisse ainsi que de garantir une solution appropriée dans l'intérêt de la politique extérieure de la Suisse".

X._____ est revenu à charge les 14 février et 3 mars 2004, sollicitant une prise de position claire.

Le 10 mars 2004, le Département fédéral des affaires étrangères lui a répondu que "l'intention du Conseil fédéral, qui ressort sans ambiguïté du texte du dispositif de la décision [du 15 décembre 2003], était - et est toujours - de remplacer l'ensemble des mesures de blocage relatives aux héritiers de feu Mobutu et de son entourage décidées dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire par une décision de blocage basée sur la Constitution fédérale" et que "tous les blocages effectués dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire - y compris celui touchant au produit des réalisations du patrimoine de Savigny - sont donc maintenus".

Le 15 mars 2004, X._____ a signifié au Département fédéral des affaires étrangères qu'il tenait sa position pour contraire à ses droits de rang constitutionnel et l'a invité à rendre "une décision formelle, au sens de l'art. 5 LPA", comportant l'indication des voies de recours. Il est revenu à charge les 1er et 27 avril 2004.

Le 14 mai 2004, le Département fédéral des affaires étrangères s'est déterminé comme suit:
"(...) Après un examen minutieux et une consultation interne, nous pouvons vous communiquer les informations suivantes:

Par décision du 15 décembre 2003, le Conseil fédéral, se basant sur l'art. 184 al. 3 Cst., a bloqué les avoirs se trouvant en Suisse de feu Mobutu et de son entourage. Il a limité cette mesure à une période de trois ans. Ce blocage représente la suite, sans interruption, des mesures existant depuis 1997, que le Conseil fédéral fonde sur la Constitution. Le Conseil fédéral considère un déblocage des avoirs concernés, parmi lesquels figure manifestement aussi le produit de la vente de la propriété de Savigny, comme n'étant pas dans l'intérêt du pays. Le blocage devrait permettre aux autorités congolaises de se faire une opinion consolidée ainsi que de rendre

possible un dialogue avec les héritiers de feu Mobutu.

Il n'y a pas de possibilité de plainte contre la décision du Conseil fédéral (art. 98 let. a et 100 al. 1 let. a OJ).

Pour ces raisons, le Département fédéral des affaires étrangères n'est pas en mesure de prononcer une décision de constatation. Or, e maiore ad minus, le Département fédéral des affaires étrangères ne peut pas non plus affirmer que la décision du Conseil fédéral ne s'applique pas aux avoirs saisis au bénéfice de M. X._____ en main de l'Office des poursuites et faillites de Lavaux (...)".

D.
Dans l'intervalle, le 7 avril 2004, l'Office des poursuites de Lavaux a fait savoir à X._____ que, vu les circonstances, il refusait de procéder à la distribution du produit des réalisations en sa faveur. Celui-ci a alors déposé, le 13 avril 2004, une plainte au sens de l'art. 17 LP, tendant à ce que le montant des créances à lui reconnues selon le tableau de distribution du 21 octobre 2002 soit libéré et mis à sa disposition.

Par décision du 13 août 2004, le Président du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois, statuant en qualité d'autorité inférieure de surveillance en matière de poursuites, a admis la plainte et invité l'Office des poursuites de Lavaux à procéder à la distribution des deniers conformément au tableau de distribution du 21 octobre 2002. Il a considéré que la décision de blocage du Conseil fédéral du 15 décembre 2003, était contraire à la Constitution et ne pouvait pas faire obstacle à la correcte application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, qui commandait de procéder à la distribution des deniers en exécution du tableau de distribution du 21 octobre 2002, entré en force.

Le 19 août 2004, l'Office des poursuites de Lavaux, auquel cette décision, immédiatement exécutoire, avait été communiquée, a versé, à titre de dividende, un montant de 2'318'660 fr. 85 sur le compte-clients du mandataire de X._____ auprès de l'UBS. Interpellé ultérieurement à ce sujet, le mandataire de X._____ a confirmé que ce versement avait bien été effectué, mais qu'il avait pris l'engagement de ne pas se dessaisir des fonds jusqu'à l'échéance du délai d'un recours contre la décision de l'autorité inférieure de surveillance et que cet engagement avait été tenu.

Par arrêt du 20 janvier 2005, la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal vaudois a rejeté le recours formé par la Confédération suisse contre la décision du 13 août 2004.

Saisie à son tour, la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral, par arrêt 7B.20/2005 du 14 septembre 2005 (ATF 131 III 652) a annulé l'arrêt attaqué et confirmé la décision de l'Office des poursuites de Lavaux du 7 avril 2004 refusant de procéder à la distribution du produit des réalisations en faveur de X._____.

Préalablement, la Chambre a observé que l'engagement pris par le mandataire de X._____ de ne pas se dessaisir des fonds jusqu'à l'échéance du délai d'un recours contre la décision de l'autorité inférieure de surveillance était censé être prolongé de la durée des procédures de recours, assorties de l'effet suspensif, du moins jusqu'à droit connu sur le recours dont elle était saisie. Elle a estimé que la question qui lui était soumise justifiait d'entrer en matière. Sur le fond, elle a considéré que l'art. 44 LP s'appliquait par analogie à la décision de blocage rendue le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral, de sorte que, sous réserve de cas de nullité, non réalisés dans le cas d'espèce, les autorités de poursuite ne pouvaient y opposer une décision contraire qui leur soit propre et qui serait ensuite susceptible d'une plainte du droit de la poursuite.

E.
Parallèlement, le 14 juin 2004, X._____ a formé un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision du Départe- ment fédéral des affaires étrangères du 14 mai 2004 (cause 1A.150/2004). Invoquant notamment les art. 6 ch. 1 CEDH et 29a Cst. ainsi que les art. 5, 26 et 36 Cst., il s'est plaint d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs et des garanties de procédure qui y sont liées ainsi que des principes de la légalité et de la proportionnalité. Il a conclu à la réforme de la décision attaquée en ce sens que le blocage

du 15 décembre 2003 lui était inopposable en sa qualité de créancier de feu Mobutu bénéficiant d'un jugement définitif et exécutoire, à concurrence des montants alloués par ce jugement.

Le 24 novembre 2004, X._____ a adressé à l'Administration fédérale des finances une demande de dommages et intérêts fondée sur le préjudice subi en raison du retard apporté par l'Office fédéral de la justice à clôturer par un refus la procédure d'entraide judiciaire et en raison de l'illicéité de la décision du Conseil fédéral d'ordonner, sur la base de l'art. 184 al. 3 Cst., le blocage des fonds consignés auprès de l'Office des poursuites de Lavaux, et d'opposer les effets de cette mesure à sa créance résultant d'un jugement exécutoire prononcé en Suisse par un tribunal suisse. Par lettres des 15 mars et 26 avril 2005, la Confédération a indiqué à X._____ qu'elle n'avait pas pu prendre position dans le délai de trois mois de l'art. 10 al. 2 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LRCF; RS 170.32) sur la demande de dédommagement présentée. Elle lui a indiqué qu'il disposait d'un délai de six mois, soit jusqu'au 24 août 2005 (art. 20 al. 3 LRCF), pour déposer une action de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

F.
Par demande de dommages et intérêts du 24 août 2005, X._____ a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer, avec suite de frais et dépens:
"I. Que la défenderesse Confédération Suisse est sa débitrice et lui doit immédiat paiement de la somme de fr. 1'147'438.65 (un million cent quarante-sept mille quatre cent trente-huit francs et soixante-cinq centimes), avec intérêts au taux de 5% l'an dès le 24 août 2005, date de dépôt de la présente écriture, le montant ci-dessus étant augmenté de fr. 21'801.50 (vingt et un mille huit cent un franc et cinquante centimes) par mois, dès et y compris le 25 septembre 2005, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance."
Cette prétention correspond, d'une part, au dommage subi du fait de l'indisponibilité, à compter du 21 mai 2002, du capital alloué par le jugement cantonal du 14 mars 2001 et des créances cédées, et, d'autre part, aux frais d'avocat de X._____ liés aux démarches et procédures engagées depuis le 17 novembre 2000.

Dans son ordonnance du 12 janvier 2006, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a ordonné la suspension de la cause, enregistrée sous la référence 2A.511/2005, jusqu'à droit connu sur le recours 1A.150/2004 pendant devant la Ière Cour de droit public.

G.
Par arrêt du 27 avril 2006, la Ière Cour de droit public du Tribunal fédéral a admis le recours de X._____, annulé la décision du Département fédéral des affaires étrangères du 14 mai 2004 et prononcé que le blocage ordonné le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral n'était pas opposable aux avoirs revendiqués par X._____ sur la base du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001. La Cour a retenu, en substance, qu'il n'était pas insoutenable d'admettre, pour des motifs de nature politique, que le blocage des fonds ordonné par le Conseil fédéral le 15 décembre 2003 pouvait être considéré comme nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la Suisse dans ses relations avec l'étranger. Toutefois, l'intérêt public à préserver l'image de la Suisse ne pouvait prévaloir sur celui de X._____ à obtenir l'exécution d'un jugement rendu aux termes d'une procédure conforme à la Constitution et aux règles de procédure civile applicables. En outre, la durée du blocage en cause, à supposer que ce dernier eût été apte à atteindre le but visé et qu'il eût été justifié par un intérêt public prépondérant, violait le principe de la proportionnalité.

H.
La reprise de l'instruction de la procédure 2A.511/2005 a été ordonnée le 29 mai 2006. Compte tenu de la libération des fonds demeurés déposés sur le compte client de son conseil, par 2'318'680 fr. 85, le demandeur a modifié la conclusion I de sa demande, par lettre du 16 août 2006, en la formulant dorénavant ainsi:
"Que la défenderesse Confédération Suisse est sa débitrice et lui doit immédiat paiement de la somme de fr. 1'147'438.65 (un million cent quarante-sept mille quatre cent trente-huit francs et soixante-cinq centimes), avec intérêts au taux de 5% l'an des le 24 août 2005, date de dépôt de la présente écriture, le montant ci-dessus étant augmenté:

a) du 25 septembre 2005 au 27 avril 2006:
de fr. 21'801.50 par mois, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance;

b) du 28 avril 2006 au 27 juillet 2006:
de fr. (21'801.50 ./. 14'990.40 =) 6'811.10 par mois, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance;

c) dès le 28 juillet 2006:
de fr. (6'811.10 ./. 2'581.65 =) 4'229.45 par mois, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance."
Dans sa réponse du 11 décembre 2006, la Confédération suisse a conclu au rejet de l'action de droit administratif de X._____, sous suite de frais.

Les parties ont confirmé leurs points de vue dans la réplique du 16 février 2007 et la duplique du 30 mai 2007.

X._____ étant décédé le 29 août 2006, ses héritiers légaux, soit son épouse A.X._____ et ses enfants B.X._____ et C.X._____ ont déclaré poursuivre la procédure.

Le 15 décembre 2006, le Conseil fédéral a prolongé de 24 mois le blocage fondé sur l'art. 184 al. 3 Cst. des avoirs en Suisse de Mobutu et de son entourage. Il a autorisé le Département fédéral des affaires étrangères à négocier, conclure et mettre en oeuvre les arrangements nécessaires avec les représentants de la famille Mobutu et du gouvernement de la RDC.

I.
Lors de la séance de débats préparatoires du 21 septembre 2007, l'instruction de la cause a été suspendue jusqu'à fin novembre 2007 pour faciliter une éventuelle transaction entre parties. Cette suspension a été prolongée au 30 janvier 2008, puis au 31 mars 2008. Les pourparlers entre parties n'ayant pas abouti, l'instruction de la cause a été reprise le 4 avril 2008.

Par ordonnance du 23 juillet 2008, le juge délégué a refusé aux demandeurs la communication d'autres pièces des dossiers du Département fédéral de justice et police (procédure d'entraide judiciaire) et du Département fédéral des affaires étrangères que celles qu'ils avaient pu consulter.

Les parties ont produit un mémoire conclusif dans le délai prolongé à cet effet au 27 octobre 2008. Au terme de leur mémoire, les demandeurs ont conclu à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral de prononcer, avec suite de frais et dépens:
"Ia) Que la défenderesse Confédération Suisse est leur débitrice et qu'elle leur doit immédiat paiement de la somme de fr. 549'959.– (cinq cent quarante-neuf mille neuf cent cinquante-neuf francs)
avec intérêt au taux de 5% l'an dès le 24 août 2005, date d'ouverture d'action, le montant ci-dessus étant augmenté:
a) du 25 septembre 2005 au 27 avril 2006:
de fr. 14'065.45 par mois, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance;

b) du 28 avril 2006 au 27 juillet 2006:
de fr. (14'065.45 ./. 9'671.20 =) 4'394.25 par mois, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance;

c) de fr. (4'394.25 ./. 1'665.60 =) 2'728.65 par mois, chaque mensualité portant elle-même intérêt au taux de 5% l'an dès son échéance.
Ib) Que la défenderesse est leur débitrice, en outre, de la somme de fr. 561'746.30 (cinq cent soixante et un mille sept cent quarante-six francs et trente centimes), avec intérêt à 5% l'an dès le 24 août 2005 sur fr. 295'000.–, et dès le dépôt du présent mémoire pour le surplus."

La procédure probatoire a été clôturée par ordonnance du 28 octobre 2008. Les parties ont renoncé aux débats principaux (publics) avec plaidoiries et au prononcé de l'arrêt en public.

J.
Par courrier du 9 décembre 2008, le Département fédéral des finances a produit la copie de deux documents établis par l'Office de poursuite de Zurich le 10 novembre 2008 selon lesquels les demandeurs ont obtenu le versement de 181'979 fr. 04 et de 544'442 fr., soit de 726'421 fr. 04 provenant des avoirs de Mobutu Mama Bodi Ladawa et de Mobutu Sese Seko.

Le 12 décembre 2008, le Conseil fédéral a prolongé le blocage des avoirs de Mobutu et de son entourage une dernière fois, et à titre exceptionnel, jusqu'au 28 février 2009.

Considérant en droit:

1.
La présente action en responsabilité a été introduite devant le Tribunal fédéral avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.10), qui remplace la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (cf. art. 131 al. 1 LTF). La présente procédure de recours est donc régie par l'ancien droit (cf. art. 132 al. 1 LTF).

2.
2.1 Selon l'art. 10 al. 1 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRCF; RS 170.32, dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 1994, applicable en l'espèce), l'autorité compétente statue sur les réclamations contre la Confédération qui sont contestées ou sur celles qui sont dirigées contre elle. Le Tribunal fédéral statue en instance unique au sens des art. 116 et suivants OJ sur les demandes contestées de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale résultant de l'activité officielle des personnes énumérées à l'art. 1 al. 1 lettres a à c. La Confédération peut être actionnée devant le Tribunal fédéral si l'autorité compétente a laissé s'écouler trois mois à compter du jour de la réclamation sans la contester ou sans prendre position. D'après l'art. 20 al. 3 LRCF, si, dans les cas visés à l'art. 10 al. 2 LRCF, la Confédération conteste la demande ou si elle ne prend pas position dans les trois mois, le lésé doit introduire action dans un nouveau délai de six mois sous peine de péremption.

2.2 La présente action est dirigée contre les membres du Conseil fédéral ainsi que contre les fonctionnaires du Département des affaires étrangères, de l'Office fédéral de la justice et de l'Office fédéral de la police. Même si les prétendus actes illicites ont été commis aussi par des fonctionnaires ou autres agents de la Confédération, des prétentions en responsabilité à l'encontre de membres du Conseil fédéral doivent être jugées dans le cadre d'une action de droit administratif portée devant le Tribunal fédéral en instance unique. Le Tribunal fédéral a jugé qu'une scission de la procédure de l'action en pareille hypothèse ne se justifie pas (ATF 126 II 145 consid. 1b p. 149 s.).

Feu X._____ a adressé à l'Administration fédérale des finances une demande de dommages et intérêts le 24 novembre 2004. Par lettres des 15 mars et 26 avril 2005, la Confédération lui a indiqué qu'elle n'avait pas pu prendre position sur cette demande dans le délai légal de trois mois échéant le 24 février 2005 et qu'il disposait d'un délai de six mois, soit jusqu'au 24 août 2005 pour déposer une action de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Il n'y a pas de motif d'irrecevabilité d'après l'art. 117 OJ. Le demandeur étant décédé le 29 août 2006, ses héritiers ont pris sa place dans la présente action (art. 17 al. 3 PCF en relation avec l'art. 120 OJ; cf. arrêt 2P.13/1997 du 7 décembre 1998 consid. 1c in Pra 1999 n°48 p. 271). Le Département des finances a qualité pour représenter la Confédération (art. 119 al. 2 OJ).

Déposée par mémoire du 24 août 2005 dans les formes et dans le délai de péremption de l'art. 20 al. 3 LRCF, l'action de droit administratif est en principe recevable.

2.3 Pour le surplus, la procédure est régie par les art. 3 à 85 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1946 (PCF; RS 273) applicables par analogie (art. 120 OJ).

3.
3.1 D'après l'art. 36 al. 1 PCF, la preuve n'est admise que pour établir des faits pertinents; elle ne porte que sur des faits contestés. Le juge n'est pas lié par les offres de preuves des parties; il ne retient que les preuves nécessaires. Il peut ordonner des preuves que les parties n'ont pas offertes (art. 37 PCF). Le juge apprécie les preuves selon sa libre conviction (art. 40, 1ère phr., PCF).

3.2 Lors des débats préparatoires du 21 septembre 2007, les demandeurs ont renoncé à l'audition de D._____, préposé à l'Office des poursuites et faillites de Lavaux et de E._____, président du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois.

3.3 Les demandeurs ont requis l'audition de F._____, ancien vice-directeur de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, de G._____, directeur suppléant de la Direction Entraide judiciaire internationale de l'Office fédéral de la justice et de A.X._____ en tant que partie, afin de prouver que les fonctionnaires des départements fédéraux concernés par cette affaire étaient convaincus que la créance de feu X._____ contre l'ex-Président du Zaïre Mobutu Sese Seko n'avait aucun fondement et aurait été "fabriquée de toute pièce après la chute du régime Mobutu [...]", feu X._____ cherchant à participer ainsi à la curée". Ces moyens de preuve ne sont pas nécessaires. Il suffit de constater que les demandeurs disposent d'un jugement civil entré en force pour établir leur créance.

3.4 Les demandeurs requièrent aussi l'audition de H._____ employé de l'UBS SA à Zurich.

Ils entendent prouver d'une part que, sitôt le séquestre des avoirs bancaires de Mobutu Sese Seko ordonné par le Président du Tribunal de 1ère instance de Genève le 13 mars 2006, UBS SA avait "pris les dispositions nécessaires". Ce fait ressort toutefois déjà du contenu de la pièce n°121 produite par les demandeurs à l'appui de leur réplique. Le témoignage de H._____ sur ce point n'est par conséquent pas nécessaire.

Ils entendent d'autre part prouver que le Conseil fédéral avait été prévenu de l'existence de cette saisie et savait, au moment de prolonger le blocage des avoirs de Mobutu Sese Seko le 15 décembre 2006, que ceux-ci faisaient l'objet d'une telle saisie. Sur ce point également, il est inutile d'entendre H._____, parce que le Conseil fédéral savait, par le biais d'un courrier des demandeurs adressé le 6 juin 2006 à I._____ de la Direction du droit international public, qu'ils n'avaient pas été totalement désintéressés par la distribution des deniers effectuée le 23 mai 2006 et devraient "nécessairement se couvrir du solde de leur créance par les autres avoirs - soit les avoirs bancaires [...]".

3.5 Les demandeurs ont demandé l'audition en qualité de partie de Jeannette Hofmann. Ils entendent ainsi éclaircir les circonstances qui ont entouré les relations entre la Confédération et feu X._____ lorsqu'il travaillait au Zaïre, celles qui ont précédé l'ouverture par le demandeur du procès civil contre les héritiers de Mobutu Sese Seko et celles qui ont entouré le procès lui-même. Tous ces faits ressortent également des pièces versées par celui-ci à l'appui de ses allégués. Il n'est par conséquent pas nécessaire d'entendre Jeannette Hofmann à ce sujet.

3.6 Dans leur mémoire conclusif déposé le 27 octobre 2008, les demandeurs ont renoncé à leur requête d'expertise destinée à établir le taux de l'intérêt (supérieur à 5%) applicable au montant de leur dommage en capital. Ils ont également renoncé à une même requête aux fins d'établir le montant des honoraires d'avocat comme élément de leur dommage.

4.
Les demandeurs ont demandé d'avoir accès à l'ensemble des dossiers déposés par le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de justice et police.

4.1 Le droit de consulter le dossier est un aspect du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 129 I 85 consid. 4.1 p. 88/89; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504/505; 127 I 54 consid. 2b p. 56, et les arrêts cités). Il est concrétisé notamment par l'art. 38 PCF, selon lequel les parties ont le droit d'assister à l'administration des preuves et de prendre connaissance des pièces produites. Lorsque la sauvegarde de secrets d'affaires d'une partie ou d'un tiers l'exige, le juge doit prendre connaissance d'une preuve hors de la présence de la partie adverse ou des deux parties (art. 38 PCF). En particulier, le justiciable ne peut exiger la consultation de documents internes à l'administration, à moins que la loi ne le prévoie (ATF 125 II 473 consid. 4a p. 474/475; 122 I 153 consid. 6a p. 161; 117 Ia 90 consid. 5 p. 105/106 et les arrêts cités). Il s'agit des notes dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer les interventions et décisions nécessaires. Il peut également s'agir de communications entre les fonctionnaires traitant le dossier. Dans le contexte qu'il y a lieu d'examiner ici, le dossier qui peut être consulté par les parties comprend normalement les communications, lettres et notes adressées par l'administration à des tiers ou reçues d'eux, qu'il s'agisse notamment d'intervenants, d'autres personnes privées ou des autorités de la RDC, sauf si d'importants intérêts publics ou privés s'y opposent (art. 27 PA). Cette restriction du droit de consulter le dossier doit de manière normale empêcher que la formation interne de l'opinion de l'administration sur les pièces déterminantes et sur les décisions à rendre ne soit finalement totalement ouverte au public (ATF 115 V 297 consid. 2g p. 303 et 113 Ia 1 lettre cc p. 9). Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci n'ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion. Encore faut-il ne pas qualifier de notes internes des pièces ou le résultat de preuves déterminantes pour la prise d'une décision (ATF 115 V 297 consid. 2g p. 303).

Dans le domaine de l'entraide pénale internationale, le droit de consulter le dossier est concrétisé par l'art. 80b de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, du 20 mars 1981 (EIMP; RS 351.1), qui renvoie aux art. 26 et 27 PA (cf. ATF 113 Ib 257 consid. 4c p. 268-270). L'accès au dossier est, selon l'art. 80b EIMP, réservé à l'ayant droit, c'est-à-dire celui qui a qualité de partie et, partant, qualité pour recourir au sens de l'art. 80h let. b EIMP (ATF 127 II 104 consid. 4b p. 111; cf. Caroline Gstöhl, Geheimnisschutz im Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Berne 2008, p. 367), et dans la seule mesure nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts (art. 80b al. 1 EIMP).

4.2 En l'espèce, il convient d'abord de constater que la Confédération a très largement restreint la consultation des dossiers du Département fédéral des affaires étrangères (515 pièces) et du Département fédéral de justice et police (935 pièces). Le Tribunal fédéral a cependant pu consulter les documents en question et n'a pas décelé de pièce pertinente, de nature à influer sur le sort de la présente affaire, qui doive être communiquée aux demandeurs.

Les demandeurs et, avant eux, feu X._____, ne remplissent pas les conditions pour être partie à la procédure d'entraide internationale en matière pénale. A supposer que tel soit néanmoins le cas, le secret bancaire s'oppose à ce qu'ils puissent consulter l'intégralité du dossier de l'entraide, leur but n'étant pas de s'opposer à l'entraide mais d'avoir connaissance des avoirs sur lesquels a porté le séquestre EIMP, puis le blocage fondé sur l'art. 184 al. 3 Cst.

Dans ces conditions, les demandeurs ne sont pas autorisés à consulter les pièces confidentielles déposées par le Département fédéral des affaires étrangères (515 pièces) et le Département fédéral de justice et police. Leur requête est rejetée.

5.
5.1 Aux termes de l'art. 3 al. 1 LRCF, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute de celui-ci. Cette disposition consacre une responsabilité primaire, exclusive et causale de l'Etat, en ce sens que le tiers lésé ne peut rechercher que l'Etat, à l'exclusion du fonctionnaire ou de l'agent responsable, et qu'il n'a pas à établir l'existence d'une faute; il lui suffit d'apporter la preuve d'un acte illicite, d'un dommage ainsi que d'un rapport de causalité entre ces deux éléments (ATF 106 Ib 354 consid. 2b p. 360 s.).

La condition de l'illicéité au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF, que traduit de manière peu heureuse l'expression "sans droit", suppose que l'Etat, au travers de ses organes ou de ses agents, ait violé des prescriptions destinées à protéger un bien juridique. Selon les circonstances, un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation conféré par la loi peut réaliser cette condition (cf. ATF 118 Ib 473 consid. 2b p. 476; 116 Ib 193 consid. 2b p. 196). La jurisprudence a également considéré comme illicite la violation de principes généraux du droit (cf. ATF 118 Ib 473 consid. 2b; 116 Ib 193 consid. 2a p. 195). Une omission peut aussi, le cas échéant, constituer un acte illicite, mais il faut alors qu'il existe, au moment déterminant, une norme juridique qui sanctionne explicitement l'omission commise ou qui impose à l'Etat de prendre en faveur du lésé la mesure omise; un tel chef de responsabilité suppose donc que l'Etat ait une position de garant vis-à-vis du lésé et que les prescriptions qui déterminent la nature et l'étendue de ce devoir aient été violées (cf. ATF 123 II 577 consid. 4d/ff p. 583; 118 Ib 473 consid. 2b p. 476/477; 116 Ib 367 consid. 4c p. 374; Jost Gross, Schweize-risches Staathaftungsrecht, 2e éd., Berne 2001, p. 164, 175
s.).

Si le fait dommageable consiste dans l'atteinte à un droit absolu (comme la vie ou la santé humaines, ou le droit de propriété), l'illicéité est d'emblée réalisée, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement spécifique; on parle à ce propos d'illicéité par le résultat (Erfolgsunrecht). Si, en revanche, le fait dommageable constitue une atteinte à un autre intérêt (par exemple le patrimoine), l'illicéité suppose qu'il existe un "rapport d'illicéité", soit que l'auteur ait violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause; c'est ce qu'on appelle l'illicéité par le comportement (Verhaltensunrecht) (cf. ATF 132 II 301 consid. 4.1 p. 317/318; ATF 118 Ib 473 consid. 2b; Jost Gross, op. cit., p. 170/171, 175 ss). La simple lésion du droit patrimonial d'un tiers n'emporte donc pas, en tant que telle, la réalisation d'un acte illicite; il faut encore qu'une règle de comportement figurant dans l'ordre juridique interdise une telle atteinte et que cette règle ait pour but la protection du bien lésé (ibidem). Lorsque l'illicéité reprochée procède d'un acte juridique (une décision, un jugement ...), seule la violation d'une prescription
importante des devoirs de fonction est susceptible d'engager la responsabilité de la Confédération (cf. ATF 132 II 305 consid. 4.1 p. 317/318; 123 II 577 consid. 4d/dd p. 582; 118 Ib 163 consid. 2 p. 164).

5.2 Les demandeurs mettent en cause le comportement de plusieurs organes de la Confédération, soit de l'Office fédéral de la police, de l'Office fédéral de la justice, du Département fédéral des affaires étrangères et du Conseil fédéral au regard de certaines décisions ou en raison d'abstentions de l'Etat qu'ils qualifient d'illicites. Leurs critiques portent essentiellement sur le retard apporté à clôturer la procédure d'entraide internationale, sur la décision de l'Office fédéral de la justice du 22 mars 2001 de bloquer une partie du produit de la vente de l'immeuble de Savigny, sur le comportement contraire à la bonne foi de l'Administration fédérale dans la procédure de plainte en matière de poursuite en automne 2003, sur la décision de blocage du Conseil fédéral du 15 décembre 2003 et sur l'absence de réelle collaboration des autorités fédérales pour faciliter l'aboutissement de séquestres bancaires.
5.3
5.3.1 Invoquant diverses irrégularités formelles ou matérielles affectant la demande d'entraide internationale en matière pénale présentée par la RDC, les demandeurs reprochent essentiellement à l'Office fédéral de la police - et à l'Office fédéral de la justice qui lui a succédé dès le 1er juillet 2000 - d'avoir tardé à clôturer la procédure d'entraide, avec cette conséquence que les prétentions de feu X._____, admises par jugement et déduites en poursuite, ont été paralysées par des mesures d'entraide qui auraient dû être levées précédemment. Ils font valoir qu'à tout le moins à la date du 17 novembre 2000, correspondant à la première intervention de feu X._____ auprès de l'Office fédéral de la justice, les mesures d'entraide ne pouvaient plus être maintenues dès lors qu'il était évident que la RDC se désintéressait de la procédure pour privilégier une politique de réconciliation nationale. En outre, les autorités fédérales auraient dû se rendre compte, à cette époque déjà, que les faits qui faisaient l'objet de la procédure d'entraide internationale en matière pénale, étaient prescrits selon le droit suisse, en application de l'art. 5 al. 1 lettre c EIMP.
5.3.2 La défenderesse soutient pour sa part que l'EIMP ne fixe pas de délai de clôture de la procédure et que la durée de celle-ci peut varier en fonction des circonstances. En l'espèce, compte tenu de la situation politique

en RDC, cette durée n'était pas déraisonnable. En tout état de cause, la partie demanderesse avait la faculté de recourir pour déni de justice ou retard injustifié à statuer. De plus, les décisions rendues en matière d'entraide avaient force de chose jugée et ne pouvaient pas être revues dans une procédure en responsabilité, conformément à l'art. 12 LRCF.
5.3.3 La demande d'entraide présentée par la RDC a été déposée le 7 mai 1997 et complétée les 2 et 19 août 1997, ainsi que le 28 novembre 1997. La clôture étant intervenue le 22 décembre 2003, la procédure a duré environ six ans et demi. Bien que la loi ne prévoie pas de délai pour statuer sur une requête en matière d'entraide pénale internationale, l'art. 17a EIMP impose toutefois à l'autorité compétente une obligation de célérité. On peut se demander, à l'instar des demandeurs, si cette obligation a été respectée en l'espèce. Il ressort en effet des dossiers des autorités fédérales que la RDC ne s'est guère préoccupée de la procédure qu'elle avait initiée. C'est en effet constamment la Confédération qui l'a relancée pour qu'elle étaie sa requête, par l'intermédiaire des deux conseils successifs qu'elle avait mandatés pour la représenter. Même si les interventions de la Confédération n'ont pas été très nombreuses, elles ont toutefois abouti à une rencontre entre le Conseil fédéral et une délégation congolaise conduite par le Procureur général de la République Démocratique du Congo, qui s'est tenue à Berne le 7 novembre 2000. Certes, cette entrevue n'a guère débouché sur des résultats concrets, laissant effectivement le sentiment
que la RDC se désintéressait de la procédure. Il n'est toutefois pas déraisonnable d'admettre que les autorités fédérales aient pu espérer que la RDC donne enfin suite à leur requête, en dépit d'une situation politique locale peu stable. Dans ces conditions, et compte tenu des caractéristiques des relations diplomatiques entre Etats, la durée de la procédure en tant que telle n'est pas de nature à engager la responsabilité de la Confédération.

L'examen du respect de l'obligation de célérité au regard de la prescription ne permet pas d'aboutir à une conclusion différente, la constatation de la prescription absolue au sens de l'art. 5 al. 1 lettre c EIMP pouvant poser des questions délicates en l'absence d'un dossier suffisamment étayé.

Il est donc superflu d'examiner si feu X._____, auquel les autorités fédérales avaient clairement dénié la qualité de partie à la procédure d'entraide, aurait néanmoins pu se plaindre d'un déni de justice pour retard injustifié à statuer, en se fondant sur l'art. 74a al. 5 lettre c EIMP.

Au demeurant, les objets et valeurs dont la remise est subordonnée à une décision définitive et exécutoire dans l'Etat requérant au sens de l'art. 74a al. 3 EIMP demeurent saisis jusqu'à réception de la décision étrangère ou jusqu'à ce que l'Etat requérant fasse savoir à l'autorité d'exécution qu'une telle décision ne peut plus être rendue selon son propre droit, notamment à raison de la prescription (Robert Zimmermann, La coopération judiciaire internationale en matière pénale, 2e éd. Berne 2004, n°190, p. 201 et les références citées).

A supposer que la procédure d'entraide ait pu se terminer plus tôt, que ce soit en raison de la prescription ou en application du principe de célérité, la jurisprudence a déjà jugé que les droits des tiers au sens de l'art. 74a al. 4 et 5 EIMP n'empêchent pas la remise immédiate des valeurs séquestrées (ATF 123 II 595 consid. 6; Moreillon, Commentaire romand de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, Bâle 2004, n°45 ad art. 74a EIMP). Du moment que la remise peut avoir lieu malgré l'art. 74a EIMP, ce qui constitue une mesure définitive, il est douteux qu'un séquestre prononcé dans une procédure d'entraide qui dure anormalement longtemps puisse causer un dommage à de tels tiers. A cela s'ajoute que le Conseil fédéral a rendu, le 17 mai 1997 déjà, une ordonnance fondée sur l'art. 102 ch. 8 aCst., relative à la sauvegarde des avoirs de la République du Zaïre en Suisse. Cela tend à démontrer que même si la procédure d'entraide avait été écourtée, une mesure de blocage avait déjà été prononcée et aurait assurément suivi la clôture de la procédure d'entraide.
5.4
5.4.1 Les demandeurs font également valoir un comportement illicite des autorités fédérales en relation avec la procédure de poursuite devant l'Office des poursuites de Lavaux. Ils leur reprochent d'avoir créé et maintenu une situation interdisant au Préposé de se conformer à l'art. 144 al. 1 LP conférant à feu X._____, en sa qualité de créancier, le droit d'exiger la distribution des deniers dès la réalisation des biens compris dans une série. Ils soutiennent en outre que la décision de l'Office fédéral de la justice du 22 mars 2001 opérait une distinction inadmissible entre créanciers du fait du blocage du produit de la vente des meubles et immeubles sis à Savigny pénalisant un seul créancier, X._____. Un tel blocage était, en tout état de cause, illicite dès

la reconnaissance de la créance de l'intéressé par la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois.
5.4.2 La défenderesse conteste pour sa part toute violation d'une prescription importante des devoirs de fonction des organes de la Confédération dans la mesure où le traitement différencié réservé aux créanciers résultait de la nature (réelle ou personnelle) des créances invoquées.
5.4.3 La décision de l'Office fédéral de la justice du 22 mars 2001 a consisté à lever les mesures provisoires ordonnées par l'Office fédéral de la police les 16 et 26 mai 1997 (restriction du droit d'aliéner les immeubles de Savigny et mise sous scellés de l'immeuble principal), à inviter l'Office des poursuites de Lavaux à vendre les meubles et immeubles sous séquestre, à affecter le produit de la vente au remboursement des frais d'entretien engagés par la Confédération, à désintéresser les créanciers titulaires de droits de gage fiscaux et à bloquer le solde des fonds disponibles. Cette décision avait pour conséquence d'empêcher feu X._____ de percevoir le dividente qui lui était attribué.

Dans son arrêt du 14 septembre 2005, la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral a jugé que la mesure de blocage ordonnée en 1997 à la suite de la demande d'entraide judiciaire internationale était visée par l'art. 44 LP et avait priorité sur le séquestre de la LP. Il en allait de même du blocage ordonné le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 184 al. 3 Cst. (cf. arrêt 7B 20/2005, consid. 2 et 3 et les références citées). Par conséquent, la question de savoir si la différence de traitement entre les créanciers colloqués au tableau de distribution établi par l'Office des poursuites de Lavaux viole le droit ne saurait être examinée au regard des dispositions contenues dans la loi sur les poursuites et faillites. Tout au plus les autorités fédérales étaient-elles tenues de respecter l'art. 8 Cst., tout en tenant compte du but et des mesures de blocage.

A cet égard, la distinction opérée par l'Office fédéral de la justice entre les créances de nature réelle et les créances de nature personnelle n'était pas dépourvue de fondement, compte tenu de la procédure d'entraide en cours. En effet, le désintéressement des titulaires de créances de nature réelle (soit celles liées à l'immeuble, comme le remboursement des frais d'entretien, ou celles résultant de droits de gage fiscaux sur l'immeuble) pouvait intervenir avant la clôture de la procédure d'entraide dès lors que ces créances devaient être honorées indépendamment du sort du produit de la vente, qui dépendait de l'issue de cette procédure. Pour les titulaires de créances de nature personnelle, à l'instar de feu X._____, une distribution des deniers n'était guère concevable avant la clôture de la procédure d'entraide.

L'Office fédéral de la justice n'a donc pas violé le principe de l'égalité de traitement des créanciers en désintéressant uniquement ceux d'entre eux qui disposaient d'une créance de nature réelle. Les objections des demandeurs tenant au mode d'acquisition de l'immeuble de Savigny par Mobutu - dont il aurait hérité de l'une de ses épouses et ne serait donc pas le produit d'une infraction - et à l'obligation de l'Office fédéral de la justice de tenir compte des droits connus de feu X._____ ne sont pas de nature à modifier cette appréciation. D'une part, le dossier ne contient pas d'indications précises quant aux circonstances de l'acquisition de l'immeuble et à la qualité d'héritier de Mobutu - on ignore d'ailleurs si ce prétendu héritage inclut le mobilier -, d'autre part la créance de feu X._____ n'avait pas encore été reconnue judiciairement, le jugement de la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois étant devenu définitif et exécutoire le 5 juillet 2001, soit postérieurement à la décision de l'Office fédéral de la justice du 22 mars 2001.
5.5
5.5.1 A propos de la plainte LP déposée le 4 octobre 2002 par feu X._____ à l'encontre de la décision du Préposé de l'Office des poursuites de Lavaux refusant de lui verser sa part du produit de la vente des biens mobiliers et immobiliers sis à Savigny, les demandeurs font grief à l'Office fédéral de la justice d'avoir multiplié les demandes de renvoi d'audience en faisant état de pourparlers transactionnels inexistants dans le seul but d'éviter que les mesures de blocage soient soumises à un contrôle judiciaire. Invoquant le principe de la bonne foi, ils soutiennent que des assurances avaient été données à feu X._____, lors d'une entrevue le 3 octobre 2003, selon lesquelles l'entraide judiciaire serait clôturée à défaut de production par la RDC, d'ici au 30 novembre 2003, d'éléments concrets sur l'existence d'une procédure pénale contre Mobutu et consorts et qu'il recevrait paiement du dividende lui revenant. Ces garanties l'avaient amené à requérir lui-même le report de l'audience du 9 octobre 2003 dont il n'avait pourtant obtenu le maintien que par le biais d'un recours pour refus de statuer auprès de la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal vaudois. Or, il s'était avéré ultérieurement que les affirmations

de l'Office fédéral de la justice étaient fallacieuses puisque les autorités fédérales organisaient déjà la mise sur pied d'une nouvelle mesure fondée sur l'art. 184 al. 3 Cst. destinée à se substituer à la mesure de blocage fondée sur l'EIMP
5.5.2 Découlant directement de l'art. 9 Cst., le principe de la bonne fois protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement ("ohne weiteres") de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636
s.; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).
5.5.3 En l'espèce, il n'est pas établi à satisfaction de droit que les différents reports de l'audience primitivement fixée au 31 octobre 2002 soient exclusivement le fait des autorités fédérales et ait été délibérément sollicités par celles-ci pour échapper au contrôle judiciaire des mesures de blocage ordonnées. C'est en effet la RDC, qui était représentée par un avocat et était partie à la procédure de plainte, qui a requis le report de l'audience initiale. Elle est d'ailleurs également intervenue auprès de l'Office fédéral de la justice pour l'inviter à requérir le renvoi de l'audience appointée au 24 avril 2003. En outre, on ne peut pas exclure que l'Office fédéral de la justice - qui avait à cette époque des contacts réguliers avec le mandataire de la RDC - ait pu nourrir l'espoir, même ténu, qu'un accord entre parties aboutisse au retrait de la plainte. A cela s'ajoute que la lenteur de la procédure peut s'expliquer en partie par les difficultés soulevées par la requête de feu X._____ de pouvoir prendre connaissance du dossier de l'entraide pénale. Au demeurant, feu X._____ ne s'est pas opposé aux requêtes de renvoi des audiences des 12 décembre 2002 et 27 février 2003. Il n'a agi en ce sens que pour le report de
celle agendée au 22 mai 2003.

Pour ce qui est des assurances données à feu X._____ le 3 octobre 2003, il ressort des différents courriers échangés que l'Office fédéral de la justice s'est assurément engagé à lever les mesures d'entraide si la RDC n'établissait pas de manière crédible, d'ici au 30 novembre 2003, l'existence de poursuites pénales sur son territoire. Bien que feu X._____ ait pu de bonne foi inférer des propos de l'Office fédéral de la justice qu'il pourrait percevoir le dividende qui lui revenait dès la levée des mesures en question, il faut constater qu'une telle assurance n'a pas été formulée expressément par l'Office fédéral de la justice. Il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner si cette formulation était volontairement imprécise au motif que l'Office fédéral de la justice savait déjà, en octobre 2003, que le Conseil fédéral ordonnerait des mesures de blocage fondées sur l'art. 184 al. 3 Cst. En effet, feu X._____ n'a pas pris de dispositions à la suite des assurances reçues de nature à entraîner pour lui un préjudice. Il a certes requis le report de l'audience du 9 octobre 2003 dans l'attente de l'échéance du 30 novembre 2003 devant concrétiser l'espoir de percevoir les montants lui revenant. Peu de temps après cette échéance,
soit le 15 décembre 2003, il a toutefois pris connaissance de la décision de blocage du Conseil fédéral. Dès qu'il a pu obtenir, en date du 14 mai 2004, une décision formelle du Département fédéral des affaires étrangères confirmant que le blocage ordonné par le Conseil fédéral était opposable aux avoirs qu'il revendiquait, feu X._____ a formé, le 14 juin 2004, le recours de droit administratif ayant abouti à l'arrêt du Tribunal fédéral du 27 avril 2006 (cause 1A.150/2004). A supposer qu'il n'ait pas sollicité le report de l'audience du 9 octobre 2003, feu X._____ n'aurait pas obtenu plus rapidement le contrôle judiciaire du blocage des fonds que l'Office fédéral de la justice tentait, selon lui, d'éviter au travers d'une attitude dilatoire dans la procédure de plainte LP.

Partant, ni le déroulement de la procédure de plainte LP, ni les assurances données à feu X._____ lors de l'entrevue du 3 octobre 2003 ne sont constitutifs d'actes illicites au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF.

5.6
5.6.1 Les demandeurs soutiennent encore que la mesure de blocage ordonnée par le Conseil fédéral le 15 décembre 2003 était illicite au regard de plusieurs principes constitutionnels, soit "des garanties de procédure et de la propriété" ainsi que "de la séparation des pouvoirs, de la légalité et de la proportionnalité". Ils soulignent, pour l'essentiel, le comportement illicite des autorités fédérales consistant à invoquer la sauvegarde des intérêts de la Suisse en instaurant une mesure de substitution à l'entraide internationale en matière pénale ayant pour effet de paralyser les droits reconnus à feu X._____ par un jugement, alors qu'il aurait été possible de concilier la prise en considération des droits de celui-ci et certaines préoccupations de nature politique en faisant une exception en faveur des ressortissants suisses dont les créances étaient fondées sur un jugement rendu en Suisse. En tout état de cause, le blocage décidé par le Conseil fédéral n'était pas apte à sauvegarder les intérêts de la Suisse par le biais d'un accord négocié avec toutes les parties intéressées dès lors que feu X._____ n'avait pas accepté de négocier la créance qu'il revendiquait.
5.6.2 La défenderesse fait pour sa part valoir que l'art. 184 al. 3 Cst. permet au Conseil fédéral, lorsque la sauvegarde des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'étranger l'exige, de se substituer au législateur en légiférant par voie d'ordonnance, en prenant des décisions dépourvues de base légale ou en édictant des mesures pouvant déroger au droit ordinaire. Dans le cas particulier, la mesure de blocage ordonnée sauvegardait les intérêts de la Suisse dans ses relations avec l'étranger en ce sens qu'elle délivrait un message important de politique étrangère, soit la solidarité de la Suisse avec les pays en voie de développement dont les avoirs étatiques avaient été illégalement détournés. Il était nécessaire et urgent d'adopter une telle mesure, dont la durée était par ailleurs limitée dans le temps. En outre, l'annulation par le Tribunal fédéral de la décision du Département fédéral des affaires étrangères du 14 mai 2004 déclarant le blocage opposable aux avoirs revendiqués par feu X._____ ne suffisait pas à rendre illicite au sens de l'art. 3 LRCF, le comportement du Département, la violation du principe de proportionnalité ne pouvant pas être qualifiée de violation d'une obligation fondamentale ou d'un devoir de service
essentiel.
5.6.3 Dans son arrêt du 27 avril 2006 (cause 1A.150/2004), le Tribunal fédéral a déjà retenu que feu X._____ ne pouvait pas se prévaloir de la violation des principes de la séparation des pouvoirs et des garanties de procédure (consid. 9), ainsi que de la légalité (consid. 10). Il a en revanche reconnu que la décision du Département fédéral des affaires étrangères du 14 mai 2004 portait atteinte à un droit fondamental de feu X._____, soit à celui de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), en ce sens que la mesure de blocage litigieuse avait pour effet de paralyser l'exécution du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001, mais n'a examiné la justification de cette atteinte que sous l'angle de la proportionnalité, pour admettre que ce principe avait été violé (consid. 11).

Il importe de distinguer la mesure de blocage du 15 décembre 2003 de son opposabilité aux avoirs de feu X._____. Dans l'arrêt précité (cause 1A.150/2004), le Tribunal fédéral a admis au moins sur le principe qu'il n'était pas insoutenable de considérer, pour des motifs de nature éminemment politique, que le blocage décidé par le Conseil fédéral le 15 décembre 2003 avait été ordonné en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans ses relations avec l'étranger, qu'il était nécessaire et urgent de l'ordonner pour atteindre le but visé et que sa durée était limitée. Dans cette mesure, il satisfaisait aux conditions de l'art. 184 al. 3 Cst. (consid. 10.3 à 10.6). Il n'y a pas lieu de revenir sur cette appréciation, sauf à préciser que la mesure provisoire, destinée à déployer ses effets jusqu'au 15 décembre 2006, a été prolongée une première fois jusqu'au 15 décembre 2008, puis une seconde fois jusqu'au 28 février 2009, portant ainsi à 11 ans et 9 mois la durée globale du blocage, ordonné à compter du 17 mai 1997.

S'agissant de l'opposabilité du blocage du 15 décembre 2003 aux avoirs revendiqués par feu X._____, implicitement contenue dans la décision du Conseil fédéral mais communiquée le 15 mai 2004 seulement à l'intéressé par le Département fédéral des affaires étrangères, il convient d'en examiner globalement la justification, sans se limiter à la seule proportionnalité de la mesure.

Le but du blocage litigieux était de sauvegarder la réputation de la Suisse au plan international par la recherche d'une solution négociée au sujet de la répartition des avoirs bloqués, soit d'une part le solde du produit de la vente des meubles et immeubles de Savigny, d'autre part le contenu de différents comptes bancaires en Suisse. Cette négociation devait permettre de restituer au peuple congolais les biens pouvant provenir de la fortune con-

stituée par Mobutu au préjudice de celui-ci. Elle concernait la RDC, les héritiers de Mobutu et de son entourage et les créanciers tiers. Indépendamment des difficultés prévisibles à mettre d'accord les autorités de la RDC et les héritiers de Mobutu et de son entourage - du fait du nombre et de l'éparpillement de ceux-ci ainsi que des intérêts divergents des parties - une telle solution était d'emblée vouée à l'échec, dès lors que feu X._____ avait clairement fait savoir qu'il ne consentirait pas à négocier l'intégralité des avoirs qu'il revendiquait sur la base du jugement de la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois du 14 mars 2001. Cette position étant connue des autorités fédérales, on peut se demander quel était le sens du blocage de la créance de feu X._____, l'explication la
plus plausible étant de décourager l'intéressé et de l'amener à réduire ses prétentions, de guerre lasse. Au besoin, le créancier X._____ aurait même pu se voir imposer l'imputation d'une part de sa créance. Dans son recours du 25 août 2004 contre la décision du 13 août 2004 du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois autorisant la distribution des réalisations en faveur de feu X._____, la défenderesse soutenait en effet que les considérations de politique étrangère qui guidaient son action justifiaient un devoir de participation de la part de feu X._____ et relevait que l'empiétement du Conseil fédéral dans la continuation de la procédure de poursuite pour dettes et faillite l'emportait sur les intérêts privé de l'intéressé. On ne peut pas écarter non plus l'hypothèse du sacrifice de la créance de feu X._____ à la lecture de la lettre du Département fédéral des affaires étrangères du 22 décembre 2003 selon laquelle "le Conseil fédéral décidera du sort définitif de tous les avoirs de feu Mobutu et de son entourage après avoir pris connaissance notamment des résultats des pourparlers avec le gouvernement congolais et les parties qui réclament des droits concernant ces avoirs". Le Tribunal fédéral a d'ailleurs relevé
que l'opposabilité du blocage des fonds aux avoirs revendiqués par feu X._____ équivalait, au mieux, à une saisie de la somme reconnue à l'intéressé et, au pire, à une privation totale ou partielle de ses droits patrimoniaux (arrêt du 27 avril 2006 dans la cause 1A.150/2004, consid. 6.3 in fine). Or, une telle privation était à l'évidence illicite, l'intérêt public à préserver l'image de la Suisse - à supposer qu'il ait pu être satisfait par la mesure de blocage - ne pouvant prévaloir sur l'intérêt privé du recourant à obtenir l'exécution du jugement suisse dont il se prévalait.

L'origine du comportement obstructif des autorités fédérales à l'égard de feu X._____ doit probablement être recherchée dans la conviction de celles-ci que la prétention de l'intéressé était suspecte (pour reprendre les termes utilisés par la défenderesse) et que le jugement de la Cour civil du Tribunal cantonal vaudois était dépourvu de valeur dès lors de que la procédure n'avait pas été contradictoire. En mettant ainsi en cause la légitimité de feu X._____ à être payé sur le produit de la vente des biens sis à Savigny, les autorités fédérales empiétaient donc manifestement sur la compétence juridictionnelle des autorités cantonales vaudoises. Une telle attitude est d'autant moins justifiable que la défenderesse n'a jamais étayé ses soupçons quant à la justification de la prétention de feu X._____, à l'inverse de l'autorité judiciaire cantonale, qui a examiné son bien-fondé. Quant au fait que les héritiers de Mobutu n'ont pas procédé dans l'action introduite à leur encontre, feu X._____ ne peut pas en être tenu pour responsable. La procédure s'est d'ailleurs déroulée en parfaite conformité avec les règles du Code de procédure civile vaudois. A cet égard, on peut rappeler que le juge instructeur de cette cour n'a pas
donné entièrement gain de cause à feu X._____, qui réclamait un montant de 4'752'042 fr. 45 et qui a obtenu 2'351'133 fr. 70.

Pour le surplus, on ne voit pas que l'image de la Suisse au plan international ait pu être écornée par le paiement du dividende reconnu à feu X._____ ni, de manière plus générale, que la Suisse ait pu se voir reprocher d'avoir exécuté un jugement rendu au terme d'une procédure conforme à la Constitution et aux règles de procédure civile applicables. On le voit d'autant moins que le blocage avait déjà été partiellement levé pour permettre le désintéressement des créanciers publics et que les autorités congolaises s'étaient non seulement désintéressées de la procédure d'entraide, mais avaient même expressément déclaré, le 23 mars 2004, sous la plume du Ministre de la justice, qu'aucun obstacle légal ne s'opposait à l'exécution du jugement dont feu X._____ était bénéficiaire. Plutôt que de saisir cette opportunité pour enfin mettre un terme au litige l'opposant à feu X._____, la défenderesse, par le biais du Département fédéral des affaires étrangères, a mandaté le chargé d'affaires à l'Ambassade de Suisse à Kinshasa pour intervenir auprès du Ministère congolais de la justice afin d'obtenir, avec succès, que l'auteur de la lettre du 26 mars 2004 se rétracte et déclare ce

courrier nul et de nul effet. Une telle intervention
ne s'inscrit pas dans l'optique de la sauvegarde de l'image de la Suisse au plan international mais s'analyse plutôt comme une manifestation supplémentaire de cette forme de prévention qu'entretenait la défenderesse à l'égard de feu X._____.

Dans la mesure où le blocage des fonds du 15 décembre 2003 était opposable au dividende reconnu à feu X._____, il était illicite au sens de l'art. 3 LRCF non seulement du fait qu'il était disproportionné mais parce qu'il empiétait sur les compétences des autorités judiciaires suisses et qu'il constituait une atteinte à un droit absolu de feu X._____, soit la garantie de la propriété, matérialisé par une créance dûment reconnue par un Tribunal suisse.

5.7 Dans leur mémoire conclusif du 24 octobre 2008, les demandeurs ont encore fait grief à la Confédération d'avoir opposé le secret bancaire à leur demande portant sur les titulaires des fonds déposés auprès de UBS SA à Zurich et d'avoir manifesté son intention de permettre la restitution des avoirs bancaires à leurs titulaires. La responsabilité de la défenderesse serait ainsi engagée tant que la totalité de leurs créances ne serait pas honorée.

Si la défenderesse, au cours de la séance de débats préparatoires du 21 septembre 2007, a certes accepté de fournir un certain appui dans le cadre des procédures de séquestre engagées, il ne lui incombait pas, dans le respect du secret bancaire, de renseigner les demandeurs sur l'identité des titulaires de certains comptes ou d'intervenir directement auprès des établissements bancaires concernés. De plus, le blocage ordonné par le Conseil fédéral n'a pas empêché les demandeurs d'obtenir de l'Office des faillites de Zurich 1, à l'issue d'une procédure de séquestre, le paiement d'un montant de 726'421 fr. 04 en date du 11 novembre 2008. Il faut en déduire que le comportement illicite de la défenderesse ne concerne que le blocage du produit des ventes mobilières et immobilières sous séquestre à Savigny, indépendamment d'une hypothétique libération, en faveur de leurs titulaires, des avoirs bancaires, qui n'ont pas été soustraits aux créanciers au bénéfice d'un séquestre.

6.
Le dommage subi par les demandeurs résulte par conséquent de l'indisponibilité du dividende reconnu à feu X._____ par l'Office des poursuites de Lavaux provoqué par l'acte illicite du Conseil fédéral à l'encontre de ce dernier qu'a constitué l'opposabilité du blocage du Conseil fédéral du 15 décembre 2003 aux avoirs devant lui revenir. Un tel blocage n'a pas frappé les créances cédées à feu X._____, vouées à rester à découvert, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte.

Les considérants qui précèdent montrent que les conditions de l'art. 3 al. 1 LRCF, soit un acte illicite, un lien de causalité et un dommage sont réalisés en l'espèce, ce qui justifie d'admettre la responsabilité de la Confédération.

7.
Selon le tableau de distribution final de l'Office des poursuites de Lavaux, le dividende total en faveur de feu X._____ a été arrêté à 2'718'403 fr. 25. Un premier montant de 2'318'660 fr. 85 a été versé le 19 août 2004, un second le 28 juillet 2006, à concurrence de 399'742 fr. 40. Celui-ci n'a pas été touché par le blocage litigieux et la date de son paiement est indépendante de cette mesure. Les demandeurs ont donc été privés de la somme de 2'318'660 fr. 85 à compter du 22 décembre 2003, date de la clôture de la procédure d'entraide - dont on a vu ci-dessus que la durée n'était pas de nature à engager la responsabilité de la Confédération (consid. 5.3.3) - jusqu'au 28 avril 2006, date à laquelle ils ont pu en disposer à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral du 27 avril 2006. Cette indisponibilité, calculée au taux légal de 5% pendant deux ans et 127 jours, détermine un préjudice de 272'204 fr. 45. Il y a lieu de déduire de ce montant l'intérêt de 0,125% qui a été crédité aux demandeurs sur le compte de leur conseil pour la période courant du versement du montant, le 19 août 2004, à la libération des fonds, le 28 avril 2006. Appliqué au capital en cause, ce taux correspond, pour une période de un an et 253 jours, à une
somme de 4'907 fr. 25. Le préjudice des demandeurs, que la Confédération doit être appelée à réparer, s'élève ainsi à 267'297 fr. 20.

Le dommage qu'invoquent les demandeurs en relation avec les frais d'avocat engagés pour les différentes interventions destinées à faire lever les mesures de blocage sur le produit des ventes des biens sis à Savigny ne saurait en revanche être retenu. En effet, les frais liés à l'intervention d'un avocat avant l'ouverture d'un procès civil constituent un dommage réparable selon le droit de la responsabilité civile pour autant qu'ils ne soient pas compris dans les dépens accordés antérieurement (arrêt 4C.303/2004 du 19 août 2008, consid. 6.1 et les références citées). Indépendamment du fait que ces frais devraient se limiter à la période déterminante d'indisponibilité des fonds bloqués, il n'y a par conséquent pas place pour une indemnisation complémentaire, puisque les honoraires d'avocat justifiés par les procédure engagées ont été pris en compte en fonction de l'issue de ces procédures et des règles applicables en matière de dépens.

8.
La demande doit en conséquence être partiellement admise, en ce sens que la Confédération est la débitrice des demandeurs, solidairement entre eux, d'un montant de 267'297 fr. 20.

Vu l'issue de la procédure, les frais judiciaires sont mis à la charge des demandeurs à titre solidaire (art. 156 al. 7 OJ) pour trois quart et de la Confédération pour le solde (art. 156 OJ en relation avec l'art. 69 al. 2 PCF). Pour ce même motif, les demandeurs n'ont droit qu'à des dépens réduits (art. 159 OJ en relation avec l'art. 69 al. 2 PCF). La Confédération n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Le Tribunal fédéral prononce:

1.
La demande est partiellement admise.

2.
La Confédération est la débitrice de A.X._____, B.X._____ et C.X._____, solidairement entre eux, d'un montant de 267'297 fr. 20.

3.
Les frais de justice, arrêtés à 20'000 fr., sont mis à la charge des demandeurs pour 15'000 fr. et à la charge de la Confédération pour 5'000 fr.

4.
La Confédération versera aux demandeurs, solidairement entre eux, une indemnité de 15'000 fr. à titre de dépens.

5.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire des demandeurs et à la Confédération, par l'intermédiaire de Département fédéral des finances, Service juridique.

Lausanne, le 16 février 2009
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Müller Dubey