



Arrêt du 8 juillet 2014

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Hans Urech, Jean-Luc Baechler, juges,
Mathieu Azizi, greffier.

Parties

Bushra **Al-Assad**, née le 24 octobre 1960, Syrie,
représentée par Maître Eric Hess, avocat, SHS & Associés,
rue de Beaumont 3, 1206 Genève,
recourante,

contre

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

Objet

Mesures de coercition
Inscription dans l'annexe 2 à l'ordonnance instituant des
mesures à l'encontre de la Syrie.

Faits :**A.**

Le 9 mai 2011, le Conseil de l'Union européenne (ci-après: le Conseil) a adopté la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 121 du 10 mai 2011, p. 11). Cette décision institue notamment une interdiction d'entrée et de transit sur le territoire de l'Union des personnes mentionnées dans une annexe (art. 3 par. 1) et le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant à l'ensemble des personnes physiques ou morales, des entités et des organismes énumérés dans cette annexe (art. 4 par. 1) (voir également: règlement (UE) n° 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, JO L 121, du 10 mai 2011, p. 1).

B.

Le 18 mai 2011, le Conseil fédéral, se fondant sur la Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (Loi sur les embargos, [LEmb, RS 946.231]), a arrêté l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (ci-après: aO-Syrie; RO 2011 2193). Ces mesures de coercition comprennent, entre autres, le gel des avoirs et des ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités mentionnées dans l'annexe 2 de cette ordonnance (art. 2 al. 1 aO-Syrie) ainsi que, pour les personnes physiques citées dans dite annexe, une interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse (art. 4 al. 1 aO-Syrie). L'annexe 2, modifiée à plusieurs reprises par le Département fédéral de l'économie (DFE; depuis le 1^{er} janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et la recherche; ci-après: l'autorité inférieure), mentionne, dans sa version du 19 avril 2012 entrée en vigueur le 21 avril 2012, parmi les personnes soumises auxdites mesures, Bushra Al-Assad, aux motifs suivants:

« Soeur de Bashar Al-Assad et épouse de Asif Shawkat, vice-chef d'état-major chargé de la sécurité et de la reconnaissance.

Etant donné la relation personnelle étroite et la relation financière indissociable qu'elle entretient avec le président syrien Bashar Al-Assad, et d'autres personnages clés du régime syrien, elle profite du régime syrien et y est associée. »

C.

Le 21 mai 2012, Bushra Al-Assad (ci-après: la requérante) a interjeté recours directement contre son inscription dans l'annexe à l'ordonnance, concluant essentiellement à ce qu'ordre soit donné à l'autorité inférieure de

lui communiquer le dossier dont celle-ci dispose à son égard, à ce qu'elle soit autorisée à compléter son recours suite à la consultation du dossier, ainsi qu'à ce qu'elle soit radiée de dite annexe.

Elle invoque à l'appui de son recours la violation de ses droits fondamentaux, à savoir la violation de sa liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.), plus précisément celle de sa liberté de mouvement, ainsi que la violation de la garantie de propriété (art. 26 Cst.). Sous l'angle de l'art. 36 Cst., celle-ci admet l'existence d'une base légale suffisante, mais conteste l'intérêt public et la proportionnalité de cette mesure.

La requérante invoque également la violation des principes découlant de l'Etat de droit (art. 5 Cst.), ceci en ce sens que les autorités suisses n'auraient pas procédé à un examen concret de la situation, mais se seraient contentées de faire un « copier-coller » des décisions prises par l'Union européenne.

Il y aurait aussi violation de son droit d'être entendu, plus particulièrement de l'obligation de motiver (art. 29 al. 2 Cst.), dans la mesure où l'autorité inférieure aurait gravement failli à cette obligation, en se déchargeant de ses devoirs et responsabilités sur des instances étrangères.

En procédant de la sorte, soit sans examiner la situation concrète de la requérante et sans le moindre respect des conditions légales, lésant ainsi les intérêts d'une personne à laquelle il ne serait imputé aucune responsabilité concrète dans les événements ayant motivé l'adoption de l'O-Syrie, l'autorité inférieure aurait violé le principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.).

D.

Le 4 juin 2012, l'annexe 2 de l'aO-Syrie a été modifiée une nouvelle fois (RO 2012 3257), le nom de la requérante demeurant sur la liste des personnes.

E.

Le 8 juin 2012, le Conseil fédéral a édicté une nouvelle ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (O-Syrie, RS 946.231.172.7), entrée en vigueur le 9 juin 2012. Cette nouvelle ordonnance, qui abroge celle du 18 mai 2011, prévoit des mesures similaires à celles de la précédente à l'égard des personnes mentionnées dans une annexe 7. La dernière version de l'annexe, datée du 20 juin 2014 et entrée en vigueur le 23 juin 2014, spécifie que la requérante est

désormais la veuve d'Asif Shawkat; d'autre part, le motif « d'autres personnages clés du régime syrien » a été biffé.

F.

Dans sa réponse du 29 août 2012, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours.

Le même jour, l'autorité inférieure produit le dossier de la cause qui contient: 1. un courrier du 21 mai 2012 adressé au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) par la recourante qui, d'une part, sollicite la consultation du dossier de la cause et, d'autre part, annonce qu'elle entend déposer un recours contre l'annexe à l'ordonnance; 2. un courrier du 22 mai 2012 adressé à la recourante par le SECO qui informe celle-ci que, l'adaptation des annexes des ordonnances étant du ressort de l'autorité inférieure, l'affaire est par conséquent transmise à cette autorité en application de l'art. 8 PA; 3. un courrier du 24 mai 2012 adressé à la recourante par l'autorité inférieure qui expose à celle-ci, sans transmettre de dossier, les fondements et motifs des mesures prises à son encontre; 4. une décision incidente du 23 mai 2012 du Tribunal de céans; 5. une décision incidente du 7 juin 2012 du Tribunal de céans (avec annexe); 6. une ordonnance du 5 juillet 2012 du Tribunal de céans (avec annexes).

L'application de sanctions internationales non militaires servirait à la défense d'intérêts essentiels de la Suisse en matière de politique extérieure et de sécurité, laquelle risquerait de devenir sans ces mesures la solution de repli pour toutes les personnes visées par des sanctions internationales.

D'autre part, il serait impossible, lorsque de nouvelles personnes sont sanctionnées par les principaux partenaires économiques de la Suisse (comme l'Union européenne), de faire une enquête préalable sur chacune des personnes, puisqu'il convient dans ce contexte d'agir rapidement.

L'autorité inférieure se fonde sur les rapports respectivement du 23 novembre 2011 et du 22 février 2012 de la commission d'enquête menée par le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (cf. < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/98/PDF/G1117098.pdf?OpenElement> >; < <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/106/14/PDF/G1210614.pdf?OpenElement> >, consultés le 27 juin 2014) pour rappeler que des violations systématiques des droits de l'homme et des crimes contre l'humanité sont commis par les membres de l'armée syrienne et les forces de sécurité, soit des exécutions

sommaires, des arrestations arbitraires, des disparitions forcées, des actes de torture, de violences sexuelles ainsi que des violations des droits des enfants.

S'agissant de la situation de la recourante, l'autorité inférieure rappelle les liens familiaux de celle-ci avec les membres du gouvernement syrien. Il serait évident qu'elle est au cœur du pouvoir, et ce depuis son enfance, puisque la Syrie est dirigée depuis 1970 par sa famille. Il ne s'agirait pas de démontrer quels actes précis la recourante a commis, mais de la considérer comme une personne proche d'un pouvoir qui commet des crimes contre l'humanité.

Pour ce qui est de la restriction aux droits à la liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.) et à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), l'autorité inférieure considère que les mesures de coercition prises à l'encontre de la recourante ne doivent pas être analysées de manière isolée, mais comme appartenant à un ensemble cohérent de mesures prises à l'encontre de nombreuses personnes liées au pouvoir syrien et qui, en tant qu'elles visent à fragiliser les bases et les soutiens du régime en place, poursuivent un intérêt public. S'agissant de la proportionnalité de la mesure, l'autorité inférieure se réfère à la jurisprudence du Tribunal de céans pour estimer que ce principe est en l'espèce respecté (arrêts du TAF B-5196/2011 et B-3488/2011 du 14 juin 2012). La condition de la légalité de la mesure qui n'est pas contestée serait également remplie.

Quant à la violation des principes découlant d'un Etat de droit, de l'obligation de motiver (art. 29 al. 2 Cst.), ainsi que de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), l'autorité inférieure se réfère essentiellement aux considérations du Tribunal de céans dans les arrêts B-5196/2011 et B-3488/2011. Elle rappelle que les principes garantis par l'art. 5 Cst. ne sont pas des droits constitutionnels individuels, mais des principes constitutionnels dont la violation ne peut être invoquée séparément, mais seulement en relation avec la violation, notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de l'interdiction de l'arbitraire ou d'un droit fondamental. Les motifs indiqués dans l'annexe 7 à l'O-Syrie seraient clairement suffisants au regard des exigences qui résultent de la jurisprudence, l'obligation de motiver étant par conséquent respectée. Sur cette même base, le fait de figurer dans l'annexe 7 de l'O-Syrie ne violerait pas le principe de l'interdiction de l'arbitraire.

G.

Par sa réplique du 2 novembre 2012, la recourante confirme en substance

ses conclusions et requiert à nouveau la consultation du dossier de l'autorité inférieure. Le même jour, elle produit un article de Franceinfo du 18 juillet 2012, un article du journal Le Monde du 25 juillet 2012, un article de Romandie.com du 23 septembre 2012, un article de l'Orient du 24 septembre 2012, un article de Ria Novosti du 24 septembre 2012, un second article du journal Le Monde du 24 septembre 2012, une chronique du blog de ce même journal du 19 septembre 2012, un article de Al Arabiya News du 18 septembre 2012, un article de l'Express du 24 septembre 2012, ainsi qu'un extrait de l'annexe 7 de l'O-Syrie.

Selon la recourante, l'autorité inférieure se limite à faire état de liens familiaux. Elle souligne l'absence de dossier, alors que des investigations auraient été possibles, notamment en obtenant des renseignements auprès d'anciens diplomates en place à Damas.

En outre, la recourante informe le Tribunal de céans du décès de son époux, Monsieur Asif Shawkat, tué à Damas dans un attentat le 18 juillet 2012; le 23 septembre 2012, elle et ses enfants auraient quitté la Syrie pour s'installer à Dubaï.

La recourante rappelle qu'elle ne conteste pas l'existence d'un intérêt public pour la Suisse à prendre des sanctions à l'encontre de la Syrie et des personnes effectivement impliquées dans le contexte actuel. Elle critique toutefois la constitutionnalité de ces mesures en tant qu'elles lui sont applicables. L'autorité inférieure ne saurait se retrancher derrière des motifs généraux d'intérêt public pour justifier toutes les mesures coercitives prises concrètement à l'encontre d'individus syriens déterminés. De telles mesures devraient à tout le moins reposer sur des soupçons concrets.

Du point de vue de la recourante, si la Suisse est effectivement liée par les sanctions adoptées par les Nations Unies en raison de son affiliation à cet organisme, il n'en va pas de même pour les sanctions de l'Union européenne, des Etats-Unis ou de tout autre partenaire commercial. En l'espèce, aucune sanction n'ayant à ce jour été adoptée par les Nations Unies, la Suisse n'est aucunement tenue d'adopter les mesures décrétées par l'Union européenne.

Les mesures attaquées ayant un tel impact sur la vie des personnes listées, elles devraient être associées à des sanctions pénales. L'existence de soupçons concrets constituerait dès lors un strict minimum, absolument nécessaire pour justifier les mesures prises par l'autorité administrative.

La recourante allègue enfin n'entretenir aucune relation d'affaires avec les membres de sa famille, mais avoir consacré l'entier de son temps depuis de nombreuses années à ses cinq enfants. Elle n'aurait jamais exercé le moindre rôle politique au sein du gouvernement syrien, ni la moindre fonction dirigeante au sein d'un quelconque parti, ni encore aucune fonction militaire, et ne se serait jamais intéressée à la politique de son pays.

H.

Par sa duplique du 7 décembre 2012, l'autorité inférieure confirme les motifs de sa détermination et informe le Tribunal de céans que le dossier de la cause ne contient pas d'autres pièces que les documents produits en annexe de sa réponse du 29 août 2012 (cf. supra let. F).

I.

Par courrier du 15 mai 2013, la recourante informe le Tribunal de céans de ce que ses cinq enfants seraient scolarisés à Dubaï et produit le même jour des pièces à l'appui de ses allégations.

J.

Invitée à se déterminer, l'autorité inférieure considère, dans son courrier du 20 juin 2013, que les attestations de scolarisation des enfants de la recourante à Dubaï n'ont aucune influence sur le fond du litige.

K.

Faisant suite aux deux arrêts rendus le 27 mai 2013 par le Tribunal fédéral (ATF 139 II 384; arrêt du TF 2C_722/2012) dans lesquels celui-ci a considéré que l'inscription d'une personne dans l'annexe de l'O-Syrie ne constituait pas une décision en soi mais que ladite personne devait dans une première étape requérir sa radiation auprès de l'autorité inférieure qui statuerait en rendant une décision sujette à recours, le Tribunal de céans a invité les parties par ordonnance du 24 juillet 2013 à déposer leurs observations quant à la suite de la procédure. Par courriers respectivement du 22 août 2013 et du 2 septembre 2013, celles-ci se sont déclarées en faveur de la poursuite du traitement de l'affaire par le Tribunal de céans pour des motifs d'économie de procédure notamment.

L.

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

Droit:**1.**

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

1.2 L'art. 8 LEmb prévoit que les dispositions générales sur la procédure fédérale sont applicables aux recours contre les décisions prises en vertu de cette loi.

1.3 À teneur de l'art. 31 LTAF, le Tribunal de céans est compétent pour juger des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par l'une des autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

1.4

1.4.1 Saisi de recours contre l'inscription de personnes dans l'annexe de l'O-Syrie, le Tribunal de céans avait en effet jugé qu'une telle inscription constituait une décision au sens de l'art. 5 PA (arrêts du TAF B-3488/2011 du 14 juin 2012 consid. 3.6; B-5196/2011 du 14 juin 2012 consid. 3.6) et, partant, est entré en matière sur lesdits recours. Appelé à se prononcer sur cette même question dans le cadre de recours dirigés contre les arrêts précités, le Tribunal fédéral a nié le caractère de décision de ces inscriptions et indiqué que l'intéressé devait d'abord requérir sa radiation auprès de l'autorité inférieure laquelle était tenue de statuer sur la requête en rendant une décision qui, elle, était sujette à recours (ATF 139 II 384 consid. 2.3; arrêt 2C_722/2012 consid. 2.3). Les recours interjetés auprès du Tribunal administratif fédéral ne s'avéraient par conséquent pas recevables. Le Tribunal fédéral est néanmoins entré en matière par économie de procédure estimant que le renvoi de l'affaire à l'autorité compétente constituerait un détour procédural inutile.

Ainsi, il s'avère que le recours du 21 mai 2012 ne peut être considéré comme un recours contre l'inscription du nom de la recourante dans l'annexe 7 de l'O-Syrie attendu qu'elle ne revêtait pas le caractère de décision et qu'il aurait convenu dans une première étape d'en requérir auprès de l'autorité inférieure la radiation. Se pose ainsi la question de savoir s'il peut être parti du principe que l'autorité inférieure a tout de même prononcé une décision en refusant de radier de la liste le nom de la recourante.

1.4.2 Lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, il n'est pas nécessaire que les exigences formelles prévues aux art. 34 s. PA soient remplies (ATAF 2009/43 consid. 1.1.4 et 1.1.6; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit

administratif, 2011, p. 280, ch. 814); déterminant est le fait que l'acte en question revête les caractéristiques matérielles d'une décision (ATAF 2008/15 consid. 2; arrêt du TAF A-2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^e éd. 2009, § 29 ch. 3), cela indépendamment de la volonté de l'autorité ou de celle de l'administré (ATAF 2008/15 consid. 4.2). Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet, soit de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de tels droits ou obligations (let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à un tel but (let. c). Autrement dit, il doit s'agir d'un acte de souveraineté unilatéral fondé sur le droit public par lequel une autorité règle, dans un cas individuel et concret, un rapport de droit de manière contraignante (ATF 139 V 72 consid. 2.2.1).

1.4.3 Il ressort implicitement des écritures de l'autorité inférieure, soit de sa réponse du 29 août 2012 et de sa duplique du 7 décembre 2012, qu'elle n'aurait pas procédé à la radiation du nom de la recourante de l'annexe à l'ordonnance si elle en avait été requise. En vertu de l'art. 16 LEmb, l'autorité inférieure peut adapter les annexes des ordonnances édictées par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 2 al. 1 et al. 3 LEmb; par conséquent, il est en son pouvoir de radier toute personne de la liste si elle estime qu'elle n'a pas à y figurer. De sa réponse et sa duplique, il appert que l'autorité inférieure a renoncé par la même occasion à reconsidérer sa « décision » comme il lui était loisible de le faire en vertu de l'art. 16 LEmb – l'art. 58 al. 1 PA lui permettant de procéder à un nouvel examen après le dépôt d'un recours – signifiant de la sorte le maintien de la recourante sur la liste. Cette volonté de garder le nom de la recourante dans l'annexe s'est d'ailleurs confirmée tout au long de la procédure devant le Tribunal de céans. Il sied ainsi de constater que les actes de l'autorité inférieure présentent les caractéristiques matérielles d'une décision de rejet au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA et sujette à recours en vertu de l'art. 44 PA.

1.5 La clause d'irrecevabilité de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF n'est pas applicable (B-3488/2011 et B-5196/2011 consid. 4 confirmés dans l'ATF 139 II 384 et dans l'arrêt 2C_722/2012 consid. 2.3). Les autres exceptions de l'art. 32 LTAF ne sont en outre pas réalisées.

1.6 Rendue par l'autorité inférieure, la décision émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF.

1.7 La recourante est spécialement atteinte 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).

1.8 Faute de remplir les conditions formelles ancrées aux art. 34 s. PA, il est manifeste que la notification de cette décision est irrégulière et ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 38 PA); pour cette raison, il sied de tenir pour acquis que la recourante a formé recours en temps utile au travers de son mémoire du 21 mai 2012 (ATF 129 II 125 consid. 3.4; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd. 2011, ch. 2.2.8.5); cette solution s'impose également par économie de procédure attendu que tant l'autorité inférieure que la recourante ont pu se déterminer devant le Tribunal de céans et se sont prononcés en faveur de la poursuite de la présente procédure, de sorte qu'un renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle notification s'avérerait inutile.

1.9 Les dispositions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est par conséquent recevable.

2.

La recourante reproche à l'autorité inférieure d'avoir violé son droit d'obtenir une décision motivée, soit son droit d'être entendu; selon elle, cette dernière a repris les mesures décidées par l'Union européenne sans procéder à un examen concret de sa situation.

2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. et aux art. 29 ss PA, comprend notamment le droit d'être informé de l'ouverture d'une procédure et de son objet ainsi que celui d'avoir connaissance des pièces pertinentes sur lesquelles se fonde l'autorité dans sa décision, de s'exprimer sur les éléments importants avant qu'une décision ne soit prise, de produire des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 et les réf. cit.). Selon la jurisprudence, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère en revanche pas aux citoyens le droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure législative (ATF 129 I 113 consid. 1.4); le Tribunal fédéral a toutefois reconnu que certaines normes pouvaient toucher une catégorie de personnes de

manière si spécifique que le droit d'être entendu ne pouvait être exclu entièrement (ATF 121 I 230 consid. 2c et 2d).

2.2 La question de savoir si, dans le cadre de l'adoption de l'O-Syrie, le droit d'être entendu devait être accordé n'a cependant pas à être tranchée en l'espèce car, même s'il fallait retenir une violation du droit d'être entendu, celle-ci serait de toute façon réparée au travers de la procédure menée devant le Tribunal de céans; en effet, la recourante a largement eu l'occasion de se prononcer sur les faits et arguments présentés par l'autorité inférieure, de même que sur le dossier produit par celle-ci (arrêt 2C_721/2012 consid. 4.1 non publié in ATF 139 II 384; arrêt 2C_722/2012 consid. 4.1). De surcroît, en cas d'urgence ou lorsque des intérêts publics ou privés le justifient, il est admissible de ne pas entendre l'administré dans une première étape à condition de lui accorder cette possibilité ultérieurement (GEROLD STEINMANN, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd. 2008, n° 22 ad art. 29; cf. également dans le même sens art. 30 al. 2 let. e PA).

2.3 La même conclusion s'impose s'agissant du respect de l'obligation de motiver découlant du droit d'être entendu: dans ses arrêts, le Tribunal fédéral a considéré que les indications figurant dans l'annexe 7 et relatives aux recourants étaient certes sommaires mais encore compatibles avec le devoir de motiver (arrêt 2C_721/2012 consid. 4.1, non publié in ATF 139 II 384; arrêt 2C_722/2012 consid. 4.1).

Dans le cas d'espèce, le degré de motivation de l'inscription est le même et suffit sur le vu de la jurisprudence précitée. En outre, la motivation a été amplement complétée au cours de la présente procédure de recours à telle enseigne qu'il ne peut être reproché à l'autorité inférieure de maintenir sans le moindre examen concret les explications présentées par l'Union européenne.

2.4 Le grief de la recourante concernant la violation de son droit d'être entendu doit par conséquent être rejeté.

3.

Tout au long de la procédure, la recourante a contesté les faits présentés par l'autorité inférieure quant à ses liens avec le régime, lui reprochant une constatation inexacte voire arbitraire des faits.

3.1 La constatation des faits effectuée par l'autorité compétente se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de

preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité inférieure; elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 395 s.). Il y a arbitraire lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables (ATF 137 III 226 consid. 4.2; 136 III 552 consid. 4.2).

Dans ses arrêts B-3488/2011 et B-5196/2011 du 14 juin 2012, le Tribunal de céans a considéré que, compte tenu de la nature des affaires traitées, en particulier de la difficulté à accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se sont pour la plupart réalisés à l'étranger, le degré de preuve requis afin de tenir lesdits faits pour établis se limitait à la vraisemblance prépondérante (cf. respectivement consid. 8.2.3.1 et 8.2.1.1). Le Tribunal fédéral a confirmé ce point de vue dans ses arrêts 2C_721/2012 consid. 5.2.2 (considérant non publié in ATF 139 II 384) et 2C_722/2012 consid. 5.2.2; parmi plusieurs présentations des faits, le juge retiendra donc celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. En raison de la similarité de la présente cause avec les affaires précitées, il sied de reprendre cette jurisprudence dans le cas d'espèce.

3.2 La recourante est la sœur du président syrien et la veuve d'Asif Shawkat (cf. supra let. E.). Celui-ci était l'un des maillons clés de l'appareil sécuritaire syrien. Le président syrien l'aurait envoyé à plusieurs reprises à Homs et à al-Zabadany pour superviser les opérations contre les rebelles. Il a occupé le poste de « patron du tout-puissant service des renseignements militaires » (GEORGES MALBRUNOT, Assef Shawkat, la poigne de fer du régime syrien, publié le 18 juillet 2012 sur le site Internet du Figaro < www.lefigaro.fr >, consulté le 29 avril 2014; voir également: FANNY ARLANDIS, Syrie: les figures de la répression et de l'opposition, in: < www.slate.fr >, consulté le 29 avril 2014).

D'autre part, il ressort des écritures de la recourante que celle-ci a consacré l'entier de son occupation à l'éducation de ses enfants, sans jamais avoir exercé d'activité lucrative.

Il est donc peu imaginable que la recourante, veuve de surcroît, puisse aujourd'hui subvenir seule à son entretien ainsi qu'à celui de ses enfants

en conservant le même train de vie, ceci sans aucun soutien financier de la part du régime syrien.

Ces seuls éléments, à savoir les liens familiaux de la recourante avec certains membres du gouvernement ainsi que la dépendance notamment financière de celle-ci à leur égard, constituent des signes tangibles de proximité avec le régime, en particulier avec le président syrien. Au demeurant, le Tribunal de l'Union européenne a confirmé le 12 mars 2014 l'inscription de la recourante sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie; selon cette autorité, le lien familial qui unit la recourante à son frère suffit pour que le Conseil de l'Union européenne puisse considérer qu'elle est liée aux dirigeants de la Syrie malgré le décès de son époux (affaire T-202/12 Bouchra Al Assad/ Conseil).

3.3 Il faut à ce stade examiner la question de savoir si la recourante est parvenue à apporter des contre-preuves aptes à renverser cette première conclusion.

3.3.1 Aux termes de l'art. 12 PA - applicable à la procédure devant l'autorité précédente par renvoi de l'art. 37 LTAF -, le Tribunal administratif fédéral constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens suivants: documents (let. a), renseignements des parties (let. b), renseignements ou témoignages de tiers (let. c), visite des lieux (let. d) et expertises (let. e). Les documents au sens de la lettre a sont définis comme des écrits ou des signes qui sont destinés et propres à prouver un fait ayant une portée juridique; la notion doit s'entendre largement au vu des possibilités actuelles d'enregistrement et comprend également des écrits qui n'ont pas été établis à des fins probatoires, mais qui acquièrent cette fonction dans le cours de la procédure. Des extraits de journaux peuvent constituer des documents ainsi définis. Conformément au principe de la libre appréciation des preuves, le Tribunal administratif fédéral évalue librement leur force probante, qui n'est pas nulle, du simple fait que les informations ne peuvent être vérifiées en raison de la situation en Syrie. Des vérifications peuvent en effet être effectuées différemment, notamment par recoupement avec d'autres sources. Il n'est donc pas arbitraire de se fonder sur des articles de presse décrivant la situation en Syrie pour établir les faits de la cause (arrêt 2C_721/2012 consid. 5.3.4, non publié in ATF 139 II 384).

3.3.2 Certains articles de presse produits par la recourante parlent de « défection » et exposent que ce départ pour l'émirat de Dubaï a pour

raison des divergences avec son frère (cf. l'article de Romandie.com du 23 septembre 2012, l'article de l'Orient du 24 septembre 2012, l'article de Ria Novosti du 24 septembre 2012, l'article de Al Arabiya News du 18 septembre 2012 et l'article de L'Express du 24 septembre 2012 produits par la recourante le 2 novembre 2012). L'extrait du blog Le Monde daté du 19 septembre 2012 décrit le « processus de marginalisation [politique et militaire] » de l'époux défunt de la recourante, marginalisation orchestrée par le président syrien et qui aurait accru les tensions déjà existantes entre celui-ci et la recourante; elle aurait alors quitté la Syrie en 2008 pour résider à Abou Dhabi pendant près d'un an. Le président syrien aurait accusé en outre la recourante d'être proche de l'opposition car elle n'aurait pas approuvé entièrement sa politique (cf. l'article de L'Orient du 24 septembre 2012 et l'article de L'Express du 24 septembre 2012). Selon les mêmes articles de presse, la recourante n'aurait jamais exercé aucune fonction en Syrie.

Toutefois, d'autres articles soulèvent que ce départ aurait une raison pratique plutôt que politique. Outre les aspects liés à la sécurité de la recourante et de ses enfants, celle-ci aurait le souci de leur garantir un enseignement convenable qui ne serait plus possible en Syrie (cf. l'article du journal Le Monde du 24 septembre 2012, l'extrait du blog Le Monde du 19 septembre 2012 et l'article de Al Arabiya News du 18 septembre 2012). Par ailleurs, la recourante qui souhaiterait voir son nom être radié des listes de personnalités syriennes à l'encontre desquelles l'Union européenne, mais aussi la Suisse, a pris des mesures, aurait dans ce sens tout intérêt à se distancer du régime en place ou du moins à en donner l'impression (cf. l'extrait du blog Le Monde daté du 19 septembre 2012).

Il sied aussi de relever que les articles de presse produits par la recourante le 2 novembre 2012 indiquent principalement la même source, à savoir un site d'information de l'opposition dirigé par Ayman Abdoul Nour, opposant indépendant (cf. l'article de Romandie.com du 23 septembre 2012, l'article de l'Orient du 24 septembre 2012, l'article du journal Le Monde du 24 septembre 2012, l'extrait du blog Le Monde du 19 septembre 2012, l'article de Al Arabiya News du 18 septembre 2012, l'article de L'Express du 24 septembre 2012 et l'extrait du blog du Monde daté du 19 septembre 2012). Ceci affaiblit d'autant la valeur probante de ces pièces. En effet, contrairement à ce que préconise le Tribunal fédéral s'agissant de la valeur probante d'articles de presse (cf. supra consid. 3.3.1), il n'est pas possible en l'espèce de procéder à la vérification de ces informations en les recoupant avec d'autres sources, puisqu'il n'y a justement qu'une seule source identifiable.

En outre, le décès de l'époux de la requérante, le fait que celle-ci et ses enfants aient quitté la Syrie pour aller vivre à Dubaï sous la protection de la famille Maktoum au pouvoir (cf. l'extrait du blog du Monde daté du 19 septembre 2012) ou que ses enfants y soient scolarisés, quand bien même ces allégués seraient prouvés, ne font aucunement obstacle au lien de la requérante avec le gouvernement syrien. Enfin, les divergences politiques qui opposent prétendument le président syrien et la requérante ne réduisent pas la dépendance financière de celle-ci à l'égard des membres du gouvernement actuel.

3.4 Il existe ainsi un faisceau d'indices suffisant qui confine à la certitude que la requérante, compte tenu de la relation personnelle étroite et la relation financière indissociable qu'elle entretient avec le président et d'autres personnages clés du régime syrien, profite de ce régime et y est associée.

La requérante a donc un intérêt personnel et direct au maintien du régime en place, régime auquel elle est redevable. Cette dépendance financière ne laisse à la requérante d'autre choix que d'adhérer à la politique du gouvernement, lequel, dans le cas contraire, ne se retiendrait pas de la priver de ressources.

Par ailleurs, plusieurs membres de la famille de la requérante font l'objet des mêmes sanctions: il en va notamment ainsi de son époux décédé, de ses frères, Bashar et Mahir Al-Assad, de sa mère Anisa Al-Assad, de ses belles-sœurs Asma (épouse de Bashar) et Manal (épouse de Mahir), de son oncle Mohamad Makhoul, de ses cousins Hafez, Rami, Ihab et Iyad Makhoul. Si la requérante ne figurait pas dans l'annexe 7 à l'O-Syrie, elle pourrait être aisément utilisée par les membres du gouvernement ou ceux de sa famille pour contourner les mesures dont ces personnes font l'objet.

3.5 Il ressort de ce qui précède que le grief de la requérante portant sur la constatation des faits et leur appréciation doit être rejeté.

4.

La requérante allègue que son inscription dans l'annexe porte atteinte à ses droits fondamentaux, en particulier à sa liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.), ainsi qu'à son droit à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

4.1 Appelé à se prononcer sur les violations de la liberté personnelle et de la garantie de la propriété dans d'autres cas liés également à l'O-Syrie, le Tribunal fédéral a examiné si cette atteinte remplissait les conditions

ancrées à l'art. 36 Cst., à savoir être fondées sur une base légale, justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et respecter le principe de la proportionnalité; il a d'abord constaté que les mesures contestées reposaient sur une base légale, soit les art. 1 et 2 LEmb (arrêt 2C_721/2012 consid. 6.3 non publié in ATF 139 II 384; arrêt 2C_722/2012 consid. 6.3). Le Tribunal fédéral a ensuite estimé que la reprise par la Suisse de sanctions décrétées par l'un des principaux partenaires commerciaux du pays – en l'occurrence l'Union européenne – aux fins de faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, visait à éviter que la Suisse ne devienne une « plaque tournante du trafic de contournement » (Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales du 20 décembre 2000, FF 2001 1341, 1364), ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays; en cela réside l'intérêt public des mesures de coercition (arrêt 2C_721/2012 consid. 6.5 non publié in ATF 139 II 384; arrêt 2C_722/2012 consid. 6.5). Cet intérêt se trouve également donné en l'espèce compte tenu des liens plus que vraisemblables que la recourante entretient avec le régime.

4.2 Il reste à examiner si la mesure respecte le principe de la proportionnalité; il se compose traditionnellement des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 130 II 425 consid. 5.2; 125 I 474 consid. 3).

4.2.1 S'agissant de mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, les instances judiciaires doivent faire preuve de retenue dans l'examen de la nécessité de celles-ci et dans la pesée des intérêts en présence (ATF 132 I 229 consid. 10.3; arrêt 2C_721/2012 consid. 6.2, non publié in ATF 139 II 384; arrêt 2C_722/2012 consid. 6.2).

4.2.2 Visant à éviter que les sanctions prononcées par les partenaires commerciaux de la Suisse puissent être contournées et dès lors qu'il est vraisemblable de manière prépondérante que la recourante soit proche du gouvernement syrien, son inscription dans l'annexe 7 de l'ordonnance s'avère conforme aux conditions d'aptitude et de nécessité. Pour ce qui est de la proportionnalité au sens étroit, l'atteinte alléguée par la recourante se résume – en l'absence d'avoirs en Suisse qui feraient alors l'objet d'un gel

– à l'interdiction qui lui est faite d'entrer en Suisse et de transiter par la Suisse (art. 17 al. 1 O-Syrie) et l'interdiction faite aux tiers de lui fournir des avoirs ou de mettre à sa disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques (art. 10 al. 2 O-Syrie). À noter que les art. 10 al. 3 et 17 al. 2 O-Syrie permettent des exceptions afin de pallier notamment les cas de rigueur mais ne trouvent pas application dans le cas d'espèce. L'importance du préjudice encouru par la recourante ne l'emporte donc pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition.

4.2.3 Les mesures prononcées à l'égard de la recourante respectent ainsi le principe de la proportionnalité.

4.3 Il découle de ce qui précède que la restriction des droits fondamentaux de la recourante est licite au regard de l'art. 36 Cst.

5.

La recourante dénonce une violation de l'art. 5 al. 1 Cst., en faisant valoir que son inscription sur la liste des personnes visées par les mesures de coercition ne s'est pas faite dans le respect des règles régissant un Etat de droit. Ce grief n'a pas de portée propre: du moment que, comme en l'espèce, l'acte attaqué s'avère conforme au droit (cf. supra consid. 3 et 4), celui-ci respecte du même coup le principe de la légalité énoncé à l'art. 5 al. 1 Cst. (arrêt 2C_721/2012 consid. 7, non publié in ATF 139 II 384).

6.

La recourante soutient que les mesures de coercition prises à son encontre l'ont été sans motif objectif et donc arbitrairement (art. 9 Cst.). Elle réitère à cet égard les critiques selon lesquelles elle figurerait sur la liste des personnes visées par les mesures de coercition sans que sa situation concrète ait été analysée, l'autorité inférieure s'étant contentée de reprendre la liste établie par l'Union européenne. Dans la mesure où il est dirigé contre l'établissement et l'appréciation des faits par l'autorité inférieure, ce grief doit être rejeté pour les motifs déjà exposés ci-dessus (cf. supra consid. 3; arrêt 2C_721/2012 consid. 7, non publié in ATF 139 II 384). Au surplus, le grief de l'arbitraire n'a pas de portée propre au-delà de ce qui a été traité dans les considérants précédents.

7.

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il sied de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une

constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

8.

8.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase FITAF). Dans les contestations non pécuniaires, le montant de l'émolument judiciaire se situe entre 200 et 3000 francs dans les contestations tranchées à juge unique et entre 200 et 5000 francs dans les autres cas (art. 3 FITAF).

8.2 En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 5'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 5'000 francs déjà versée par la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt.

8.3 Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA et 7 al. 1 FITAF a contrario).

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, arrêtés à 5'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant sera compensé par l'avance de frais de 5'000 francs déjà versée, dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. COO.2101.103.4.676878; acte judiciaire)

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Mathieu Azizi

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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 10 juillet 2014