



Cour II
B-3795/2013

Arrêt du 15 juin 2015

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Hans Urech, Jean-Luc Baechler, juges,
Camilla Fumagalli, greffière.

Parties

Rami **Makhlouf**,
Malki Al-Bzem Str., SY- Damas,
représenté par Maître Jean-Louis Scenini,
Vogel Nägeli Rechtsanwälte,
Talstrasse 82, 8022 Zurich,
recourant,

contre

**Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR,**
Secrétariat général SG-DEFR,
Schwanengasse 2, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Mesures de coercition - 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 du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (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). Il ressortait ce qui suit du chiffre 8 de cette annexe :

"Rami Makhoulf, né le 10.07.1969 à Damas ; passeport no 454224 ; homme d'affaires syrien ; personne associée à Maher Al-Assad ; finance le régime permettant la répression contre les manifestants".

C.

Le 19 avril 2012, l'inscription précitée a été modifiée comme suit (RO 2012 2339) :

"homme d'affaires syrien ; cousin du président Bachar Al-Assad ; contrôle le fonds d'investissement Al Mahreq, ainsi que Bena Properties, Cham Holding, Syriatel, Souruh Company et fournit à ce titre financement et soutien au régime".

D.

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 en son annexe 7 des mesures similaires à celles de la précédente à l'égard des personnes mentionnées. Cette annexe contient le nom de Rami Makhoul (ci-après : le recourant), ce qu'a récemment confirmé sa dernière modification datée du 2 juin 2015 et entrée en vigueur le 3 juin 2015 (RO 2015 1681) :

"Syrian businessman; cousin of President Bashar Al-Assad, controls the investment funds Al Mahreq, Bena Properties, Cham Holding Syriatel, Souruh Company, thereby furnishing financing and support to the regime. Relation : a) Cousin of Bashar Al-Assad (SSID 200-11614) b) Son of Mohammed Makhoul (SSID 200-11828) c) Controls Bena Properties (SSID 200-12342) d) Controls Syriatel (SSID 200-12428) e) Controls Souruh Company (SSID 200-12422)".

E.

Par courrier du 21 janvier 2013, adressé au Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO), le recourant a requis la libération de ses avoirs bancaires gelés en Suisse.

Le SECO a considéré que la requête du recourant du 21 janvier 2013 constituait une demande de radiation de la liste des personnes visées par l'O-Syrie ; il a ainsi transmis le dossier au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (ci-après : l'autorité inférieure) en date du 4 mars 2013.

F.

L'autorité inférieure a traité l'acte déposé le 21 janvier 2013 par le recourant à la fois sous l'angle du réexamen et sous l'angle de la demande de radiation.

Par décision du 30 mai 2013, l'autorité inférieure a respectivement déclaré irrecevable la demande de réexamen (chiffre 1 du dispositif de la décision) et rejeté la demande de radiation de l'annexe 7 à l'O-Syrie (chiffre 2 du dispositif de la décision).

G.

Par mémoire du 3 juillet 2013, le recourant a recouru devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) contre la décision de l'autorité inférieure du 30 mai 2013. Il conclut principalement à l'annulation de la décision de l'autorité inférieure du 30 mai 2013, à ce que la radiation de son nom dans l'annexe 7 de l'O-Syrie soit ordonnée, à ce que l'autorité inférieure soit condamnée à lui verser une indemnité à titre de dépens, subsidiairement à "[a]cheminer le recourant à prouver par toute voie utile les faits allégués dans la présente écriture". Les griefs soulevés sont la

violation de l'art. 12 PA, la violation du droit d'être entendu (29 al. 2 Cst. et art. 29 PA), la constatation inexacte des faits (art. 49 let. b PA), la violation des libertés économique (art. 27 Cst.) et personnelle (art. 8 CEDH, 17 Pacte ONU II, 13 Cst.) et la violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

H.

Par écriture du 17 janvier 2014, l'autorité inférieure a répondu au recours, concluant au rejet de celui-ci.

I.

Le 21 février 2014, le recourant a déposé une réplique maintenant ses conclusions.

J.

Le 25 mars 2014, l'autorité inférieure a déposé une duplique maintenant également ses conclusions.

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

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal 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

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

1.3.2 Au regard des conclusions prises par le recourant qui tendent à la radiation de son nom de l'annexe 7 de l'O-Syrie et de la motivation de son

recours, il sied de retenir que celui-ci porte, non pas sur la décision d'irrecevabilité de la demande de réexamen (chiffre 1 du dispositif de la décision de l'autorité inférieure du 30 mai 2013), mais sur le rejet de la demande de radiation (chiffre 2 du dispositif de cette décision).

1.3.3 Le rejet de la demande de radiation constitue une décision (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3). En l'espèce, l'acte attaqué est donc une décision au sens de l'art. 5 PA et prononcée par un département fédéral (art. 33 let. d LTAF).

1.4 La clause d'irrecevabilité de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF n'est pas applicable (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 2.3) ; les autres exceptions de l'art. 32 LTAF ne sont pas non plus réalisées.

1.5 Le recourant est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 PA).

1.6 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est par conséquent recevable.

2.

Le recourant reproche à l'autorité inférieure d'avoir violé son droit d'être entendu, en tant qu'il n'a pas été entendu oralement, ce qui s'imposerait dans le cas d'espèce au regard de l'obligation découlant de l'art. 12 PA d'instruire la cause de la manière la plus exhaustive qui soit.

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 touchant sa situation juridique, 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 (cf. ATF 129 II 497 consid. 2.2 et les réf. cit.). Ce droit découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (cf. ATF 130 II 425

consid. 2.1 ; 125 I 209 consid. 9b ; 122 II 464 consid. 4c), ni celui d'obtenir l'audition de témoins. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine ; 124 I 417 consid. 7b ; 124 I 208 consid. 4 ; 124 I 274 consid. 5b ; 115 la 8 consid. 3° ; 106 la 161 consid. 2b).

2.2 Dans la mesure où le recourant a suffisamment pu faire valoir ses arguments devant l'autorité inférieure et que l'instruction menée par l'autorité inférieure a permis à cette dernière de former sa conviction (cf. *infra* consid. 3), l'audition du recourant par celle-ci ne constitue pas une mesure nécessaire.

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

3.

Le recourant conteste les faits présentés par l'autorité inférieure quant à ses liens avec le régime, lui reprochant, d'une part, la violation de l'art. 12 PA et, d'autre part, une constatation inexacte des faits (art. 49 let. b PA).

Selon le recourant, l'autorité devrait se fonder de façon autonome sur un examen concret de chaque situation en tenant compte de tous les éléments à sa disposition, sans se baser sur une appréciation générale des faits. Le recourant rappelle la teneur de l'art. 13 PA qui prescrit que les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits. Ce devoir de collaboration incomberait à plus forte raison à l'administré lorsqu'il est question de faits que ce dernier est mieux à même de connaître parce qu'ils ont trait à sa situation personnelle. La situation du cas d'espèce, particulière et complexe, nécessiterait une instruction approfondie, dans la mesure où les informations disponibles dans les médias seraient souvent biaisées et proviendraient de sources sans aucun lien direct ni avec la situation de la Syrie ni avec les personnes en cause. L'autorité inférieure n'aurait pas mené une instruction valable en l'espèce en considérant qu'il n'était pas nécessaire d'entendre le recourant, ni même ses conseils ou ses proches. Selon le recourant, si la force probante d'articles de presse ne peut être considérée comme nulle, elle doit néanmoins être considérée comme particulièrement faible lorsqu'il s'agit d'informations provenant majoritairement d'articles publiés sur Internet. Si la notoriété publique du

recourant ainsi que son lien de parenté avec le régime constitueraient effectivement des faits notoires, il n'en irait pas de même de son prétendu soutien au régime, fait qui aurait justement nécessité un examen approfondi de la part de l'autorité inférieure. Son soutien au régime ne pourrait pas être considéré comme un fait notoire, mais comme une hypothèse développée sur quelques blogs et autres journaux numériques. Ni le succès commercial du recourant, ni son lien de parenté avec la famille El-Assad ne seraient des critères à même de justifier son inscription dans l'annexe 7 de l'O-Syrie. Ainsi, l'autorité inférieure aurait retenu à tort que le recourant serait étroitement lié à un régime commettant des crimes contre l'humanité. Le recourant est de l'avis que, contrairement à ce qui prévaut pour les résolutions adoptées par l'ONU, la Suisse qui n'est pas membre de l'Union européenne (ci-après : UE) n'aurait aucune obligation de transposer les sanctions édictées par celle-ci dans son système juridique. Même si l'autorité inférieure avait voulu s'aligner sur la législation européenne, il aurait fallu qu'elle procède à un contrôle du bien-fondé des mesures prises par l'UE avant de les transposer. L'autorité inférieure se serait au contraire bornée à reprendre tels quels les prétendus motifs avancés par l'UE. Selon le recourant, compte tenu de la complexité de l'état de fait et de l'opacité de la situation syrienne, il aurait été absolument indispensable que l'autorité inférieure, en tant qu'autorité administrative spécialisée, procède par elle-même à un contrôle approfondi, objectif et exhaustif de la situation, ceci en usant de tous les moyens de preuve à sa disposition.

3.1

3.1.1 Aux termes de l'art. 12 PA, applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF, le Tribunal 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 let. 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 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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 consid. 5.3.4, non publié in ATF 139 II 384).

3.1.2 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 (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 395 s.). Dans ses arrêts B-3488/2011 et B-5196/2011 du 14 juin 2012, le Tribunal 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 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 convient d'appliquer cette jurisprudence au cas d'espèce.

3.2 L'autorité inférieure rappelle le contexte dans lequel les mesures à l'encontre de la Syrie ont été prises, soit la répression violente que l'armée et les forces de sécurité syrienne exercent pour étouffer les manifestations pacifiques de la population. Les rapports des 23 novembre 2011 et 22 février 2012 de la commission d'enquête indépendante et internationale diligentée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU feraient état de violations systématiques des droits de l'homme, de crimes contre l'humanité commis par des membres de l'armée et des forces de sécurité syriennes, d'exécutions sommaires, d'arrestations arbitraires, de disparitions forcées, de torture, de violences sexuelles ainsi que de violations des droits de l'enfant. Des sanctions internationales se justifieraient toujours à l'égard de la Syrie, par le biais de mesures à l'encontre des personnes qui lui apportent leur soutien. Il s'agirait d'exercer une pression sur le gouvernement syrien, afin qu'il mette fin aux exactions,

et d'empêcher le financement du gouvernement et notamment l'achat de matériel militaire. Sur la base des indications du SECO, il faudrait retenir qu'en Syrie, la cohésion du noyau dur du régime gouvernemental serait assurée en première ligne par son organisation en tant que réseau de patronage centré sur la famille : ce réseau se perpétuerait par mariages et cooptations. En l'occurrence, les familles El-Assad et Makhoulf (issues de la minorité alaouite) seraient extrêmement liées. Sous Hafez El-Assad (père de Bachar, président actuel), Mohamad Makhoulf (père du recourant et frère de la femme de Hafez El-Assad) aurait acquis une fortune considérable en obtenant de multiples monopoles de la part de l'Etat. Il aurait eu ainsi le contrôle absolu sur les ressources pétrolières syriennes et aurait été en outre le chef de l'autorité étatique pour le tabac ainsi que de la "Syrian Land Bank". Tous les membres des familles El-Assad et Makhoulf auraient possédé ou possèderaient des parts dans des entreprises. Concernant l'implication personnelle du recourant dans les événements cités, l'autorité inférieure relève qu'il ne s'agirait pas de démontrer quels actes précis le recourant aurait pu commettre, mais de considérer celui-ci comme une personne très proche du pouvoir et disposant d'une assise financière extrêmement importante en mesure de servir de soutien au régime en place actuellement ; selon la même autorité, il serait vraisemblable que le gouvernement syrien ait déjà recours aux avoirs privés des plus puissants magnats syriens, ceci afin de disposer de liquidités à court terme pour acheter des produits pétroliers ainsi que des produits alimentaires de base. Les réserves en devises du gouvernement auraient beaucoup diminué en raison du fait qu'elles auraient servi à financer l'appareil de répression (paiement, entretien, déplacements, etc. des troupes de protection). Tout porterait donc à croire que le recourant apporte son soutien au gouvernement en place. Le recourant serait le magnat le plus puissant de Syrie. L'autorité inférieure estime que les avoirs en Suisse appartenant au recourant ou dont il est l'ayant droit économique s'élèvent à [...] francs suisses environ. A l'argument du recourant selon lequel, s'il avait voulu soutenir le régime, en sa qualité de dirigeant de l'entreprise de télécommunication Syriatel, il aurait pu couper les télécommunications mobiles afin d'empêcher les contacts des insurgés entre eux ainsi que vers l'extérieur, l'autorité inférieure répond qu'une coupure des télécommunications aurait également fortement gêné le régime. Il serait très vraisemblable que le maintien des télécommunications eût permis aux services de renseignements, en collaboration avec Syriatel, de surveiller les communications et les déplacements des insurgés. S'il y a une personne "civile" (par opposition aux politiciens ou militaires clairement identifiés comme tels) dont il ne ferait aucun doute qu'elle serait extrêmement proche du gouvernement syrien, ce serait bien le recourant

qui ferait partie des dix personnes composant le premier cercle du président syrien. Ce groupe prendrait les décisions, Bachar El-Assad, en maître d'œuvre, n'écouterait que ces personnes qui lui devraient leur ascension.

A l'appui de sa décision, l'autorité inférieure rapporte aussi les considérations suivantes du Tribunal dans une cause connexe : "Rami Makhlouf, considéré comme l'homme le plus riche de Syrie et dont plusieurs sources affirment qu'il s'est vu confier la conduite économique du pays et qu'il est chargé de financer le régime [...]" (cf. arrêts du TAF B-3488/2011 du 14 juin 2012 consid. 8.2.2 et B-5196/2011 du 14 juin 2012 consid. 8.2.2). Se référant encore à la jurisprudence du Tribunal (cf. B-3488/2011 consid. 8.), elle considère que les liens familiaux du recourant avec le cœur du régime syrien constituent un fait notoire et que des articles de presse suffisent à rendre ces liens vraisemblables.

3.3

3.3.1 En effet, de nombreuses sources médiatiques, mais aussi institutionnelles et étatiques étayent la motivation de l'autorité inférieure. La fortune colossale du recourant et ses liens familiaux avec le président syrien lui valent de la part de la presse de nombreux qualificatifs : "principal financier du régime" (cf. décision d'exécution du Conseil 2013/185/PESC du 22 avril 2013 mettant en œuvre la décision 2012/739/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0185&from=FR> >, consulté le 1^{er} mai 2015), "the country's most powerful businessman" et "Assad family's banker" (cf. New York Times, Syrian Businessman Becomes Magnet for Anger and Dissent, 30 avril 2011, < <http://www.nytimes.com/2011/05/01/world/asia/01makhlouf.html> >, consulté le 4 mai 2015), "a close friend and confidant of Assad" (cf. Reuters, Syria's Makhlouf owes fortune and infamy to Assad, 16 juin 2011, < <http://www.reuters.com/article/2011/06/16/us-syria-tycoon-idUSTRE75F7Z420110616> >, consulté le 4 mai 2015), "[the] Syria's richest man" et "[the] regime heavyweight" (cf. The Guardian, Syria's richest man promises massive charity giveaway, 17 juin 2011, < <http://www.theguardian.com/world/2011/jun/17/syria-richest-man-promises-giveaway> >, consulté le 4 mai 2015) ou, en référence à ses parts dans chaque nouvelle entreprise du pays, "Mr. Five Percent" (cf. Al-Akhbar [Beirut], Rami Makhlouf: Buying Syria One Bank at a Time, 10 juillet 2012, < <http://english.al-akhbar.com/node/9621> >, consulté le 4 mai 2015). Selon The Guardian, le recourant revêtirait donc

une importance particulière pour la famille Assad (cf. The Guardian, Syria's richest man promises massive charity giveaway, 17 juin 2011, < <http://www.theguardian.com/world/2011/jun/17/syria-richest-man-promises-giveaway> >, consulté le 4 mai 2015). Le Monde rapporte que, dans la mesure où le recourant serait le gestionnaire des avoirs de la famille au pouvoir, il serait "[le] premier bénéficiaire" d'un système corrompu (cf. Le Monde (Blogs), Rami Makhoul, de l'affairisme à l'illusionnisme, 28 juin 2011, < <http://syrie.blog.lemonde.fr/2011/06/28/rami-makhoul-de-l'affairisme-a-l'illusionnisme/> >, consulté le 4 mai 2015). En outre, le Département du Trésor américain le décrit comme un "[...] powerful Syrian businessman and regime insider whom improperly benefits from and aids the public corruption of Syrian regime officials." (cf. U.S. Treasury Department, Rami Makhoul Designated for Benefiting from Syrian Corruption, 21 février 2008, < <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp834.aspx> >, consulté le 4 mai 2015). Les réformes de son cousin Bachar El-Assad auraient ouvert l'économie jusque-là dirigée par l'Etat. Selon Al Jazeera, ces réformes ont eu pour conséquence de créer un "unpleasant marriage of neoliberalism with crony capitalism" et ont fait du recourant l'homme le plus riche de Syrie, ceci alors que la situation des plus démunis s'est péjorée, que le chômage s'est accru et que la structure de la société s'est effondrée (cf. Al Jazeera, Dubious wisdom: Assad's waiting game, 29 novembre 2013, < <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/11/dubious-wisdom-assad-waiting-game-201311277454646897.html> >, consulté le 4 mai 2015). Le groupe de recherche indépendant "Middle East Research and Information Project" qualifie la relation entre le recourant et le président syrien de "[...] classic predatory arrangement, whereby his unquestioning political loyalty buys him commercial monopolies bestowed by the state" (cf. Middle East Research and Information Project [MERIP], Assad's Lost Chances, 13 avril 2011, < <http://ns2.merip.org/mero/mero041311> >, consulté le 6 mai 2015). Le Département du Trésor américain décrit ainsi la manière par laquelle le recourant accède à des projets étatiques présentant des intérêts commerciaux : "Makhoul's influence with certain Syrian government officials has led to his being able to control the issuance of certain types of profitable commodities contracts. His close business associations with some Syrian cabinet ministers have enabled him to gain access to lucrative oil exploration and power plant projects. Makhoul's preferential access to Syrian economic sectors has led to complaints about him from members of the Syrian business community" (cf. U.S. Treasury Department, Rami Makhoul Designated for Benefiting from Syrian Corruption, 21 février 2008, < <http://www.treasury.gov/press-center/press->

releases/Pages/hp834.aspx > consulté le 4 mai 2015). Le recourant devrait sa fortune estimée à six milliards de dollars (cf. Le Monde [Blogs], Rami Makhlouf, de l'affairisme à l'illusionnisme, 28 juin 2011, < <http://syrie.blog.lemonde.fr/2011/06/28/rami-makhlouf-de-laffairisme-a-lillusionnisme/> >, consulté le 4 mai 2015) à son cousin Bachar El-Assad (cf. Reuters, Syria's Makhlouf owes fortune and infamy to Assad, 16 juin 2011, < <http://www.reuters.com/article/2011/06/16/us-syria-tycoon-idUSTRE75F7Z420110616> >, consulté le 4 mai 2015). Celle-ci serait composée notamment de parts de la société de télécommunication Syriatel valant plus d'un milliard de dollars (cf. Le Monde [Blogs], Rami Makhlouf, de l'affairisme à l'illusionnisme, 28 juin 2011, < <http://syrie.blog.lemonde.fr/2011/06/28/rami-makhlouf-de-laffairisme-a-lillusionnisme/> >, consulté le 4 mai 2015). Avec seuls deux opérateurs en Syrie, il y aurait peu de concurrence sur ce marché dont le contrôle serait effectué par des organisations proches du gouvernement, lequel percevrait des sommes annuelles considérables de la part des opérateurs de téléphonie mobile (cf. Freedom House, Safety on the Line: Exposing the myth of mobile communication security – Syrian Arab Republic, 9 août 2012, < <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Safety%20on%20the%20Line.pdf> >, consulté le 4 mai 2015). Les rentrées d'argent de Syriatel au premier semestre de l'année 2011 se chiffraient à 25'832 milliards de livres syriennes. Ce montant correspond à plus de 445 millions de francs suisses (cours au 1^{er} juillet 2011). Selon Le Monde, cette part au bénéfice représente sept pour cent du budget de l'Etat syrien. En outre, le recourant détient d'importantes parts du journal proche du régime Al Watan et de la chaîne radiotélévisée Ninar (cf. Le Monde [Blogs], Rami Makhlouf, de l'affairisme à l'illusionnisme, 28 juin 2011, < <http://syrie.blog.lemonde.fr/2011/06/28/rami-makhlouf-de-laffairisme-a-lillusionnisme/> >, consulté le 4 mai 2015). Al Watan est paru pour la première fois au mois de novembre 2006 et a été qualifié par l'organisation non gouvernementale Human Rights Watch de journal quotidien à caractère politique ("a daily political newspaper", cf. Human Rights Watch, A Wasted Decade – Human Rights in Syria during Bashar al-Asad's First Ten Years in Power, 07/2010, < <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/syria0710webwcover.pdf> >, consulté le 4 mai 2015). Actionnaire majoritaire de la Holding Cham (cf. Le Monde [Blogs], Rami Makhlouf, de l'affairisme à l'illusionnisme, 28 juin 2011, < http://syrie.blog.lemonde.fr/2011/06/28/rami-makhlouf-de-laffairisme-a-lillusionnisme >, consulté le 4 mai 2015), le recourant est le président suppléant de ce groupe qui a été fondé en 2007 par septante-trois investisseurs et un capital de plus de trois cent soixante millions de dollars ; ce groupe a été chargé par le gouvernement de rénover

l'infrastructure de l'Etat (cf. New York Times, Syrian Businessman Becomes Magnet for Anger and Dissent, 30 avril 2011, < <http://www.nytimes.com/2011/05/01/world/asia/01makhlouf.html> >, consulté le 4 mai 2015). Dans une interview accordée au New York Times au mois de mai 2011, le recourant de dire "[...] that the ruling elite — staffed by Mr. Assad's relatives and contemporaries — had grown even closer during the crisis. Though Mr. Assad has the final say, [...], policies were formulated as 'a joint decision'" (cf. New York Times, Syrian Elite to Fight Protests to 'the End', 10 mai 2011 < <http://www.nytimes.com/2011/05/11/world/middleeast/11makhlouf.html?ref=basharalassad> >, consulté le 4 mai 2015). Il ressort d'un autre article du même journal que le recourant aurait dit "[...] that he and other relatives participate in the government's decisions" (cf. New York Times, An Update on the Assad Inner Circle, 24 décembre 2012, < <http://www.nytimes.com/interactive/2012/12/25/world/middleeast/assad-inner-circle.html?ref=middleeast> >, consulté le 4 mai 2015). Il manipulerait aussi le système judiciaire syrien par ses relations avec la classe dirigeante et se servirait de membres des services secrets syriens pour intimider ses rivaux commerciaux (cf. U.S. Treasury Department, Rami Makhluf Designated for Benefiting from Syrian Corruption, 21 février 2008, < <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp834.aspx> >, consulté le 4 mai 2015).

3.3.2 Les sources indiquées, lesquelles se recoupent, font état d'une grande proximité du recourant avec le gouvernement, tant sur le plan économique que sur le plan personnel. Les éléments exposés plus haut constituent des signes tangibles que le recourant entretient des liens étroits avec le pouvoir en place et qu'il est en mesure, compte tenu de sa fortune colossale, de soutenir le régime.

3.4 Il sied à ce stade d'examiner si le recourant est parvenu à apporter des contre-preuves aptes à renverser cette première conclusion.

3.4.1 Le requérant déclare que, après des études d'ingénierie civile à l'Université de Damas, il aurait accompli la totalité de son parcours professionnel dans le secteur privé (hormis un poste de conseiller au Ministère de l'industrie occupé durant sa formation). Il se serait lancé dans la vie professionnelle en ouvrant un commerce de détail en "duty free" à Damas, puis, grâce au succès de celui-ci, il aurait ouvert sept autres points de vente situés dans plusieurs zones hors-taxes proches des frontières syriennes. En 2000, le requérant aurait fondé la compagnie de téléphonie Syriatel dans le but de développer un réseau de téléphonie mobile dans le pays et aurait souscrit une part importante du capital-actions de cette société. Depuis lors, la société Syriatel opèrerait sur le marché de la téléphonie mobile grâce à l'important réseau qu'elle aurait mis en place dans le pays. Cette société aurait en outre conclu des accords de roaming international avec deux cent septante-deux opérateurs de téléphonie dans le monde (dont un opérateur suisse). Syriatel qui ne jouirait aucunement d'un monopole d'Etat emploierait deux mille collaborateurs et compterait six millions d'abonnés, ce qui représente cinquante-cinq pour cent du marché syrien de la téléphonie mobile. En tant qu'entreprise privée, elle détiendrait l'une des trois concessions de téléphonie mobile. Le marché syrien de la téléphonie mobile se serait d'ailleurs progressivement ouvert à la concurrence au cours de la dernière décennie, une concession supplémentaire ayant été délivrée par le gouvernement syrien en 2010. A ces propos le requérant fait référence à l'article de La Tribune intitulé "France Télécom postule pour devenir le 3ème opérateur mobile syrien", publié le 15 novembre 2010 et à l'article paru le 31 mars 2011 sur Le Figaro intitulé "France Télécom laisse de côté la Syrie". En homme d'affaires avisé, le requérant aurait contribué à l'ouverture en Syrie d'une économie de marché amorcée en 2000. La libéralisation de l'économie aurait permis à ce pays de doubler son produit intérieur brut au cours des dix dernières années. Le pays serait passé progressivement d'une économie fortement contrôlée par l'Etat à une économie de marché plus libre où le secteur privé jouerait un rôle important. La libéralisation du secteur bancaire et du commerce extérieur auraient permis à l'économie de connaître un essor considérable. Dans ce contexte économique, la réussite du requérant n'aurait rien d'exceptionnel, ni d'illicite. La guerre civile actuelle serait toutefois en train de ruiner le pays et ses entrepreneurs dont le requérant fait partie. Homme d'affaires fortuné et connu dans son pays, le requérant serait entretemps devenu une cible privilégiée des mouvements d'opposition qui l'accuseraient à tort d'avoir financé la répression des manifestants. Les accusations dont le requérant fait l'objet seraient contredites par ses prises de position publiques depuis le début des manifestations. Le 16 juin 2011, soit peu de temps après le début des

protestations, le recourant aurait annoncé qu'il cessait tout nouveau développement de ses affaires pour se consacrer à des projets caritatifs. France Télévisions aurait d'ailleurs rapporté que le recourant avait annoncé vouloir vendre sa participation dans la société Syriatel et affecter une partie du produit de cette vente à la prise en charge des familles des martyrs de Syrie qui ont été tués dans les événements récents. Le recourant aurait également communiqué à la presse qu'il entendait agir au travers de la Fondation caritative Al Boustan, constituée en 1999 et dont il serait le principal contributeur. Cette fondation apporterait un soutien aux veuves et orphelins et financerait des bourses d'études. Elle prendrait principalement en charge le coût d'opérations chirurgicales faites dans quatorze hôpitaux publics et assurerait la modernisation de certains dispensaires et centres de soins. En 2010, Al Boustan aurait financé huit cents opérations de chirurgie cardiaque. En 2011, la fondation aurait projeté d'en financer deux fois plus sur toute l'étendue du territoire syrien. Toutefois, la majorité des projets de celle-ci seraient pour l'heure bloqués, les sanctions prises contre son principal contributeur ne lui permettant plus de soutenir la fondation.

3.4.2

3.4.2.1 Compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. arrêt 2C_721/2012 consid. 5.3.4, non publié in ATF 139 II 384) et au regard des différentes sources médiatiques, mais aussi institutionnelles ou étatiques (cf. rapports des 23 novembre 2011 et 22 février 2012 de la Commission d'enquête indépendante et internationale de l'ONU < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-69_fr.pdf >, consulté le 19.02.2015 ; décision du Conseil de l'UE 2013/185/PESC du 22 avril 2013 ; rapport du Département du Trésor américain cf. *supra* consid. 3.3.1 i.f.), qui rapportent les liens familiaux et économiques unissant le recourant et le pouvoir, il y a lieu de considérer qu'il existe un faisceau d'indices suffisant qui confine à la certitude que le recourant est en mesure de soutenir financièrement la politique du gouvernement syrien. S'agissant de l'argument du recourant selon lequel la force probante d'articles de presse parus sur Internet serait faible, il est dénué de pertinence en l'espèce, dans la mesure où les sources électroniques principalement citées, à savoir The New York Times, Reuters, The Guardian, Le Monde et La Tribune, sont des journaux de grande renommée et fondés de longue date qui publient également sur papier. Il importe peu que les avoirs bancaires en question n'aient, comme le prétend le recourant, jamais été destinés à servir le régime, dès lors que les mesures attaquées visent à empêcher tout financement du régime

syrien au moyen d'avoirs déposés en Suisse et qu'elles n'ont pas pour objectif de sanctionner un comportement répréhensible préalable. En insistant sur son implication dans l'économie syrienne, le recourant renforce la conviction selon laquelle il est proche du régime, la situation économique d'un pays étant intimement liée au pouvoir politique. Les prises de position publiques par lesquelles il a exprimé son détachement politique et son engagement dans des projets caritatifs apparaissent comme peu crédibles au regard de ses déclarations antérieures, déclarations par lesquelles il vantait précisément son influence directe dans les décisions prises par le gouvernement ; elles semblent davantage constituer une réaction aux sanctions prises à son encontre. Quant à l'affirmation selon laquelle France Télévisions aurait rapporté qu'il avait annoncé vouloir vendre sa participation dans la société Syriatel et affecter une partie du produit de cette vente à la prise en charge des familles des martyrs tués, elle n'est toujours pas prouvée ; quand bien même cette vente serait établie, il pourrait très bien ne s'agir, là aussi, que d'une réaction face aux mesures prises à son encontre. En outre, la simple existence de la fondation caritative du recourant Al Boustan ne démontre en rien que le recourant a pris ses distances avec le régime et la répression de l'opposition. Le recourant a de surcroît un intérêt personnel et direct au maintien du régime actuel s'il entend conserver son statut et par là son niveau de vie.

3.4.2.2 L'argument du recourant selon lequel l'autorité inférieure n'aurait pas cherché à établir la vérité par un contrôle approfondi, objectif et exhaustif de la situation en usant de tous les moyens de preuve à disposition doit être écarté dans la mesure où il ressort de la décision querellée que les faits ont été valablement établis, les motifs de celle-ci étant largement plus développés que les motifs ressortant de l'annexe 7 à l'O-Syrie et qui ont mené à l'inscription du recourant (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 par. 1 *in fine*). Une instruction plus approfondie n'est pas nécessaire en tant que les liens du recourant avec le pouvoir en place apparaissent plus que vraisemblables. Enfin, il n'est pas tenu compte de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme invoqué par le recourant (cf. arrêt de la CourEDH Al-Dulimi et Montana Inc c. Suisse du 26 novembre 2013 [requête n°5809/08]) dans la mesure où, faisant l'objet d'un recours pendant devant la Grande Chambre de cette autorité, cet arrêt n'est pas définitif (cf. Cour européenne des droits de l'homme, deuxième section, arrêt Al-Dulimi et Montana Inc c. Suisse du 26 novembre 2013, requête n° 5809/08 < [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{"itemid":\["001-138563"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-138563#{) >, consulté le 9 juin 2015).

3.4.3 Compte tenu des indices probants indiquant un rapport privilégié avec le régime, il appert que les contre-arguments soulevés par le recourant ne sont pas suffisants ou, pour peu qu'ils soient prouvés, s'avèrent dénués de toute pertinence.

3.5 Il ressort de ce qui précède que les griefs du recourant portant sur la constatation des faits et leur appréciation ainsi que la violation de l'art. 12 PA doivent être rejetés.

4.

Le recourant prétend que son inscription dans l'annexe porte atteinte à ses droits fondamentaux, plus précisément à sa liberté économique (art. 27 Cst.), à son droit au respect de sa vie privée et familiale (art. 18 CEDH, 17 Pacte ONU II, 13 Cst.), ainsi qu'à son droit à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

Du fait de sa présence sur la liste, le recourant serait atteint dans sa liberté économique (art. 27 Cst.) dans la mesure où il lui est fait interdiction d'entretenir des relations d'affaires avec des partenaires suisses. De telles mesures jetteraient le discrédit sur sa probité en l'associant à un conflit dans lequel il ne jouerait aucun rôle. Le recourant aurait pour habitude de traiter avec de nombreux investisseurs internationaux et aurait d'ailleurs beaucoup œuvré pour améliorer les conditions d'attractivité du marché syrien. Selon ses dires, les conditions de l'art. 36 Cst. permettant la restriction des droits fondamentaux ne seraient pas remplies. Dès lors, l'atteinte à la liberté économique du recourant ne serait en tout état pas justifiée par un intérêt public. La décision querellée violerait le principe de proportionnalité, les mesures de coercition adoptées à l'encontre du recourant n'étant ni adéquates ni nécessaires pour lutter d'une quelconque manière contre le régime du président syrien. De telles mesures ne permettraient pas d'atteindre le but visé par l'O-Syrie. Le recourant soulève à nouveau l'argument selon lequel le législateur suisse se serait contenté de reprendre de façon grégaire les mesures adoptées au niveau européen sans effectuer de contrôle du bien-fondé de ces mesures.

Selon le recourant, sa présence sur l'annexe à l'O-Syrie violerait aussi son droit au respect de sa vie privée et familiale (art. 8 CEDH, 17 Pacte ONU II, 13 Cst.). Il serait admis que les importantes restrictions de déplacement imposées aux personnes figurant sur la liste sont susceptibles de nuire à leur vie privée et familiale, à leur réputation ainsi qu'à leur liberté de mouvement. L'interdiction de territoire en Suisse constituerait déjà une atteinte importante à la liberté personnelle du recourant.

S'agissant de la restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), les conditions de l'art. 36 Cst. ne seraient pas non plus remplies en l'espèce. En refusant de retirer le recourant de l'annexe 7 à l'O-Syrie, les autorités suisses n'auraient pas effectué la pesée des intérêts à laquelle elles auraient dû se livrer. Le principe de proportionnalité ne serait donc pas respecté. Le recourant conçoit mal les raisons du gel de ses avoirs, puisque rien n'indiquerait que ces actifs seraient susceptibles d'être rapatriés en Syrie. Enfin, ces restrictions seraient totalement disproportionnées.

4.1 Relativement à la violation des droits fondamentaux du recourant, l'autorité inférieure renvoie à deux arrêts rendus par le Tribunal en date du 14 juin 2012 (cf. arrêts du TAF B-3488/2011 consid. 7 et B-5196/2011 consid. 7).

4.2

4.2.1 Appelé à se prononcer sur la violation de la liberté personnelle et la garantie de la propriété dans les cas liés 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. S'agissant de l'intérêt public 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'UE – 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" (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 consid. 6.3 non publié in ATF 139 II 384 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_722/2012 consid. 6.3 ; cf. 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. Cet intérêt se trouve également donné en l'espèce compte tenu des liens plus que vraisemblables que le recourant entretient avec le régime (cf. *supra* consid. 3.4.3).

4.2.2 Il reste à examiner si la mesure respecte le principe de la proportionnalité qui 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 (cf. ATF 130 II 425 consid. 5.2 ; 125 I 474 consid. 3).

4.2.2.1 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 (cf. ATF 132 I 229 consid. 10.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_721/2012 consid. 6.2 non publié in ATF 139 II 384 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_722/2012 consid. 6.2).

4.2.2.2 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 le recourant soit proche du gouvernement syrien (cf. *supra* consid. 3.4.3), son inscription dans l'annexe de l'ordonnance s'avère conforme aux conditions d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit. A noter que les art. 10 al. 3 et 17 al. 2 O-Syrie permettent des exceptions afin de pallier notamment les cas de rigueur, des exceptions qui ne trouvent toutefois pas application dans le cas d'espèce. L'importance du préjudice encouru par le recourant ne l'emporte donc pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition.

Les mesures prononcées à l'égard du recourant respectent ainsi le principe de la proportionnalité.

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

5.

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, 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.

6.

6.1 Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être 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 et 4 FITAF).

En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure qui s'élèvent à 50'000 francs doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 50'000 francs déjà versée par le recourant.

6.2 Compte tenu de l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 FITAF *a contrario*).

(le dispositif se trouve à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Le frais de procédure fixés à 50'000 francs sont mis à la charge du recourant. Ce montant sera compensé, dès l'entrée en force du présent arrêt, par l'avance de frais déjà versée de 50'000 francs.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. COO.2101.103.4.749468 ; acte judiciaire)

Le président du collège :

La greffière :

Pietro Angeli-Busi

Camilla Fumagalli

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 : 15 juin 2015