

BVGer B-2845/2023 vom 9. Dezember 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2845_2023

FR: TAF B-2845/2023 du 9 décembre 2024

IT: TAF B-2845/2023 del 9 dicembre 2024

Regeste

Commerce extérieur

Erwägungen

E. 1

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

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, ce dernier connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (art. 31 LTAF), rendues par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. L'acte attaqué - qui rejette la demande de radiation du nom de la recourante sur l'annexe 7 à l'O-Syrie et admet le bien-fondé de son inscription -, constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA. L'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a LTAF n'est pas applicable (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 et les réf. cit. ; arrêts du TF 2C_572/2019 du 11 mars 2020 consid. 1.2, non publié aux ATF 146 I 157, 1C_6/2016 du 27 mai 2016 consid. 1.3, 2C_97/2014 du 13 décembre 2014 consid. 1.3, non publié aux ATF 141 I 20). En outre, il émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF.

E. 1.2

La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, 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 let. a à c PA).

E. 1.3

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.

E. 1.4

Le recours est ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2.1

L'O-Syrie est fondée sur la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (LEmb, loi sur les embargos, RS 946.231). Selon l'art. 1 al. 1 LEmb, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, en l'occurrence l'Union

européenne. La compétence d'édicter des mesures de coercition appartient au Conseil fédéral (art. 2 al. 1 LEmb). Ces mesures prennent la forme d'ordonnances (art. 2 al. 3 LEmb). En vertu de l'art. 16 LEmb, le département compétent - à savoir le DEFR -, peut adapter les annexes des ordonnances visées à l'art. 2 al. 3, dont celle mentionnant les personnes et entités visées.

E. 2.2

Les États qui appliquent ces sanctions de nature éminemment politique entendent exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une « plaque tournante du trafic de contournement » (cf. Message du 20 décembre 2000 concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales [Message LEmb], FF 2001 1341, p. 1364 ch. 2.1.1), ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays (cf. arrêts du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384, 2C_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.4). Les sanctions internationales en question n'atteignent en effet leur but que si elles ont l'appui inconditionnel de tous les pays, et que ceux-ci les appliquent rigoureusement (cf. Message LEmb FF 2001 1341, p. 1357 et 1359). Il y a ainsi un intérêt public à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions afin que celles-ci ne puissent être contournées sur le territoire suisse, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. arrêt du TF 2C_721/2012 précité consid. 6.5 non publié aux ATF 139 II 384).

E. 2.3

L'art. 1 al. 3 LEmb contient une liste non exhaustive des mesures de coercition pouvant être employées à cette fin. Au nombre de celles-ci figurent les restrictions du trafic des paiements et des capitaux, ainsi que de la circulation des personnes. Faisant partie des sanctions économiques, lesquelles sont les plus importantes en pratique, les premières consistent à geler les avoirs et plus largement toutes les ressources économiques d'un Etat, d'un gouvernement, ainsi que des entités placées sous leur contrôle, mais aussi de particuliers et d'entreprises privées (cf. arrêts du TF 2C_721/2012 précité consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384 et 2C_722/2012 précité consid. 6.4 et la réf. cit.).

E. 3.1

Les autorités suisses supportent le fardeau de la preuve des faits qui valent à la recourante de figurer sur la liste des personnes touchées par les mesures de coercition. En procédure administrative, un fait est en principe tenu pour établi lorsque le juge a pu se convaincre de la vérité d'une allégation (preuve stricte). Toutefois, il suffit parfois, selon la loi ou la jurisprudence, que le fait en question soit rendu vraisemblable, le degré de la preuve exigée étant celui de la vraisemblance prépondérante. Le juge retiendra alors, parmi plusieurs présentations des faits, celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. Tel est le cas des mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos, compte tenu des difficultés pour les autorités suisses d'accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se réalisent pour la plupart à l'étranger et pour la constatation desquels les procédures d'entraide (judiciaire) en matière administrative s'avèrent d'entrée de cause inutilisables (cf. arrêts du TF 2C_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 3.2, 2C_721/2012 précité consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384 ; voir aussi ATF 144 I 214 consid. 5.2.3). La contre-preuve incombant aux personnes figurant sur les listes s'en trouve allégée d'autant (cf. arrêt du TF

2C_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384). Pour leur part, les personnes visées peuvent généralement plus facilement accéder aux moyens de preuve, dès lors qu'il s'agit d'informations les concernant et qu'en outre elles sont proches du pouvoir en place (leur situation étant à cet égard pour ainsi dire à l'opposé de celle des requérants d'asile ; voir aussi arrêts du TAF B-530/2020, B-534/2020, B-536/2020, B-538/2020 du 14 avril 2022 consid. 3.1.2).

E. 3.2

En vertu de l'art. 12 PA, l'autorité 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). Selon la doctrine, cette liste n'est pas exhaustive. Les documents (« Urkunden », « documenti ») 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 moyens de preuve au sens de l'art. 12 PA. Conformément au principe de la libre appréciation des preuves (cf. art. 40 de la loi du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273], en relation avec l'art. 19 PA), le Tribunal évalue librement leur force probante. Ainsi, s'agissant d'articles de presse notamment, dont la force probante n'est pas nulle en raison de la situation prévalant en Syrie, des vérifications peuvent être effectuées différemment, notamment par recoupement avec d'autres sources (cf. arrêts du TF 2C_673/2015 précité consid. 3.1 et 2C_721/2012 précité consid. 5.3.4, non publié aux ATF 139 II 384).

E. 3.3

Au demeurant, les personnes visées ne peuvent se prévaloir de la présomption d'innocence - ce que la recourante ne fait pas - du moment que les mesures de coercition en cause ont une motivation essentiellement politique et n'ont pas, ou seulement de manière marginale, un caractère punitif (cf. arrêt du TF 2C_721/2012 consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384).

E. 4

Selon la jurisprudence de la CourEDH en matière de sanctions internationales, que la recourante cite à l'appui de son argumentation (cf. mémoire de recours, p. 12 § 18), l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) fait obligation aux juridictions nationales de s'assurer de l'absence d'arbitraire de l'inscription sur les listes des sanctions internationales. Cela signifie concrètement que les requérants doivent disposer au moins d'une possibilité réelle de présenter et de faire examiner au fond, par un tribunal, des éléments de preuve adéquats pour tenter de démontrer que leur inscription sur les listes litigieuses était entachée d'arbitraire (cf. arrêt de la Cour EDH Al-Dulimi et Montana Management Inc. contre Suisse du 21 juin 2016 [req. n° 5809/08] § 147 et 151). Il s'agit précisément de l'objet de la présente procédure.

E. 5

De telles sanctions peuvent être prononcées par la Confédération et sont justifiées dans les cas de violation évidente et grave des droits de l'homme. Les sanctions doivent en outre être

aptes et nécessaires à contribuer au rétablissement d'une situation conforme au droit international. Cela signifie que les sanctions telles que le gel ou le blocage des avoirs ne peuvent perdurer dans le temps que si les violations du droit international perdurent également et que les sanctions prononcées contribuent toujours à leur finalité (cf. arrêt du TF 2C_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 6).

E. 5.1

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 (ci-après : l'ONU) 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. Elle rappelle également que, dans son communiqué du 28 juin 2022, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) avait fait état de 306'000 décès de civils directement imputables aux opérations de guerre en Syrie. Par ailleurs, l'autorité inférieure mentionne que le Conseil des droits de l'homme a adopté, en date du 8 juillet 2022, une résolution sur la situation des droits de l'homme en République arabe syrienne, dans laquelle il condamne fermement le fait que des dizaines de milliers de personnes ont été tuées alors qu'elles étaient détenues par les autorités syriennes et que, dans les centres de détention, le viol, ainsi que la violence sexuelle et sexiste ont été utilisés comme outil pour punir, humilier et instiller la peur. Le Conseil y a aussi réaffirmé la nécessité de mettre fin à l'impunité en poursuivant les auteurs d'infractions sexuelles et fondées sur le genre en vertu du droit national et international (cf. résolution 50/19 adoptée par le Conseil des droits de l'homme, le 8 juillet 2022, relative à la situation des droits de l'homme en République arabe syrienne, doc n°A/HRC/RES/50/19, disponible à l'adresse : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/409/18/pdf/g2240918.pdf>). L'autorité inférieure conclut que les sanctions internationales se justifient toujours pleinement à l'égard de la Syrie, par le biais de mesures à l'encontre des personnes qui apportent leur soutien aux autorités dirigeantes.

E. 5.2

De son côté, la recourante ne remet, en l'espèce, pas en cause la justification fondamentale des sanctions prononcées à l'égard de la Syrie. En l'espèce, le Tribunal de céans fait sienne la motivation de l'autorité inférieure, qui s'est conformée à son devoir de réexamen régulier au fil du temps de la justification et l'adéquation du principe des sanctions.

E. 6

Cela étant, c'est à la lumière des principes qui viennent d'être rappelés, qu'il convient dans un premier temps de déterminer si l'inscription du nom de la recourante sur l'annexe 7 de l'O-Syrie repose sur des éléments établis à satisfaction compte tenu du degré requis de la vraisemblance prépondérante (cf. infra consid. 6.1-6.4). Le cas échéant, il s'ensuivra ensuite d'examiner si la recourante a apporté la contre-preuve nécessaire selon le même degré (cf. infra consid. 6.5).

E. 6.1

La recourante est l'une des veuves de Mohamad Makhlof, un homme d'affaires influent de nationalité syrienne, décédé le 12 septembre 2020, avec lequel elle a eu quatre fils (Rami Makhlof, Hafez Makhlof, Ihab Makhlof et Iyad Makhlof) et deux filles (Kinda

Makhlouf et Sara Makhlouf), tous également visés par les mesures de coercition. Il est de notoriété publique que le pouvoir en Syrie s'exerce traditionnellement sur une base familiale et que le pouvoir du régime syrien actuel est essentiellement entre les mains des membres influents des familles Assad et Makhlouf, issues de la minorité alaouite.

E. 6.2

Afin de replacer l'inscription de la recourante dans l'annexe 7 O-Syrie dans son contexte, il n'est pas inutile de rappeler les différentes décisions judiciaires suisses relatives à la mise en oeuvre de sanctions internationales à l'endroit de la famille Makhlouf.

E. 6.2.1

Dans son arrêt B-5196/2011 du 14 juin 2012, confirmé par arrêt du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013, publié aux ATF 139 II 384, le Tribunal de céans a administré les preuves portant sur les faits qui ont valu à Mohamad Makhlouf de figurer sur l'annexe de l'aO-Syrie puis de l'O-Syrie, à savoir qu'il est l'oncle et un proche associé du président Al-Assad et du frère de celui-ci et qu'il est le père de Rami, Ihab, Iyad et Hafez Makhlouf, ainsi que l'associé d'affaires des trois premiers. Le Tribunal administratif fédéral a constaté que Mohamad Makhlouf était membre d'une famille influente étroitement liée à la famille Al-Assad. De fait, l'ancien président Hafez Al-Assad, père de l'actuel président Bashar Al-Assad, avait épousé Anisa Makhlouf, soeur de Mohamad Makhlouf. Il a relevé que les quatre fils de ce dernier figuraient tous dans l'annexe 7 de l'O-Syrie et que leur père ne contestait pas leur implication dans le gouvernement syrien ou dans son financement. En outre, le recourant avait durant sa carrière professionnelle amassé une fortune considérable, en exploitant de multiples monopoles accordés par l'Etat syrien ; il avait le contrôle sur les ressources pétrolières syriennes et était en outre le chef de l'autorité étatique pour le tabac, ainsi que de la Syrian Land Bank. En outre, Mohamad Makhlouf était l'objet de sanctions non seulement de la part de la Suisse et de l'UE, mais aussi de la Norvège, du Canada, de l'Australie et des Etats-Unis. Le Tribunal a relevé que l'intéressé avait tenté, entre le prononcé des sanctions par l'Union européenne et son inscription dans l'annexe de l'aO-Syrie, de débiter un montant de 10 millions de dollars de son compte auprès de la banque HSBC, à Genève, et de le faire virer au profit de son épouse, Ghada Adib Mhana. Aussi, le Tribunal a émis de sérieux doutes sur le fait qu'il n'eût jamais financé le régime par le biais de ce compte, comme celui-ci le prétendait. Il a par ailleurs relevé que Mohamad Makhlouf n'avait pas établi s'être distancé du régime en place et a conclu à l'existence d'un large faisceau d'indices confinant à la certitude tendant à démontrer que le prénommé est ou sera mis au service du maintien du régime. Le Tribunal fédéral a, à son tour, considéré que le lien de parenté entre Mohamad Makhlouf et le président Al-Assad fondait une présomption réfragable que l'intéressé était un appui important du régime, renforcée par les hautes fonctions qu'il avait exercées au sein de l'Etat ou d'institutions liées à lui et par le profit qu'il en a tiré. Or, il n'était pas parvenu à la renverser, de sorte qu'il n'était pas arbitraire d'admettre que l'intéressé était un soutien important du pouvoir syrien (cf. arrêt du TF 2C_721/2012 précité, consid. 5.3.7, non publié aux ATF 139 II 384).

E. 6.2.2

Dans son arrêt B-3488/2011 du 14 juin 2012, confirmé par arrêt du TF 2C_722/2012 du 27 mai 2013, le Tribunal de céans avait eu à examiner le bien-fondé de l'inscription de Hafez Makhlouf, l'un des fils de la recourante et de Mohamad Makhlouf, sur l'annexe de l'aO-Syrie puis de l'O-Syrie. Les faits à l'origine de son inscription étaient qu'il dirigeait une

unité des renseignements généraux avec le grade de colonel, qu'il est un cousin germain du président Al-Assad, de même qu'un proche du frère de celui-ci et qu'il avait été impliqué dans la répression contre les manifestants. En se référant à des publications dans la presse et sur Internet, le Tribunal a relevé que Hafez Makhoulf était très proche du pouvoir syrien et qu'il était l'objet de sanctions non seulement de la part de la Suisse et de l'UE, mais aussi de la Norvège, du Japon, du Canada, de l'Australie, des Etats-Unis et de la Ligue arabe. Etant précisé que Hafez Makhoulf n'avait pas établi s'être distancé du régime en place, le Tribunal a conclu à l'existence « d'un large faisceau d'indices qui confine à la certitude que [l'intéressé] occupait un rôle actif dans la répression [de l'opposition au régime] ou, à tout le moins, qu'il était à même, compte tenu de ses fonctions et de ses rapports familiaux, d'influencer le cours des événements en Syrie ». Il a encore relevé que, selon plusieurs médias, le recourant était « un habitué de la répression, qu'il s'[était] fait remarquer pour sa cruauté et son absence de scrupules et que, en tant qu'homme fort des Renseignements généraux, il dirige[ait] les milices Shabbiha ». Le Tribunal fédéral a considéré que les faits retenus par le Tribunal de céans étaient dépourvus d'arbitraire et a rejeté le recours de l'intéressé, dans la mesure de sa recevabilité.

E. 6.2.3

Par arrêt B-3795/2013 du 15 juin 2015, confirmé par arrêt de la Haute Cour 2C_673/2015 du 10 octobre 2017, le Tribunal administratif fédéral s'est penché sur l'inscription sur l'annexe de l'aO-Syrie, puis de l'O-Syrie, de Rami Makhoulf, un autre fils de la recourante et de son défunt mari. Il a constaté que de nombreuses sources médiatiques, mais aussi institutionnelles et étatiques, étayaient et rendaient vraisemblable la motivation de la décision de l'autorité inférieure faisant état d'une grande proximité de Rami Makhoulf avec le gouvernement, tant sur le plan économique que sur le plan personnel et de sa capacité, compte tenu de sa fortune colossale, à soutenir le régime (cf. pour le détail : arrêt du TAF B-3795/2013 précité consid. 3.3.1). Le pourvoi de l'intéressé devant le Tribunal fédéral a également été rejeté.

E. 6.3.1

En la présente affaire, l'autorité inférieure expose que la famille Makhoulf est ainsi indissociable du régime syrien puisqu'elle représente, d'une certaine manière, le pendant économique du pouvoir politique détenu par la famille Al-Assad. Elle indique en outre ce qui suit concernant les quatre fils de la recourante, hautement impliqués dans le tissu économique syrien et/ou maintenant des liens forts avec le régime. Rami Makhoulf a été considéré pendant longtemps comme l'homme le plus riche de Syrie et plusieurs sources affirment qu'il s'est vu confier la conduite économique du pays et qu'il était chargé de financer le régime, avant de perdre les faveurs de son cousin, Bashar Al-Assad, à partir de 2019 (cf. notamment : Boris Mabillard, La dérive mafieuse du clan de Bachar el-Assad, in : Le Temps du 9 mars 2012 ; Fanny Arlandis, Syrie : les figures de la répression et de l'opposition, in : Slate.fr [article publié en ligne le 18 juin 2011] ; Syrian government seizes assets of Assad cousin Makhoulf, in Reuters [article publié en ligne le 19 mai 2020]). Ensuite, elle précise que Ihab Makhoulf, qui a des intérêts dans plusieurs entreprises et entités syriennes, a repris, en 2020, les activités commerciales de son frère, Rami Makhoulf, et que le gouvernement syrien lui a accordé les contrats d'exploitation et de gestion des marchés hors taxes dans l'ensemble du pays (cf. Enab Baladi, Will Ihab Makhoulf save his family's economic empire in Syria?, 24.09.2020, disponible à l'adresse : <https://english.enab-baladi.net/archives/2020/09/will-ihab-makhoulf-save-his-familys-economic-empire-in-syri>

a/). Elle rappelle encore que Hafez Makhoul est un ancien colonel dirigeant l'unité de Damas au sein de la direction des renseignements généraux, « proche du chef de l'Etat et de son frère Maher » et qu'il « aurait plus d'influence que le général en chef des renseignements » (cf. Boris Mabillard, La dérive mafieuse du clan de Bachar el-Assad, in : Le Temps du 9 mars 2012), tandis que Iyad Makhoul est un officier de la direction des renseignements généraux (cf. décision attaquée, p. 4 et 5 ; duplique, p. 2).

E. 6.3.2

Il ressort d'autres sources, citées à l'appui de sa décision querellée, que la requérante serait impliquée dans les affaires de feu son mari en tant que propriétaire de sociétés « cachées » aux Îles Vierges Britanniques (cf. article disponible à l'adresse : <https://en.arij.net/investigation/the-secret-empire-of-al-assads-maternal-family/> ; voir aussi Working paper du Conseil de l'UE WK 12575/2021, annexe à la pièce 5 du dossier de l'autorité inférieure).

E. 6.4

Il ressort de ce qui précède que, quoiqu'en dise la requérante, son inscription sur l'annexe 7 de l'O-Syrie repose, d'un point de vue objectif, sur des éléments importants.

E. 6.5

Il convient désormais de se pencher sur les contre-arguments présentés par la requérante afin de déterminer si, comme elle le soutient, ils apparaissent suffisants à ébranler les faits établis par l'autorité inférieure et à faire apparaître les sanctions prises à son encontre comme contraires au droit.

E. 6.5.1

La position de la requérante peut être résumée comme suit.

E. 6.5.1.1

Elle fait valoir que son inscription à l'annexe 7 de l'O-Syrie ne résulte que de son appartenance à la famille Makhoul, aucun autre élément n'était allégué par l'autorité inférieure. À cet égard, la requérante, se fondant sur l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 8 mars 2023 dans l'affaire T-212/22 Violetta Prigozhina contre Conseil de l'Union européenne, soutient que le simple lien familial ne suffirait pas pour justifier l'adoption de mesures de coercition à son égard. Elle argue que les personnes visées et inscrites sur les listes des sanctions européennes et suisses sont exclusivement des personnes associées au pouvoir ou exerçant une influence sur le régime syrien, et responsables de la répression violente contre les civils en Syrie. Or, l'autorité inférieure n'aurait pas apporté le moindre élément probant concernant un quelconque lien avec le régime syrien, ni concernant des actes de contournement des mesures restrictives dont les membres de sa famille font l'objet. Concernant sa situation, la requérante fait observer qu'elle était âgée de 74 ans au moment de l'introduction du présent recours et qu'elle est, depuis de plusieurs années, séparée du défunt qui, entretemps, a refait sa vie avec une nouvelle épouse. Elle indique également que, depuis cette séparation, elle a organisé sa vie de manière totalement autonome tout en précisant sa vie actuelle a connu une « rupture complète avec [le] contexte de [sa] vie antérieure ».

E. 6.5.1.2

La requérante souligne également que, bien que les mesures de coercition à l'égard de la Syrie aient été adoptées en 2011 déjà, elle n'a fait l'objet d'une inscription sur l'annexe 7 de l'O-Syrie que dix ans plus tard seulement, alors que son appartenance à la famille Makhoul était notoire. Elle fait, du reste, remarquer que les mesures à son encontre n'ont été prises que deux années après le décès de son mari, ce qui démontrerait qu'il n'existait aucune urgence particulière et qu'elle ne représentait pas une menace pour la Suisse. Dans ce contexte, la requérante affirme également que son inscription dans la liste des sanctions a eu lieu dans le seul but de pouvoir geler un compte bancaire, ouvert dans les livres de la banque HSBC Private Banking (Suisse) SA, dont elle était cotitulaire avec son défunt mari. En effet, ce serait en raison des prétentions qu'elle a émises sur ce compte après le décès de Mohamad Makhoul, en requérant du SECO de pouvoir disposer des avoirs déposés, que son nom avait été inscrit sur l'annexe 7 de l'O-Syrie. Finalement, elle rappelle que trois de ses fils se sont engagés irrévocablement à renoncer à leur éventuelle part successorale relative à ce compte bancaire, tel que cela ressort des pièces produites à l'appui de son recours (pièces 11 à l'appui du recours).

E. 6.5.1.3

Dans ses observations spontanées du 9 novembre 2023, la requérante précise encore que Hafez Makhoul aurait dernièrement démissionné de ses fonctions, de sorte qu'il se serait éloigné du pouvoir syrien.

E. 6.5.2

Appelé à se prononcer, le Tribunal retient ce qui suit.

E. 6.5.2.1

À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, s'agissant des personnes physiques, les sanctions financières visent en premier lieu celles qui, en raison de leur influence, peuvent être considérées comme les agents formels ou de fait d'un Etat en relation avec les violations du droit international public qu'il s'agit de faire cesser. Dans la pratique récente, elles sont toutefois de plus en plus fréquemment dirigées aussi contre des personnes qui n'ont pas d'influence directe sur le comportement d'un Etat sur le plan du droit international public. Parmi les restrictions à la circulation, les interdictions d'entrée et de transit visent généralement les membres du gouvernement ou des autorités, ainsi que les officiers de haut rang de l'armée et des forces de sécurité. Cela étant, elles peuvent frapper d'autres personnes qui soutiennent la politique du régime ou en bénéficient (cf. arrêts du TF 2C_721/2012 consid. 6.4 et 2C_712/2012 consid. 6.4 et les réf. cit.).

E. 6.5.2.2

Ensuite, pour démontrer l'éloignement de la vie de son époux, la requérante produit deux déclarations en arabe, traduites en français, faites par un chauffeur et un garde-corps du défunt (pièces 5 et 6 à l'appui du recours). Il ressort des déclarations en cause, que, à partir de 2016 et jusqu'à son décès, Mohamad Makhoul vivait avec sa nouvelle épouse et leur fils, d'abord à un domicile, et puis à un autre, à Damas. En outre, la fiche d'état civil du 17 septembre 2020, également traduite en français, mentionne que le défunt avait également une autre épouse en la personne de Hala Almaghout (cf. pièce 4 à l'appui du recours), élément qui est de nature à corroborer l'allégation de la requérante relative à l'absence de demeure commune avec Mohamad Makhoul pendant quelques années avant son décès. Toutefois, le Tribunal constate que, à supposer que cette séparation de fait soit établie à satisfaction de droit, celle-ci ne s'est pas accompagnée d'une dissolution de l'union

conjugale et que la recourante est toujours héritière dans le cadre de la succession de son mari (cf. pièce 1 du dossier de l'autorité inférieure ; arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 17 juillet 2024 dans l'affaire T-207/2022 Ghada Mhana contre Conseil). Par ailleurs, l'autorité inférieure relève à juste titre que, malgré cette séparation, la recourante continuait à entretenir des liens économiques avec Mohamad Makhoulf en tant que cotitulaire d'une relation bancaire auprès de la banque HSBC Private Banking (Suisse) SA, dont le solde se monte à plus de [...] millions de dollars américains. Aussi, en se référant à un article de presse, l'autorité inférieure avance que la recourante aurait été impliquée dans les affaires de son mari en tant que propriétaire de sociétés dissimulées aux Îles Vierges britanniques, assertion que la recourante - bien qu'elle en ait eu l'occasion à plusieurs reprises -, ne cherche pas vraiment à infirmer. Le Tribunal observe encore que les dires de la recourante selon lesquels elle mène, depuis plusieurs années, en totale autonomie de son mari, une vie paisible correspondant à celle d'une femme de son âge se limite à une simple affirmation qui n'est étayée par aucun élément concret. En particulier, la recourante n'explique pas en quoi elle aurait, avant son décès, pris ses distances de son conjoint, ni n'apporte d'informations sur son organisation ou ses sources de revenu. Surtout, si la recourante prétend s'être détachée de son contexte familial, elle ne fournit aucun élément permettant de considérer que, à la suite de sa séparation, elle s'est également éloignée de ses quatre fils, Rami, Hafez, Iyad, et Ihab Makhoulf, dont les noms sont inscrits sur les listes de sanctions depuis 2011, notamment en tant que membres de la famille Makhoulf. S'agissant de Hafez Makhoulf, la recourante se contente d'alléguer que ce dernier aurait « démissionné de ses fonctions », sans appuyer son affirmation par des moyens de preuve ou en donnant des détails entourant cette démission. Dans ces circonstances, cette seule affirmation ne saurait nullement être considérée comme étant de nature à établir la rupture des relations entre la famille Makhoulf et le régime syrien.

E. 6.5.2.3

Dans l'ensemble, les déclarations de la recourante ne permettent pas, à elles seules, de constater l'inexistence ou la disparition du lien avec le régime syrien, ni l'absence d'influence sur ledit régime, ou l'absence d'association avec un risque réel de contournement des mesures restrictives.

E. 6.5.2.4

Ensuite, la critique de la recourante selon laquelle il serait contraire à la jurisprudence européenne de se fonder sur ses liens familiaux et sur son assise financière pour en déduire qu'elle pourrait potentiellement être un soutien au régime en place, ne lui est d'aucun secours. À cet égard, il convient de préciser, comme le rappelle l'autorité inférieure, que la réglementation européenne prévoit, depuis 2015, des critères d'inscriptions spécifiques à l'égard de certaines catégories de personnes qui sont autonomes par rapport au critère général d'association avec le régime syrien. Parmi ces catégories figurent l'appartenance à la famille Makhoulf, qui est en soi un motif suffisant pour permettre de prendre les mesures restrictives visées (cf. art. 27 par. 2 et art. 28 par. 2 de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision [PESC] 2015/1836 du Conseil de l'UE du 12 octobre 2015 ; art. 15 par. 1 bis let. b du Règlement [UE] No 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie tel que modifié par le règlement 2015/1828). Par ailleurs, comme exposé, la recourante est la veuve de Mohamad Makhoulf - l'oncle défunt et un proche associé du président syrien Bashar Al-Assad -, et la mère de Rami Makhoulf, Hafez Makhoulf, Ihab Makhoulf et Iyad Makhoulf, cousins germains du

président Al-Assad, dont l'influence ne fait point de doute. De tels liens de parenté ne fondent certes qu'une présomption réfragable de proximité au pouvoir, d'autant que celui-ci s'exerce, en Syrie, traditionnellement sur une base familiale, mais cette supposition est encore renforcée par les intérêts financiers communs qu'elle avait avec son époux. Or, comme on l'a vu, la recourante n'entreprend nullement de renverser cette présomption en apportant des informations suffisantes, susceptibles de constituer un faisceau d'indices concordants, indiquant qu'elle n'est pas associée au régime syrien, qu'elle n'exerce aucune influence sur celui-ci ou qu'elle n'est pas liée à un risque réel de contournement des mesures restrictives.

E. 6.5.2.5

Pour ce qui est de l'argument de la recourante selon lequel elle n'a jamais eu de rôle politique ou économique en Syrie, il peut être rappelé que, selon le considérant 7 de la décision 2015/1836 du Conseil de l'UE, les mesures restrictives prises sur le fondement du critère d'appartenance familiale ne se limitent pas à viser les personnes impliquées dans la vie politique syrienne. En effet, sont ciblées par lesdites mesures certains membres, notamment de la famille Makhoul, par le biais desquels, en particulier, les autorités de l'Union européenne estiment pouvoir influencer directement le régime syrien pour que celui-ci change sa politique de répression. Au demeurant, dans la mesure où de nombreux membres de la famille de la recourante font l'objet des mêmes sanctions, cette dernière pourrait, si elle ne figurait pas dans l'annexe 7 à l'O-Syrie, être aisément utilisée par les membres du gouvernement ou ceux de sa famille pour contourner les mesures dont ces personnes font l'objet (cf. dans ce sens : arrêt B-2770/2012 du 8 juillet 2014 consid. 3.4), nonobstant que trois de ses fils auraient renoncé - valablement ou non -, à leur éventuels droits successoraux portant sur les avoirs bancaires déposés dans les livres de HSBC Private Bank (Suisse) SA.

E. 6.5.2.6

Enfin, l'inscription de la recourante dans l'annexe 7 de l'O-Syrie, le 7 mars 2022, quelques jours après la prise de sanctions européennes à son encontre, ne constitue pas une mesure tardive ou personnelle qui aurait été motivée par sa requête de libération des avoirs déposés sur la relation bancaire précitée auprès du SECO. D'ailleurs, le nom de la recourante a été ajouté aux listes de sanctions, tant européennes que suisses, en même temps que ceux de l'autre épouse de Mohamad Makhoul, ainsi que ses trois filles.

E. 7

La recourante dénonce au surplus une violation de sa liberté personnelle (cf. art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]) et de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.). Elle fait valoir que les conditions auxquelles l'art. 36 Cst. soumet la restriction des droits fondamentaux ne sont pas réunies.

E. 7.1

La recourante estime, en effet, que les restrictions qui lui sont imposées ne sont absolument pas aptes à atteindre le but visé, ni nécessaires et proportionnées, car elle n'a aucune influence sur la situation actuelle en Syrie : elle ne participe « ni concrètement, ni financièrement, ni à quelque titre que ce soit aux événements en lien avec le régime en place ». Elle dénonce une violation crasse du principe de la proportionnalité.

E. 7.2

Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4). Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 149 I 49 consid. 5.1, 146 I 157 consid. 5.4, 143 I 403 consid. 5.6.3 et les réf. cit.). S'agissant de mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, le Tribunal de céans, de même que le Tribunal fédéral, font 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 ; arrêts du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.2 non publié in ATF 139 II 384 et 2C_722/2012 consid. 6.2).

E. 7.3.1

En l'occurrence, il n'est pas contesté que le gel des avoirs (art. 10 al. 1 O-Syrie) et l'interdiction d'entrée et de transit (art. 17 al. 1 O-Syrie) portent une atteinte importante respectivement à la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.) et à la liberté personnelle (cf. art. 10 al. 2 Cst.) de la recourante, restrictions qui appellent une justification au regard de l'art. 36 Cst. Il est de même constant que ces restrictions reposent sur une base légale formelle, à savoir les art. 1 et 2 LEmb. De même, les mesures de coercition en tant qu'elles sont dirigées contre la recourante répondent, en l'espèce, à un but d'intérêt public. En effet, il est établi, sous l'angle de la vraisemblance prépondérante, que la recourante est très proche du pouvoir, constat qu'elle n'est pas parvenue à ébranler, et il existe un risque de soutien financier du gouvernement par cette dernière. En outre, du moment qu'elle fait l'objet des mesures similaires de la part des Etats membres de l'Union européenne (cf. à ce sujet voir également : arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 17 juillet 2024 dans l'affaire T-207/2022 Ghada Mhana contre Conseil), il y a, comme le soutient l'autorité inférieure, un intérêt public à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions, afin qu'elles ne puissent être contournées, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. supra consid. 2.2).

E. 7.3.2

Sous l'angle de la proportionnalité, et dès lors que les présentes mesures de coercition ont pour but d'éviter que les sanctions prononcées par les partenaires commerciaux de la Suisse puissent être contournées et qu'il est vraisemblable, de manière prépondérante, que la recourante soit proche du gouvernement syrien (cf. supra), son inscription dans l'annexe 7 de l'O-Syrie s'avère conforme aux conditions d'aptitude et de nécessité. La recourante se borne à alléguer que des mesures moins restrictives auraient pu être prises, sans indiquer concrètement des mesures alternatives et moins contraignantes. Le Tribunal n'en discerne pas, étant précisé qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification a posteriori de l'usage des fonds versés, qui ne sont au demeurant pas prévus dans l'O-Syrie, ne permettent pas d'atteindre aussi efficacement l'objectif poursuivi, à savoir la lutte contre le financement du régime syrien, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées. À cet égard, l'argumentaire de la recourante selon lequel le gel du

compte bancaire joint qu'elle détenait avec Mohamad Makhoul ne serait pas nécessaire, dès lors que toute transaction depuis ce compte fera indubitablement l'objet d'une surveillance accrue, et qu'un éventuel virement en faveur d'une personne inscrite à l'annexe 7 de l'O-Syrie sera bloqué, n'est pas de nature à emporter la conviction du Tribunal, d'autant moins vu la possibilité d'effectuer des transactions en chaîne ou d'utiliser des comptes de passages. Seul le gel de l'ensemble des avoirs et des ressources économiques de la recourante permet de contribuer à la réalisation du but ultime visé par les sanctions. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, il faut constater que l'importance du préjudice encouru par la recourante, à savoir l'incapacité de celle-ci de disposer des avoirs gelés et d'entrer en Suisse, ne l'emporte pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition. D'autant moins également que les exceptions prévues à l'art. 10 al. 3 O-Syrie, ainsi qu'à l'art. 17 al. 2 O-Syrie, permettent, dans des cas exceptionnels, des dérogations aux mesures prises à l'endroit de la recourante, en particulier dans les cas de rigueur.

E. 7.3.3

Dans ces circonstances, le grief de violation du principe de proportionnalité doit être rejeté, dans la mesure où il peut être examiné.

E. 8

En tant que la recourante se plaint d'arbitraire (cf. art. 9 Cst.) ou émet des critiques selon lesquelles son nom figurerait sur l'annexe 7 de l'O-Syrie sans que l'autorité inférieure se soit véritablement questionnée sur la justification des sanctions à son égard, en se contentant de reprendre aveuglement les mesures de coercition décidées par l'UE, force est de constater, vu les développements ci-avant, que ces griefs - qui n'ont en réalité pas de portée propre -, tombent manifestement à faux. Ils peuvent par conséquent être écartés, sans qu'il n'y ait lieu de s'y attarder davantage.

E. 9

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.

E. 10

Demeure la question des frais et dépens de la présente procédure.

E. 10.1

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. 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 (cf. art. 63 al. 4bis PA et 2 al. 1 et art. 4 FITAF).

E. 10.2

Au vu de la valeur litigieuse qui se monte, selon les parties, à près de [...] millions de francs et de l'ampleur et de la difficulté de la cause, il se justifie d'arrêter à 50'000 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge de la

recourante, qui succombe. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais du même montant versée durant l'instruction.

E. 10.3

La recourante n'a pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA ; art. 7 al. 1 FITAF). Quant à l'autorité inférieure, elle n'y a pas non plus droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF). (Le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.