



Arrêt du 14 juillet 2014

Composition

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

Parties

Adib **Mayaleh**, né le 15 mai 1955, Syrie,
représenté par Maître Eric Hess, avocat,
Etude SHS & Associés, rue de Beaumont 3, 1206 Genève,
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
Inscription dans une annexe 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 a été modifiée à plusieurs reprises par le Département fédéral de l'économie (depuis le 1^{er} janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et la recherche; ci-après: l'autorité inférieure). Monsieur Adib Mayaleh (ci-après: le recourant) a été ajouté à la liste des personnes touchées par les mesures de coercition précitées dans la version du 4 juin 2012 de cette annexe, en vigueur depuis le 6 juin 2012 (RO 2012 1280) aux motifs suivants:

« Adib Mayaleh apporte un soutien économique et financier au régime syrien dans le cadre de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie. »

C.

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 à son annexe 7 des mesures similaires à celles de la précédente à l'égard des personnes

mentionnées. Cette annexe contient toujours le nom du recourant, avec les mêmes indications, ce qu'a récemment confirmé sa dernière modification datée du 20 juin 2014 et entrée en vigueur le 23 juin 2014.

D.

Le 5 juillet 2012, le recourant a interjeté recours directement contre son inscription dans l'annexe 7 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'il soit autorisé à compléter son recours suite à la consultation du dossier de l'autorité inférieure, ainsi qu'à ce qu'il soit radié de dite annexe.

Il 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 particulièrement la violation de sa liberté de mouvement, ainsi que la violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Les conditions de la restriction de ces droits fondamentaux selon l'art. 36 Cst. ne seraient pas données.

Le recourant 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 du recourant 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.).

Enfin, en tant que citoyen français, le recourant soutient que l'inscription de son nom dans la liste de l'annexe 7 de l'O-Syrie violerait les dispositions de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et les Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681), dès lors qu'elle a

pour effet de l'empêcher de pénétrer sur le territoire de la Confédération et d'y séjourner sans activité lucrative pour une période limitée. L'interdiction d'entrée s'avèrerait contraire aux art. 3 et 6 ALCP, ainsi qu'aux dispositions figurant dans son annexe 1 relative à la libre circulation des personnes, l'exception réservée par l'art. 5 de ladite annexe n'étant pas réalisée.

E.

Dans sa réponse du 26 septembre 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 4 juillet 2012 adressé au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et à l'autorité inférieure par la recourante sollicitant la consultation du dossier; 2. un courrier du 5 juillet 2012 adressé au recourant par l'autorité inférieure rappelant les motifs de l'inscription de celui-ci dans l'annexe 7 de l'ordonnance; 3. une décision incidente du 6 juillet 2012 du Tribunal de céans; 4. un courrier du 13 juillet 2012 adressé à l'autorité inférieure par le recourant; 5. une décision incidente du 19 juillet 2012 du Tribunal de céans; 6. une ordonnance du 14 août 2012 du Tribunal de céans de même que ses annexes; 7. un courrier du 12 septembre 2012 adressé au Tribunal de céans par l'autorité inférieure; 8. une ordonnance du 13 septembre 2012 du Tribunal de céans.

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.

Selon l'autorité inférieure, les motifs justifiant les mesures prises à l'encontre du recourant et tels qu'ils figurent dans l'annexe (« apporte un soutien économique et financier au régime syrien dans le cadre de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie ») n'auraient même pas à être développés, tant il coulerait de source que la Banque centrale de Syrie serait extrêmement liée au gouvernement de son Etat. La personne qui dirige cette banque ne saurait être considérée comme un « simple fonctionnaire », le gouverneur de la banque centrale disposant d'un grand pouvoir, ne serait-ce qu'en raison des fonds importants auxquels il aurait accès. Il serait ainsi évident que le recourant est fortement lié au pouvoir syrien.

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 du recourant 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 consid. 7.3 et 7.4). 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.

S'agissant du grief de la violation de l'ALCP, l'autorité inférieure estime que la motivation du recourant ne saurait être suivie car, outre le fait qu'il serait inconséquent de considérer que la Suisse puisse violer un accord conclu avec l'Union européenne alors qu'elle ne fait qu'appliquer des sanctions expressément voulues par celle-ci, les conditions à une limitation de la libre circulation du recourant au sens de l'art. 5 al. 1 de l'annexe 1 à l'ALCP, qui prévoit que les droits octroyés par les dispositions de cet accord ne peuvent être limités que par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, sont remplies. A cet égard, l'autorité inférieure rappelle la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle « le recours par une autorité nationale à la notion de l'ordre public pour restreindre cette liberté [de circulation des personnes] suppose, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, l'existence d'une menace réelle et d'une certaine gravité affectant un intérêt fondamental de la société » (arrêt du TF 2A_39/2006 du 31 mai 2006 consid. 2.2). La sauvegarde des droits de l'homme, la promotion de la démocratie et la coexistence pacifique des peuples feraient précisément partie des intérêts fondamentaux de la société suisse.

F.

Par sa réplique du 2 novembre 2012, le recourant confirme ses conclusions en requérant à nouveau la consultation du dossier de l'autorité inférieure.

Le recourant reprend les mêmes arguments déjà soulevés dans son mémoire de recours, en particulier l'argument selon lequel l'autorité inférieure n'aurait pas développé de « partie en fait digne de ce nom » et qu'elle ne se serait pas déterminée formellement sur les faits énoncés dans son recours. Il souligne l'absence de dossier et le fait que l'autorité inférieure ne disposerait pas du moindre élément concret permettant de rendre vraisemblable une quelconque participation du recourant dans les événements qui se déroulent actuellement en Syrie. Le recourant rappelle qu'il ne recourt pas contre l'ordonnance en tant que telle, mais contre l'inscription de son nom dans la liste de l'annexe 7. S'il ne conteste pas l'existence d'un intérêt public pour la Suisse à prendre des sanctions à l'encontre de la Syrie et de personnes qui seraient effectivement impliqués dans les événements visés, il critique toutefois la conformité de ces mesures à la Constitution 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 prises concrètement à l'encontre d'individus syriens déterminés. De telles mesures devraient à tout le moins reposer sur des soupçons concrets. Enfin, si l'application de l'art. 5 al. 1 ALCP obéit à des conditions strictes, l'autorité inférieure n'indiquerait en revanche pas en quoi le recourant aurait adopté un comportement illicite et blâmable.

G.

Par duplique du 7 décembre 2012, l'autorité inférieure a communiqué au Tribunal de céans ne pas disposer de documents supplémentaires au dossier.

Elle maintient ses conclusions, se référant à l'argumentation de sa réponse du 26 septembre 2012.

H.

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 7 août 2013 à déposer leurs observations quant à la suite de la procédure. Par courriers respectivement du 16 août 2013 et du 30 août 2013, ceux-ci se sont déclarés en faveur de la poursuite du traitement de l'affaire par le Tribunal de céans pour des motifs d'économie de la procédure.

I.

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 jugé qu'une telle inscription constituait une décision au sens de l'art. 5 PA (B-3488/2011 et 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 du 27 mai 2013 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 5 juillet 2012 ne peut être considéré comme un recours contre l'inscription du nom du recourant 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 du recourant.

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 26 septembre 2012 et de sa duplique du 7 décembre 2012, qu'elle n'aurait pas procédé à la radiation du nom du recourant 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 du recourant sur la liste. Cette volonté de garder le nom du recourant 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 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).

1.8 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 le recourant a formé recours en temps utile au travers de son mémoire du 5 juillet 2012 (ATF 129 II 125 consid. 3.4; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur

contrôle, 3^e 2011, ch. 2.2.8.5); cette solution s'impose également par économie de procédure attendu que tant l'autorité inférieure que le recourant 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.

Le recourant reproche à l'autorité inférieure d'avoir violé son droit d'obtenir une décision motivée, soit son droit d'être entendu; selon lui, 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 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 (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 une procédure législative (ATF 129 I 113 consid. 1.4) de sorte que le recourant ne peut pas s'en prévaloir dans le cadre de l'adoption de l'O-Syrie; 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 de son droit d'être entendu, celle-ci serait de toute façon réparée au travers de la procédure menée devant le Tribunal de céans; en effet, le recourant 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 du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013 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 ces arrêts concernant également l'O-Syrie, le Tribunal fédéral a considéré que les indications figurant dans l'annexe sont 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 par conséquent selon la jurisprudence précitée. En outre, la motivation a été suffisamment 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 du recourant concernant la violation de son droit d'être entendu doit par conséquent être rejeté.

3.

Tout au long de la procédure, le recourant 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 aucune 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 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 En l'espèce, il ressort de la « laws n° 23 of the Central Bank of Syria and the Basic Monetary Order 2002 » (< <http://www.banquecentrale.gov.sy/main-fr.htm> >, consulté le 23 avril 2014) que le recourant, de par sa fonction de gouverneur de la Banque centrale de Syrie, est fortement impliqué dans la politique du gouvernement de son pays. En effet, le gouverneur est notamment le président du Conseil du crédit et de la monnaie (« Credit and Monetary Council »), autorité comptant des membres issus directement du gouvernement (« Article 2 1. Credit and Monetary Council shall comprise: 1. Governor of the Central Bank of Syria - president 2. First deputy of the Central Bank of Syria Governor - vice president 3. Second deputy of the Central Bank of Syria Governor - member 4. Assistant Minister of Economy and Foreign Trade - member 5. Assistant Finance Minister - Member 6. Assistant Minister of Agriculture and Agrarian Reform - Member 7. Assistant Industry Minister – Member 8. Head of State Planning Authority - Member 9. Three experts in monetary, credit and banking affairs - Members »). Dans le même sens, les décisions prises par le Conseil de la monnaie et du crédit sont communiquées au Ministère de l'économie et du commerce international qui a le pouvoir de suspendre l'effet exécutoire des décisions que cette autorité juge contraire aux intérêts de l'Etat syrien pour une durée de 7 jours au plus, pendant laquelle la décision en question devra être revue par le conseil (art. 7 ch. 3 de la loi), ce qui atteste davantage encore des relations étroites qu'entretiennent le gouvernement et la Banque centrale de Syrie dans le cadre de leurs fonctions respectives.

L'administration américaine qualifie d'ailleurs le recourant de « senior official of the Government Syria » (U.S. Treasury Department, Fact Sheet: Increasing Sanctions Against Syria, 18 juillet 2012 < <http://www.treasury.gov/presscenter/press-releases/Documents/Fact%20Sheet.pdf> > , consulté le 23 avril 2014).

Le recourant figure en outre sur la liste des membres du gouvernement syrien établie par le Central Intelligence Agency (CIA, Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Governments – Syria < <https://www.cia.gov/library/publications/world-leaders-1/SY.html> > , consulté le 23 avril 2014).

Les éléments précités constituent des signes tangibles de ce que le recourant, gouverneur de la Banque centrale de Syrie, entretient des liens étroits avec le pouvoir en place. De par sa fonction, il est en mesure de disposer rapidement de fortes sommes d'argent afin de soutenir le régime.

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

Le recourant déclare que les activités qu'il accomplit en sa qualité de gouverneur de la Banque centrale de Syrie ne sont qu'administratives ou techniques (politique monétaire, fixation des taux directeurs, régulation de la monnaie, etc.), que, en tant que simple fonctionnaire d'Etat, il n'a jamais exercé le moindre rôle politique au sein du gouvernement, ni de fonction dirigeante au sein d'un quelconque parti politique, ni la moindre fonction militaire, ou encore qu'il jouit d'une moralité notoire et d'une réputation sans tache. Ces allégués ne permettent cependant pas d'établir de manière crédible qu'il n'entretient aucun lien avec le régime et qu'il ne le finance d'aucune façon.

Il faut également constater que le recourant n'a produit aucune pièce lui permettant d'appuyer ses allégués.

3.4 Il existe ainsi un faisceau d'indices suffisant qui confine à la certitude que le recourant, compte tenu de sa fonction de gouverneur de la Banque centrale de Syrie, est proche du gouvernement dont il dépend. Il a par ailleurs un intérêt personnel et direct au maintien du régime actuel s'il entend conserver son statut et par là son niveau de vie.

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

4.

Le requérant 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 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 (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 » (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 requérant 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 le recourant soit proche du gouvernement syrien, son inscription dans l'annexe 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 à ses droits fondamentaux alléguée par le recourant 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 le recourant 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 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.

Le recourant 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, 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.

Le recourant soutient que les mesures de coercition prises à son encontre l'ont été sans motif objectif et donc arbitrairement (art. 9 Cst.). Il réitère à cet égard les critiques selon lesquelles il 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.

Le recourant soutient enfin que l'interdiction d'entrée à son encontre est contraire aux art. 3 et 6 ALCP, ainsi qu'aux dispositions figurant dans l'annexe 1 de cet accord relative à la libre circulation des personnes, l'exception réservée par l'art. 5 de ladite annexe n'étant pas réalisée en l'espèce.

7.1

7.1.1 L'art. 1 ALCP prescrit que l'objectif de cet accord, en faveur des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est: d'accorder un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes (a.); de faciliter la prestation de services sur le territoire des parties contractantes, en particulier de libéraliser la prestation de services de courte durée (b.); d'accorder un droit d'entrée et de séjour, sur le territoire des parties contractantes, aux personnes sans activité économique dans le pays d'accueil (c.); d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux (d.).

7.1.2 Il sied de relever que la LEmb, en citant la restriction de la circulation des personnes au nombre des mesures de coercition envisageables (art. 1 al. 3 LEmb), n'opère aucune distinction entre les Etats membres de l'ALCP et les Etats qui ne le sont pas, des mesures à l'encontre des ressortissants de ceux-là n'étant donc pas exclues.

7.1.3 En l'espèce, le recourant étant interdit sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, il ne saurait être question que la Suisse lui accorde le droit de circuler librement sur son territoire, alors que ce droit ne lui est justement pas reconnu par les autres Etats membres. En effet, la Suisse, dans ce contexte, ne fait que participer activement aux mesures que l'Union européenne applique à l'encontre d'un citoyen européen. Le contraire irait à l'encontre de l'esprit de l'ALCP qui vise précisément à établir une égalité en matière de circulation des personnes entre les ressortissants de tous les Etats membres.

7.2 Le grief du recourant s'agissant de son droit à la libre circulation découlant de l'ALCP doit ainsi être rejeté.

8.

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.

9.

9.1 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 5'000 francs dans les autres cas (art. 3 FITAF).

9.2 En l'espèce, le recourant 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 le recourant.

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

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 5'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant sera compensé par l'avance de frais déjà versée de 5'000 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.2101.103.4.680279; 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: 16 juillet 2014