



Cour II
B-4519/2023

Arrêt du 10 juin 2025

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Vera Marantelli, Marc Steiner, juges,
Sébastien Gaeschlin, greffier.

Parties

Hafez **Makhlouf**,
Malki Street, SY- Damas,
représenté par Maître Eric Hess,
Saint-Léger avocats,
Rue de Saint-Léger 6, Case postale 444, 1211 Genève 4,
recourant,

contre

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO,
Holzikofenweg 36, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Mesures de coercition
Demande de levée du gel d'avoirs et de ressources
économiques en relation avec l'ordonnance instituant
des mesures à l'encontre de la Syrie.

Faits :**A.**

A.a Le 18 mai 2011, le Conseil fédéral, se ralliant aux sanctions prises par l'Union européenne (ci-après aussi : l'UE), a arrêté l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (ci-après : aOrdonnance-Syrie, RO 2011 2193). Ces mesures restrictives ont été décrétées en raison de la répression violente que l'armée et les forces de sécurité syriennes ont exercé pour étouffer les manifestations pacifiques de la population.

A.b Le 8 juin 2012, le Conseil fédéral a édicté une nouvelle ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (Ordonnance-Syrie, RS 946.231.172.7) et durci les sanctions à l'encontre du pays. Parmi les mesures de coercition prévues par cette ordonnance figurent le gel des avoirs et des ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités citées à son annexe 7, ainsi que, pour les personnes physiques citées dans ladite annexe, une interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse.

Plusieurs membres de la famille Makhlof, famille influente étroitement liée à la famille Al-Assad, sont mentionnés dans l'annexe 7, comme ils l'étaient déjà à l'annexe 2 de l'aOrdonnance-Syrie, dont Mohamad Makhlof – l'oncle et un proche associé du président syrien Bashar Al-Assad –, ainsi que ses quatre fils, parmi lesquels Hafez Makhlof (ci-après : le recourant).

B.

Par arrêt B-3488/2011 du 14 juin 2012, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 2C_722/2012 du 27 mai 2013, le Tribunal administratif fédéral a considéré que les mesures de coercition (gel de ses avoirs, interdiction d'entrée et de transit sur territoire suisse) prises à l'encontre du recourant s'appuyaient sur des éléments établis à satisfaction, reposaient sur une base légale, étaient justifiées par un intérêt public et respectaient le principe de la proportionnalité.

C.

C.a Par courrier du 13 avril 2023, le recourant a demandé au Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO ou l'autorité inférieure) d'autoriser le déblocage d'un bien immobilier lui appartenant, dans la propriété par étages nommée A._____, sis dans la commune de B._____, dans la station de C._____, en vue de le mettre en location, afin d'éviter un cas de rigueur et de lui permettre d'honorer des contrats existants.

C.b Par décision du 12 juin 2023, l'autorité inférieure a rejeté cette demande. Pour l'essentiel, elle a considéré que le gel des ressources économiques prévu par l'Ordonnance-Syrie impliquait d'empêcher les personnes mentionnées à son annexe 7 de les utiliser afin d'obtenir des avoirs, des biens ou des services de quelque manière que ce soit, y compris par leur location. Par ailleurs, elle a relevé que le solde des avoirs gelés sur les comptes bancaires détenus par le recourant auprès d'établissements bancaires suisses était suffisant pour garantir le paiement des charges liées à l'appartement, de sorte que l'existence d'un cas de rigueur n'était pas avérée. Finalement, l'autorité inférieure a précisé que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral des finances (DFF) avaient été consultés et s'étaient également opposés à la demande de déblocage.

D.

D.a Par mémoire du 21 août 2023, le recourant a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement à son annulation et au déblocage de son bien immobilier ; subsidiairement, à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

À l'appui de ses conclusions, il a fait valoir que la décision entreprise était contraire au droit fédéral et violait ses droits fondamentaux à savoir sa liberté personnelle (cf. art. 10 al. 2 Cst.), la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.) et de la liberté économique (cf. art. 27 Cst.). Il a expliqué que les charges annuelles afférentes au bien immobilier dont il était propriétaire – qui était bloqué, et dont il ne pouvait jouir du fait de son interdiction d'entrée en Suisse, depuis plus de douze ans – étaient conséquentes. Or, le solde du compte bancaire utilisé jusqu'ici pour s'en acquitter ne lui permettrait prochainement plus d'y faire face, sauf à mettre à contribution une autre relation bancaire. Alors que les sanctions prises à l'encontre de la Syrie avaient pour but d'éviter que les avoirs en Suisse permettent de financer le régime syrien, le gel du bien immobilier du recourant allait, selon lui, bien au-delà, puisqu'il portait atteinte à la substance de son patrimoine, en le diminuant, année après année. Ainsi, les sanctions, en tant qu'elles sont dirigées contre lui, n'étaient plus adéquates, s'apparentaient à une forme de confiscation illégale et devaient être réexaminées à l'aune du principe de la proportionnalité. À cet égard, il a précisé s'être sensiblement éloigné des structures gouvernementales syriennes et être désormais à la retraite. Dans le même sens, le recourant a soutenu que malgré l'évolution de la situation en Syrie, la justification du

principe même des sanctions contre ce pays n'avait pas été réévaluée, ce qui n'était pas conforme à la jurisprudence. Il a conclu que la solution proposée qui consistait à autoriser la location de son bien immobilier et à en geler les rendements était adéquate et permettait de garantir l'efficacité des mesures prises à son encontre, tout en respectant le principe de la proportionnalité.

D.b Dans sa réponse du 13 décembre 2023, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Elle a précisé qu'elle considérait que la mise en location du bien immobilier n'était pas nécessaire pour que le recourant puisse s'acquitter des frais y relatifs, en particulier car elle avait déjà autorisé leur paiement par décision du 26 juin 2013. Du reste, le recourant possédait, en Suisse mais aussi certainement en dehors de notre pays, des ressources financières suffisantes pour couvrir ces frais sur plusieurs années. Il n'existait dès lors pas de risque que le bien immobilier soit saisi en raison de l'incapacité de paiement du recourant, de sorte que l'existence d'un cas de rigueur n'était pas démontrée. Le SECO a en outre estimé que la requête du recourant n'était pas conforme avec l'interdiction – telle que prévue dans l'Ordonnance-Syrie – de fournir des avoirs aux personnes physiques, entreprises et entités visées par le gel des avoirs ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques. De fait, les loyers qui seraient versés au recourant en vue de payer des factures – quand bien même ils le seraient sur un compte gelé – constitueraient des avoirs fournis ou mis à disposition d'une personne sanctionnée, ce qui était proscrit. En précisant que le recourant semblait parfois confondre, dans son argumentation, les sanctions adoptées à son encontre et la décision de ne pas accéder à sa demande de déblocage de son bien immobilier, l'autorité inférieure a rappelé que l'UE, sur laquelle la Suisse avait décidé de s'aligner en la matière, réévaluait chaque année les sanctions adoptées à l'encontre de la Syrie, et y apportait, le cas échéant, des modifications. Elle a relevé que, le 24 avril 2023, l'UE avait d'ailleurs décidé d'élargir son régime de sanctions à l'égard de ce pays, en sanctionnant 25 personnes et 8 entités supplémentaires. À cette occasion, elle avait procédé à une mise à jour de l'inscription du recourant, qui avait été reprise par la Suisse le 9 juin 2023, après les modifications datées du 6 novembre 2013, du 16 janvier 2016, du 11 octobre 2016 et du 26 juin 2020. Ainsi, les sanctions à l'encontre de la Syrie et, plus particulièrement en tant qu'elles visent le recourant, gardaient, pour l'heure, toute leur pertinence.

D.c Dans sa réplique du 23 février 2024, le recourant a persisté dans son argumentation et ses conclusions. Pour l'essentiel, il a avancé qu'il était

nécessaire, dans l'examen de sa situation et de l'existence d'un cas de rigueur, de tenir compte du but visé par les sanctions, de la durée de celles-ci et du respect du principe de la proportionnalité. Il a réitéré que la location de son bien permettrait d'atteindre le résultat escompté par les sanctions internationales, tout en maintenant un effet de contrainte adéquat.

D.d Le 3 avril 2024, l'autorité inférieure a produit sa duplique. Elle a réaffirmé que la mise en location d'un bien immobilier gelé était incompatible avec le gel des ressources économiques, tel que défini dans l'Ordonnance-Syrie. Le fait que le recourant n'ait aucune maîtrise sur le produit de la location, versé sur un compte gelé, n'y changerait rien. Admettre le contraire reviendrait à permettre aux personnes et aux entités sanctionnées de faire affaires en Suisse, tant que le fruit de ces celles-ci était placé sur un compte bloqué. Selon l'autorité inférieure, ce résultat serait non seulement incompatible avec le but des mesures de gel, mais accroîtrait aussi grandement le risque de contournement des mesures de coercition.

D.e Dans ses observations finales du 14 mai 2024, le recourant a estimé qu'il ne saurait lui être reproché, par anticipation, de vouloir contourner les sanctions prises à son encontre. Par ailleurs, il a fait valoir que la mise en location du bien immobilier, si elle était autorisée, serait effectuée sous l'autorité et le contrôle du SECO, selon des modalités pratiques qui devront être définies par ses soins dans le seul et unique but de permettre à l'intéressé de continuer à honorer les charges liées à son appartement, auxquelles il ne peut se soustraire puisqu'il a l'interdiction de l'aliéner.

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.

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

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 une demande de déblocage d'un bien immobilier en

vue de sa location –, 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. arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-4738/2023 du 9 janvier 2025 consid. 1.1 et les réf. cit. ; dans le même sens concernant l'inscription sur une liste de sanctions internationales : ATF 139 II 384 consid. 2.3 et les réf. cit. ; arrêts du Tribunal fédéral [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.

1.2 Le requérant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, 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 let. a à c PA).

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.

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

2.

2.1 En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA).

2.2 Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2012/23 consid. 4).

3.

3.1 L'Ordonnance-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). La LEmb est donc une loi-cadre donnant pouvoir au Conseil fédéral d'appliquer, par le biais de mesures de coercition adéquates, des sanctions trouvant un appui international. Ces mesures prennent la forme d'ordonnances (cf. art. 2 al. 3 LEmb). En vertu de l'art. 16 LEmb, le département compétent – à savoir le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) –, peut adapter les annexes des ordonnances visées à l'art. 2 al. 3, dont celle mentionnant les personnes et entités visées.

3.2 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 ; parmi d'autres : arrêts du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 4.1, B-2845/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.2).

3.3 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.).

3.4 L'Ordonnance-Syrie contient, dans sa troisième section, intitulée gel des valeurs patrimoniales et interdiction de mise à disposition, un article 10 al. 1 et 2 qui a la teneur suivante :

Art. 10 Gel des avoirs et des ressources économiques

¹ Les avoirs et les ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités citées à l'annexe 7 sont gelés.

^{1bis} [...]

² Il est interdit de fournir des avoirs aux personnes physiques, entreprises et entités visées à l'al. 1 ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques.

3.4.1 L'article 10 al. 1 Ordonnance-Syrie s'inscrit dans le régime des sanctions dites ciblées. De telles mesures ne visent pas le sujet de droit international en tant que tel, mais des personnes physiques ou morales qui entretiennent des liens, plus ou moins étroits, avec les structures et les instances étatiques (cf. arrêts du TAF B-4738/2023 du 9 janvier 2025 consid. 3.4, B-3925/2023 du 29 juillet 2024 consid. 6.4 en lien avec les sanctions à l'égard de la Russie ; MARTIN WYSS, Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, in: Cottier/Oesch [éd.], Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, SBVR, Bd. XI, 3^{ème} éd. 2020, p. 332). Parmi les 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. 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 non publié aux ATF 139 II 384 et 2C_722/2012 consid. 6.4 et les réf. cit.).

3.4.2 L'interdiction de mise à disposition, telle qu'elle résulte de l'art. 10 al. 2 Ordonnance-Syrie postule une interdiction générale de fournir ou de mettre à disposition, directement ou indirectement, des fonds ou des actifs de toute nature à des personnes physiques, des entreprises ou des entités sanctionnées. En pratique, l'interdiction de mise à disposition empêche toute interaction économique avec les personnes ou entités figurant sur la liste des sanctions (cf. arrêt du TAF B-547/2023 du 7 novembre 2023 consid. 3.5 et les réf. cit.). Selon l'art. 1 let. d de l'Ordonnance-Syrie, le gel des ressources économiques doit de fait être compris comme toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques afin d'obtenir des avoirs, des biens ou des services de quelque manière que ce soit, y compris par leur vente, leur location ou leur hypothèque.

3.5 L'annexe 7 citée à l'art. 10 al. 1 de l'Ordonnance-Syrie contient une liste de personnes physiques visées par les sanctions financières et l'interdiction d'entrée et de transit, ainsi que des entreprises et des entités visées par les sanctions financières (cf. art. 10 ss et art. 17 de l'Ordonnance-Syrie). Cette liste est continuellement mise à jour par le DEFR au fur et à mesure de l'adaptation des mesures de sanction (cf. art. 16 LEmb). L'annexe 7 est publiée dans le Recueil officiel et le Recueil systématique uniquement sous la forme d'un renvoi (cf. art. 20a Ordonnance-Syrie) ; elle peut être consultée sur le site Internet de l'autorité inférieure.

3.6 Dans son arrêt B-3488/2011 du 14 juin 2012, confirmé par arrêt du TF 2C_722/2012 du 27 mai 2013 (cf. *supra* Etat de fait let. B), le Tribunal de céans avait eu à examiner le bien-fondé de l'inscription de Hafez Makhoul sur l'annexe de l'Ordonnance-Syrie puis de l'Ordonnance-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 Bachar 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 Makhoul 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 Makhoul 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.

3.7 L'inscription actuelle du recourant à l'annexe 7 de l'Ordonnance-Syrie, dans sa teneur au 9 juin 2023, prévoit ce qui suit :

« **SSID:** 200-11652 **Name:** Hafiz Makhoul **Sex:** M **DOB:** 2 Apr 1971 **POB:** Damascus, Syrian Arab Republic **Good quality a.k.a.:** Hafez **Identification document:** Diplomatic passport No. 014637352, Syrian Arab Republic **Justification:** Former Colonel and Head of Unit in General Intelligence Directorate, Damascus Branch in post after May 2011. Member of the Makhoul family; cousin of President Bashar al-Assad. **Relation:** Related to Bashar Al-Assad (SSID 200-11614) **Modifications:** Amended on 6 Nov 2013, 19 Jan 2016, 11 Oct 2016, 26 Jun 2020, 9 Jun 2023. ».

3.8 Pour être complet, il convient de relever que, le 7 mars 2025, le Conseil fédéral s'est associé à la décision de l'Union européenne d'assouplir le régime de sanctions à l'égard de la Syrie en raison du changement de gouvernement qui y prend place depuis le renversement, le 8 décembre 2024, de l'ancien président Bachar Al-Assad. Certaines sanctions sectorielles ont ainsi été levées. Cela étant, tel n'a pas été le cas, de manière générale, du gel des avoirs et des ressources économiques des personnes, entreprises et entités mentionnées à l'annexe 7 de l'Ordonnance-Syrie (cf. Communiqué du Conseil fédéral du 7 mars 2025 « Assouplissement des sanctions à l'encontre de la Syrie au profit de la population civile ») et le recourant y figure toujours. Parallèlement, le Conseil fédéral a décidé, le 7 mars 2025 également, d'édicter un nouveau blocage supplémentaire institué par la voie d'une ordonnance fondée sur l'art. 3 de de la loi du 18 décembre 2015 sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP, RS 196.1 ; Ordonnance de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de la Syrie [O-Syrie, RS 196.127.27) afin

de s'assurer que, indépendamment de l'évolution des sanctions internationales, aucun avoir de l'ancien gouvernement de Bachar Al-Assad ne puisse être transféré hors de Suisse avant que la question de leur licéité ne soit examinée (cf. Communiqué du Conseil fédéral du 7 mars 2025 « Le Conseil fédéral prend une nouvelle mesure de blocage à l'encontre des avoirs en Suisse de l'entourage de Bachar el-Assad »). Le recourant est mentionné dans l'annexe à cette nouvelle ordonnance comme suit.

« Membre de la famille Makhoulf; cousin de Bashar al-Assad; frère de Rami Makhoulf, Iyad Makhoulf et Ihab Makhoulf; fils de Ghada Mhanna et Mohammad Makhoulf (19.10.1932–12.09.2020; oncle de Bashar al-Assad); ancien colonel et dirigeant l'unité de Damas au sein de la direction des renseignements généraux, en poste après mai 2011 ».

4.

4.1 L'utilisation d'avoirs ou de ressources économiques gelés sur le fondement des ordonnances sur les embargos n'est possible qu'après avoir obtenu une autorisation idoine du SECO. Cette faculté de demander une dérogation exceptionnelle revêt une importance certaine afin que la mesure de gel se concilie avec le respect des droits fondamentaux de la personne concernée. À teneur de l'art. 10 al. 3 de l'Ordonnance-Syrie, les dérogations au gel des avoirs et des ressources économiques sont autorisées notamment dans les cas suivants :

Le SECO peut, exceptionnellement, autoriser des versements prélevés sur des comptes bloqués, des transferts de biens en capital gelés et le déblocage de ressources économiques gelées afin:

- a. d'éviter des cas de rigueur;
- b. d'honorer des contrats existants;
- c. [...]

4.2

4.2.1 L'art. 10 al. 3 let. a de l'Ordonnance-Syrie fait usage d'une notion juridique indéterminée (« cas de rigueur »), qui appelle à être interprétée et concrétisée. Cette réglementation garantit la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes concernées par les sanctions économiques. Les besoins fondamentaux couverts par la dérogation comprennent notamment les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyer ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de

médicaments et au paiement de frais médicaux, d'impôts, de primes d'assurance et de redevances de services publics (cf. arrêt du TAF B-547/2023 précité consid. 8.2 et 8.3 concernant les sanctions prises à l'égard de la Russie ; art. 6 let. a du règlement [UE] no 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie [JO 2011 L 121 du 10 mai 2011 p. 1]). Selon la pratique, l'autorité inférieure autorise également, selon cette dérogation, le paiement d'avances sur les frais de procédure présumés que le Tribunal administratif fédéral perçoit des recourants conformément à l'art. 63 al. 4 PA (cf. arrêts du TAF B-1140/2024 du 1^{er} novembre 2024 consid. 3.8.2 et B-4738/2023 précité consid. 3.6.1).

4.2.2 Conformément à l'article 10 al. 3 let. b Ordonnance-Syrie, l'autorité inférieure peut débloquer des avoirs gelés afin d'honorer des contrats existants. Cette disposition garantit que les personnes, les entreprises ou les entités énumérées à l'annexe 7 de l'ordonnance puissent remplir leurs obligations à l'égard de tiers, malgré le gel de leurs avoirs et ressources économiques. La condition préalable est que l'obligation ait été contractée avant la date à laquelle la personne visée a été désignée à l'annexe 7 de l'Ordonnance-Syrie.

4.3 En principe, de tels débloqués de certains fonds ou de ressources économiques gelés ne doivent pas enfreindre l'interdiction de mise à disposition ancrée à l'art. 10 al. 2 de l'Ordonnance-Syrie (cf. arrêt du TAF B-547/2023 précité consid. 3.6 et 7.7 concernant les sanctions prises à l'égard de la Russie ; voir aussi art. 9 du règlement [UE] no 442/2011 précité concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie).

Lorsqu'il s'agit de décider de l'octroi d'une autorisation exceptionnelle fondée sur l'article 10 al. 3 de l'Ordonnance-Syrie, et ce même si les conditions sont réunies, le législateur a ménagé un certain pouvoir d'appréciation en faveur de l'autorité inférieure, qu'elle est tenue d'exercer conformément à la loi (norme potestative ou « *Kann-Vorschrift* » ; arrêt du TAF B-547/2023 du 7 novembre 2023, consid. 8.2 ; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8ème éd. 2020, par. 409 ss.). Le Tribunal de céans respecte ce pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, en ne s'écartant pas de la solution retenue sans nécessité (dans le même sens : arrêt du TAF B-547/2023 précité consid. 8.2.3).

4.4 L'autorisation de telles dérogations nécessite une consultation avec les services compétents du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral des finances (DFF ; art. 10 al. 5 Ordonnance-Syrie).

5.

5.1 L'objet du litige est circonscrit à la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a considéré que les conditions pour admettre une dérogation au sens de l'art. 10 al. 3 Ordonnance-Syrie n'étaient pas réalisées et a, par voie de conséquence, refusé d'autoriser le déblocage du bien immobilier du recourant en vue de permettre sa location à des tiers. Etant précisé que le recourant n'a pas déposé une requête en radiation de son inscription auprès du Département fédéral compétent, il ne porte pas, en tant que tel, sur l'examen de la justification et de l'adéquation des sanctions à l'égard de la Syrie, ni en tant qu'elles sont dirigées contre la personne du recourant. En d'autres termes, l'examen du bien-fondé de l'inscription du recourant à l'annexe 7 de l'Ordonnance-Syrie excède en soi l'objet de la contestation.

5.2 Dans le contexte d'une demande d'autorisation exceptionnelle de déblocage, il peut tout au plus être rappelé que s'il est constant que la mesure de gel (art. 10 al. 1 Ordonnance-Syrie) porte une atteinte importante aux droits fondamentaux invoqués par le recourant, cette restriction a été considérée comme conforme aux conditions de l'art. 36 Cst (cf. arrêt du TAF B-3488/2011 du 14 juin 2012, confirmé par arrêt du TF 2C_722/2012 du 27 mai 2013). Malgré l'écoulement du temps depuis le prononcé de la mesure, la simple allégation du recourant selon laquelle, désormais à la retraite, il se serait distancé du régime n'est, en tout état de cause, pas susceptible de renverser ce constat, d'autant moins vu l'intérêt public indéniable à ce que les sanctions prononcées par les partenaires commerciaux de la Suisse ne puissent être contournées. Il demeure toutefois loisible au recourant de saisir le DEFR d'une requête dûment motivée de radiation de son nom de l'annexe 7 de l'O-Syrie, s'il estime que son inscription n'est plus justifiée.

6.

Les positions des parties peuvent être résumées comme suit.

6.1 Le recourant se plaint en substance d'être privé, depuis plus de douze années, de la jouissance de son bien immobilier, dont les charges annuelles représentent, en moyenne, entre 30'000 et 40'000 francs (en particulier, charges de copropriété, impôts, frais de surveillance, primes

d'assurances et frais administratifs et juridiques). En faisant remarquer que le solde du compte bancaire utilisé jusqu'ici pour s'acquitter de ces charges avait diminué de quelques 300'000 francs depuis l'adoption des sanctions, il fait valoir qu'il ne sera bientôt plus en mesure de les couvrir, sauf à « ponctionner » une autre relation bancaire. Par ailleurs, il soutient que le règlement des factures courantes liées à son bien immobilier se heurte, depuis quelques temps, à des difficultés croissantes, dans la mesure où les banques seraient de plus en plus réticentes à créditer les montants en cause dans leurs livres. Selon lui, le blocage de son bien immobilier depuis 2011 va bien au-delà du but poursuivi par l'Ordonnance-Syrie, soit d'empêcher que ses actifs suisses soient utilisés pour financer le régime syrien, et viole le principe de la proportionnalité, d'autant qu'il aboutit – au fil des années – à une diminution sensible de sa fortune. À cet égard, il tire un parallèle entre la mesure de gel, d'une part, et le séquestre et la confiscation prévus par le droit pénal, d'autre part, et conclut que la mesure de blocage doit être allégée le concernant. L'approche de l'autorité inférieure consistant à dire que le recourant dispose encore de suffisamment d'actifs pour couvrir lesdites charges ne saurait être suivie, dans la mesure où elle impliquerait que le jour où tel ne sera plus le cas, la mesure de gel prononcée à son encontre pourra être levée. Ainsi, la location de son appartement lui permettrait non seulement d'éviter de porter atteinte à la substance de son patrimoine, mais aussi d'être en mesure de continuer à honorer les contrats qui y sont liés. Cette mesure serait, à son avis, compatible avec le respect des sanctions internationales à son endroit. En effet, l'éventuel produit de la location serait versé sur un compte bancaire faisant déjà l'objet d'un blocage et aurait pour seule finalité de lui permettre d'acquitter des charges courantes relatives au bien immobilier, selon des modalités concrètes qu'il appartient à l'autorité inférieure de fixer. En particulier, l'agence de location qui serait mandatée devrait préalablement recevoir l'autorisation du SECO avant de pouvoir mettre le bien en location à un montant correspondant au prix du marché. Ensuite, les modalités définies par l'autorité inférieure devraient permettre de s'assurer que l'intégralité du revenu locatif soit bien créditée sur le compte bancaire en question. En ce qui concerne la rémunération de l'agence de location, le recourant relève que cette dernière pourrait, comme le veut l'usage en la matière, prélever un montant sur le revenu de la location à titre d'honoraires, avant que le montant net du revenu ne soit versé sur le compte gelé.

S'agissant de la violation de ses droits fondamentaux, le recourant fait valoir que la mesure de gel ne doit pas aller au-delà du but visé tant par sa durée que par l'étendue du préjudice subi. Or, il existe, à son sens, des

mesures moins incisives, telles que celle qu'il propose, pour atteindre le but visé par les sanctions. Aussi, il estime que le rapport entre les effets des sanctions sur sa situation et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public n'est plus raisonnable, en particulier dans la mesure où le gel de son bien immobilier ne peut plus être considéré comme temporaire mais s'apparente, en réalité, à une confiscation. Toujours selon l'intéressé, l'autorité inférieure n'aurait pas démontré pour quel motif un « effet contraignant maximal » serait nécessaire et justifié pour atteindre le but des sanctions internationales.

6.2 L'autorité inférieure rappelle, pour sa part, avoir autorisé, par décision du 26 juin 2013, le paiement de différentes charges en lien avec le bien immobilier du recourant, ainsi que le paiement de toute facture future ayant des fondements identiques, en débitant les sommes nécessaires sur les comptes bancaires dont le recourant est titulaire auprès de X._____. Cette autorisation couvre notamment les impôts (fédéraux, cantonaux et communaux), les frais liés à l'administration de la copropriété, les factures d'électricité, les factures de réseau téléphonique et celles liées à des services de sécurité. Elle explique que cette autorisation a été octroyée afin d'éviter un cas de rigueur, notamment d'éventuelles poursuites en réalisation du gage immobilier qui aurait privé le recourant de son droit de propriété. Le SECO précise que le recourant s'était enquis une première fois, à la fin de l'année 2014, de la conformité avec l'Ordonnance-Syrie de la constitution d'un usufruit en faveur de ses enfants sur le bien immobilier ou de sa mise en location, étant précisé que les loyers perçus seraient crédités sur l'un de ses comptes bancaires gelés (cf. pièce n°1 du dossier de l'autorité inférieure). Dans sa réponse du 10 juillet 2015, l'autorité inférieure avait, déjà à l'époque, refusé d'accéder à sa demande en arguant qu'elle était incompatible avec la législation en vigueur (cf. pièce n°2 du dossier de l'autorité inférieure). Suite à une demande du recourant de reconsidérer sa position, l'autorité inférieure avait formellement rejeté sa demande par décision du 24 août 2015 (cf. pièces n°3 et 4 du dossier de l'autorité inférieure). Par la suite, le recourant avait derechef demandé au SECO, le 7 avril 2022, d'étudier la possibilité d'une mise en location du bien, ce à quoi ladite autorité s'était opposée tout en le rendant attentif au fait qu'il pouvait déposer une demande de débloqué du bien immobilier s'il estimait que les conditions étaient réalisées (cf. pièces n°5 et 6 du dossier de l'autorité inférieure), ce qu'il avait fait le 13 avril 2023 (cf. *supra* Etat de fait let. C.a).

L'autorité inférieure considère que s'il est vrai qu'une partie des charges liées à l'appartement entre dans la notion de besoins fondamentaux

inhérente à l'existence d'un cas de rigueur, la mise en location du bien n'est pas nécessaire pour y faire face, puisque le SECO a déjà autorisé leur paiement par décision du 26 juin 2013 et que le recourant possède, en Suisse mais certainement également en dehors de notre pays, des ressources financières suffisantes pour couvrir ces frais sur plusieurs années. Dite autorité relève ensuite que le fait qu'une certaine banque ait refusé de recevoir des versements de la part du recourant ne saurait être invoqué pour justifier un cas de rigueur puisque, à sa connaissance, certains des paiements concernés avaient finalement été effectués en dépit des difficultés initiales. Du reste, il s'agissait de difficultés induites par un changement dans la politique interne de la banque concernée et non par une mesure prévue par l'Ordonnance-Syrie. Il ne pouvait donc être pallié à ces difficultés par une décision du SECO. L'autorité inférieure ajoute que la mise en location du bien immobilier ne permettrait d'ailleurs pas de régler le problème, puisque les paiements en question devraient toujours être effectués depuis l'un des comptes appartenant au recourant vers des comptes d'établissements bancaires qui s'étaient montrés réfractaires à recevoir des paiements de la part de personnes sous sanctions.

Le SECO estime en outre que la requête du recourant, soit la mise en location de son bien immobilier, n'est pas conforme avec l'interdiction de fournir des avoirs aux personnes visées par le gel des avoirs ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques (cf. art. 10 al. 2 Ordonnance-Syrie). Il relève que le transfert de fonds et les paiements de tiers à une personne ou une entité désignée, pour la fourniture d'un bien ou d'un service, tombent dans cette catégorie d'activités. Par conséquent, les loyers qui seraient versés au recourant, en vue de payer des factures liées à son appartement, constitueraient des avoirs fournis ou mis à disposition d'une personne sanctionnée, et ce, même si les loyers étaient versés sur des comptes bancaires gelés.

7.

Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal se doit ainsi d'examiner si l'autorité inférieure aurait dû accorder une dérogation exceptionnelle au gel des avoirs et des ressources économiques du recourant sur le fondement d'un cas de rigueur (cf. art. 10 al. 3 let. a Ordonnance-Syrie, cf. *infra* consid. 7.1-7.5) ou sur celui du respect des contrats existants (cf. art. 10 al. 3 let. b Ordonnance-Syrie, cf. *infra* consid. 7.6) et, ainsi, accéder à sa demande tendant à pouvoir louer son bien immobilier, le cas échéant, en l'assortissant de conditions ou de charges.

7.1 Comme l'a constaté l'autorité inférieure, les frais courants en relation avec l'appartement du recourant peuvent, pour certains du moins, certes entrer dans la notion de besoins fondamentaux inhérente à l'existence d'un cas de rigueur. Il en va ainsi par exemple des charges de copropriété, des impôts et des primes d'assurances. Toutefois, l'autorité inférieure a déjà autorisé le paiement de ces charges par décision du 26 juin 2013 (cf. pièce n°14.2 du dossier de l'autorité inférieure) et, comme cela ressort du dossier, le recourant est titulaire de trois comptes bancaires gelées auprès de deux établissements bancaires suisses, à savoir X._____ et Y._____, dont les soldes s'élevaient, au 8 mai 2023, à plus de (...) francs (cf. réponse, pp. 2 et 4). Dans ces circonstances, et dans la mesure où il n'existe pas de risque que le bien immobilier fasse l'objet d'une saisie dans un futur proche en raison d'une éventuelle incapacité de paiement du recourant, l'autorité inférieure peut être suivie lorsqu'elle indique que l'existence d'un cas de rigueur n'est pas avérée.

7.2 Surtout, l'Ordonnance-Syrie, qui définit le gel des ressources économiques, dont font partie les immeubles (cf. art. 1 let. c Ordonnance-Syrie), comme toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques afin d'obtenir des avoirs, des biens ou des services *de quelque manière que ce soit*, y compris par leur vente, *leur location* ou leur hypothèque (cf. art. 1 let. d Ordonnance-Syrie) exclut d'emblée une mise en location du bien immobilier du recourant. Pour étayer sa position, l'autorité inférieure dresse un parallèle pertinent avec ses décisions en matière de gestion des avoirs bancaires gelés, lesquelles ne permettent pas d'effectuer de nouveaux investissements ayant pour but d'obtenir un meilleur rendement. Des avoirs gelés sur une relation bancaire ne peuvent par exemple pas être investis, après l'entrée en vigueur de la mesure de gel, dans des actions ou des obligations qui rapporteraient des dividendes ou des intérêts. En effet, l'art. 1 let. b de l'Ordonnance-Syrie précise, à cet égard, que le gel des avoirs consiste à empêcher toute action permettant la gestion ou l'utilisation des avoirs, à l'exception des actions administratives normales effectuées par des instituts financiers (cf. à ce sujet arrêt du TAF B-3925/2023 du 29 juillet 2024 consid. 9.4.3 en lien avec les sanctions prises à l'égard de la Russie). Il doit en aller de même pour les ressources économiques, dont il est certes admis que leur valeur puisse s'apprécier « passivement » sur le marché (immobilier, en l'espèce) durant la période de gel. Il est toutefois exclu de les utiliser « activement », notamment en les mettant en location, alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant.

7.3 Le Tribunal considère également que la mise en location du bien immobilier du recourant serait incompatible avec l'interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques en faveur des personnes visées par les sanctions, telle qu'ancrée à l'art. 10 al. 2 de l'Ordonnance-Syrie. Le fait que les éventuels loyers perçus devraient être versés sur un compte bancaire gelé, et que le recourant n'en ait ainsi pas la libre disposition, n'y change rien. Du reste, la demande du recourant vise précisément à obtenir des loyers pour payer des frais liés à son appartement, et non pas pour que les fonds obtenus demeurent bloqués sur un compte gelé. Si la mise en location du bien immobilier était autorisée, son hypothétique locataire serait dans la position de mettre à disposition du recourant des avoirs qui seraient activement utilisés pour s'acquitter de frais qui incombent au recourant en tant que propriétaire du bien immobilier en question.

7.4 Le Tribunal fait également sienne l'appréciation de l'autorité inférieure selon laquelle le risque de contournement des mesures restrictives serait plus élevé s'il devait être fait droit à la demande du recourant. Or, ce risque ne saurait être toléré. De fait, les prestations fournies par le recourant pourraient être récompensées par l'exécution de contre-prestations, pécuniaires ou non, en sa faveur dans d'autres juridictions, qui échapperaient alors au contrôle du SECO. Du reste, l'agence ou la personne chargée de mettre le bien en location fournirait au recourant un service commercial, soit une prestation de service au sens de l'art. 1 let. c Ordonnance-Syrie, qui devrait être rémunérée à partir de l'un des comptes bancaires gelés appartenant au recourant. Un tel mécanisme – qui impliquerait des flux financiers avec une personne qui demeure sous sanctions – serait, quoiqu'en dise le recourant, hautement incompatible avec la nature même du gel des avoirs et des ressources économiques.

7.5 C'est également à juste titre que l'autorité inférieure nuance l'assertion du recourant selon laquelle les mesures de sanctions à son égard auraient pour conséquence une diminution de sa fortune nette. D'une part, il sied de relever, avec le SECO, que les frais liés à l'immeuble, notamment les charges liées à la copropriété (qui incluent le fond de rénovation), permettent justement au recourant de maintenir son droit de propriété sur le bien immobilier, ainsi que la valeur du bien. D'autre part, il n'appert pas déraisonnable de penser que la valeur du bien immobilier en question s'est probablement fortement appréciée depuis que Hafez Makhoul a été inscrit à l'annexe 7 de l'Ordonnance-Syrie, soit depuis 2011, au regard de l'évolution des prix sur le marché immobilier suisse. Or, puisque le gel des avoirs et ressources économiques est une mesure de sanctions

économiques de nature conservatoire et provisoire, qui n'affecte pas les droits de propriété du recourant, ce dernier bénéficiera de cette plus-value si les sanctions à son encontre devaient être levées. Au demeurant, le SECO peut être suivi lorsqu'il indique que les frais courants et d'entretien du bien immobilier doivent être comparés aux frais de gestion des comptes bancaires gelés, lesquels sont à la charge des personnes visées par les sanctions. Il s'agit de frais qui n'ont pas été ajoutés à la charge du recourant en raison du blocage de son bien, mais de frais dont il aurait de toute manière dû s'acquitter en qualité de propriétaire. Il est donc dans l'esprit de la mesure de gel des ressources économiques que le recourant continue d'être responsable de leur paiement.

En définitive, la demande du recourant aurait pour effets – et a d'ailleurs pour objectif – de le délester de la charge de frais qui découle de sa qualité de propriétaire du bien immobilier, et non à éviter un cas de rigueur au sens de l'art. 10 al. 3 let. a de l'Ordonnance-Syrie.

7.6 En ce qui concerne l'exception permettant d'honorer des contrats existants (cf. art. 10 al. 3 let. b Ordonnance-Syrie), il n'y a pas lieu de s'y attarder davantage. En effet, l'autorité inférieure a, par décision du 26 juin 2013, octroyé une autorisation exceptionnelle notamment sur cette base afin de permettre au recourant de donner suite à ses obligations contractuelles en lien avec son appartement (cf. pièce 14.2 du dossier de l'autorité inférieure). Au demeurant, comme mentionné plus haut, sa location n'est pas nécessaire afin que le recourant puisse continuer à honorer lesdits frais, puisqu'il dispose de suffisamment de fonds en Suisse pour ce faire.

7.7 S'agissant de la conformité de la décision attaquée avec le principe de la proportionnalité, il sied de relever ce qui suit.

7.7.1 Selon l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale (al. 1) ; être justifiée par un intérêt public prépondérant (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce dernier principe, également garanti à l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité), et interdit toute limitation des droits individuels allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit ; cf. ATF 150 I 120 consid. 4.1.1., 149 I 191 consid. 6 et 7.2, 149 I 49 consid. 5.1, 146 I 157 consid. 5.4, 143 I 403 consid. 5.6.3 et les réf. cit.).

De manière générale, s'agissant des mesures de coercition, soit des 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 précité consid. 6.2 non publié in ATF 139 II 384 et 2C_722/2012 consid. 6.2 ; not. arrêt du TAF B-2845/2023 précité consid. 7.2 et 7.3).

7.7.2 Le Tribunal considère, avec le SECO, que permettre aux personnes sanctionnées de mettre en location leur bien immobilier faisant l'objet d'un blocage afin d'en tirer un revenu ne saurait constituer une mesure adéquate au regard du but poursuivi par les sanctions internationales, et ce, malgré l'atteinte importante au droit de propriété qui en résulte pour le recourant. En effet, les sanctions financières ciblées ont vocation à exercer une pression collective sur des acteurs politiques, notamment par le truchement des personnes qui sont susceptibles d'avoir une influence – même indirecte – sur ces derniers, afin de les amener à modifier leur attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. Or, pour que la pression soit efficace, et au vu des intérêts publics en jeu, la mise en œuvre des sanctions doit être conséquente et rigoureuse (cf. *supra* consid. 3.2). En cela, le gel d'avoirs fondé sur la LEmb repose sur une logique et poursuit des finalités bien différentes du séquestre pénal (à ce sujet : ROBERT ZIMMERMANN in : Giroud/Rodorf-Braun (édit.), Droit suisse des sanctions et de la confiscation internationale, Bâle 2020, § 13 Interactions entre blocage administratif, séquestre pénal et séquestre dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, pp. 403 ss.), de sorte que la comparaison avancée par la recourant – bien que compréhensible – n'est pas pertinente. Par conséquent, et contrairement à ce que prétend l'intéressé, la mise en location de son bien immobilier ne constitue pas une mesure alternative satisfaisante, puisque, au-delà de ne pas être conforme à l'Ordonnance-Syrie, elle ne permettrait pas d'atteindre efficacement l'objectif des sanctions adoptées à l'encontre de la Syrie (cf. aussi arrêt du TAF B-3925/2023 précité consid. 9.4.3 en lien avec les sanctions prises à l'égard de la Russie).

7.8 La décision rendue par l'autorité inférieure peut certes, à certains égards, apparaître sévère compte tenu des circonstances de l'espèce, singulièrement de la durée de la mesure de gel à l'égard du recourant. Force est toutefois de constater que le SECO n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation, ni enfreint le principe de la proportionnalité en

considérant que les conditions présidant à l'octroi d'une dérogation au gel des ressources économiques du recourant n'étaient pas remplies.

8.

De l'ensemble des considérants qui précèdent, il suit que la décision de l'autorité inférieure refusant de débloquent le bien immobilier du recourant est conforme au droit. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et ne saurait être considérée comme inopportune (cf. art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

9.

Il demeure à régler la question des frais et dépens de la présente procédure.

9.1 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. 4^{bis} PA et 2 al. 1 et art. 4 FITAF).

9.2 Au vu de la valeur litigieuse et de l'ampleur et de la difficulté de la cause, il se justifie d'arrêter à 8'000 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais du même montant versée durant l'instruction.

9.3 Le recourant 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)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, arrêtés à 8'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais du même montant déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'autorité inférieure et au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Sébastien Gaeschlin

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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 17 juin 2025

Le présent arrêt est adressé :

- au requérant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. SECO-473-16-21/5/1/1/1/1 ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (acte judiciaire)