Judgment of the General Court (Sixth Chamber) of 13 September 2013. — Issam Anbouba v Council of the European Union. — Common foreign and security policy — Restrictive measures against Syria — Freezing of funds and economic resources — Burden of proof — Manifest error of assessment — Rights of defence — Obligation to state reasons — Procedure by default — Application to intervene — No need to adjudicate. — Case T-563/11.

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre)13 septembre 2013 (*)« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds et des ressources économiques – Charge de la preuve – Erreur manifeste d'appréciation – Droits de la défense – Obligation de motivation – Procédure par défaut – Demande d'intervention – Non-lieu à statuer »Dans l'affaire T-563/11,Issam Anbouba, demeurant à Homs (Syrie), représenté par Mes M.-A. Bastin, J.-M. Salva et J.-N. Louis, avocats,partie requérante,contreConseil de l'Union européenne, représenté initialement par Mmes R. Liudvinaviciute-Cordeiro et M.-M. Joséphidès, puis par Mme Liudvinaviciute-Cordeiro et M. A. Vitro, en qualité d'agents,partie défenderesse,ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de la décision 2011/522/PESC du Conseil, du 2 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 228, p. 16), de la décision 2011/628/PESC du Conseil, du 23 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273/PESC (JO L 247, p. 17), de la décision 2011/782/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273 (JO L 319, p. 56), du règlement (UE) n° 878/2011 du Conseil, du 2 septembre 2011, modifiant le règlement (UE) n° 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 228, p. 1), et du règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement n° 442/2011 (JO L 16, p. 1), dans la mesure où le nom du requérant figure sur la liste des personnes auxquelles s'appliquent les mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, et, d'autre part, une demande de versement de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi,LE TRIBUNAL (sixième chambre),composé de MM. H. Kanninen, président, S. Soldevila Fragoso (rapporteur) et G. Berardis, juges,greffier : Mme C. Kristensen, administrateur,vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 mars 2013,rend le présentArrêt Faits à l'origine du litige1 Le 9 mai 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 121, p. 11). L'article 4, paragraphe 1, de cette décision dispose que tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, et aux personnes, physiques ou morales, et entités qui leur sont liées, dont la liste figure à l'annexe de ladite décision, de même que tous les fonds et ressources qu'elles possèdent, détiennent ou contrôlent, sont gelés. Les modalités de ce gel sont définies aux autres paragraphes du même article. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2011/273, le Conseil établit ladite liste.2 Par la décision 2011/522/PESC, du 2 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 228, p. 16), le Conseil a notamment étendu le champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, de cette dernière décision à tous les fonds et ressources économiques appartenant à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, à des personnes et entités bénéficiant

des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et aux personnes et entités qui leur étaient liées, dont la liste figurait à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources qu'elles possédaient, détenaient ou contrôlaient. Le nom du requérant, M. Issam Anbouba, a alors été inséré sur cette liste. Les motifs de cette inclusion, indiqués dans la colonne correspondante de ladite liste, sont les suivants :« Président du Issam Anbouba Est. for agro-industry. Apporte un soutien économique au régime syrien ».3 Le 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, p. 1), a été adopté sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et de la décision 2011/273. Il prévoit à son article 4, paragraphe 1, le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités et organismes énumérés à son annexe II, ou possédés, détenus ou contrôlés par ceux-ci. Le règlement (UE) n° 878/2011 du Conseil, du 2 septembre 2011, modifiant le règlement n° 442/2011 (JO L 228, p. 1), a notamment modifié l'annexe II du règlement n° 442/2011 et inséré le nom du requérant sur la liste des personnes, entités et organismes concernés par la mesure en cause. Les motifs indiqués pour son inclusion dans la liste figurant à ladite annexe sont identiques à ceux indiqués dans l'annexe de la décision 2011/522.4 La décision 2011/628/PESC du Conseil, du 23 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 247, p. 17), et le règlement (UE) n° 1011/2011 du Conseil, du 13 octobre 2011, modifiant le règlement n° 442/2011 (JO L 269, p. 18), ont maintenu le nom du requérant sur la liste mentionnée au point 3 ci-dessus et introduit des informations relatives à sa date et à son lieu de naissance.5 Le 7 octobre 2011, le requérant a formé auprès du Conseil une demande de réexamen de la décision par laquelle son nom avait été inclus dans la liste en question, à laquelle celui-ci a répondu négativement le 14 novembre 2011.6 La décision 2011/684/PESC du Conseil, du 13 octobre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 269, p. 33), a ajouté le nom d'une nouvelle entité à la liste des personnes, entités et organismes concernés par les mesures en cause et modifié certaines dispositions de la décision 2011/273 au fond. La décision 2011/735/PESC du Conseil, du 14 novembre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 296, p. 53) a institué des mesures restrictives supplémentaires à l'égard des personnes figurant sur cette liste.7 Le 14 octobre 2011, le Conseil a publié un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues par la décision 2011/273, modifiée par la décision 2011/684, et par le règlement n° 442/2011, modifié par le règlement n° 1011/2011 (JO C 303, p. 5). 8 La décision 2011/273 a été abrogée et remplacée par la décision 2011/782/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 319, p. 56), à la suite de l'adoption de nouvelles mesures supplémentaires, celle-ci maintenant le nom du requérant sur la liste des personnes, entités et organismes concernés par ces mesures.9 La décision d'exécution 2012/37/PESC du Conseil, du 23 janvier 2012, mettant en œuvre la décision 2011/782 (JO L 19, p. 33), a ajouté d'autres personnes et entités à la liste en cause et la décision 2012/122/PESC du Conseil, du 27 février 2012, modifiant la décision 2011/782 (JO L 54, p. 14), a prévu de nouvelles mesures à l'encontre des personnes inscrites sur cette liste.10 Le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement n° 442/2011 (JO L 16, p. 1), a lui-même été modifié par le règlement (UE) n° 168/2012 du Conseil, du 27 février 2012 (JO L 54, p. 1), qui a inscrit d'autres noms sur la liste des personnes, entités et organismes concernés par ces mesures et a prévu de nouvelles mesures à l'encontre des personnes inscrites sur cette liste. Le règlement d'exécution (UE) n° 410/2012 du Conseil, du 14 mai 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement n° 36/2012 (JO L 126, p. 3), a modifié les informations relatives à la date et au lieu de naissance du requérant ainsi que les motifs de son inscription sur la liste figurant à l'annexe II du règlement n° 36/2012 de la manière suivante :« Impliqué dans la fourniture d'assistance financière pour l'appareil répressif et les groupes

paramilitaires exerçant des violences à l'encontre de la population civile en Syrie. Fournissant des biens immobiliers (locaux ; entrepôts) pour des centres de détention improvisés. Relations financières avec de hauts fonctionnaires syriens ». Procédure et conclusions des parties11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 octobre 2011, le requérant a introduit le présent recours.12 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 1er mars 2012, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Conseil. 13 Le mémoire en défense du Conseil ayant été présenté en dehors du délai prévu par l'article 46, paragraphe 1, l'article 101, paragraphe 1, et l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, ce dernier a demandé au requérant, le 4 mai 2012, ses observations sur la suite de la procédure. Par lettre du 16 mai 2012, le requérant a demandé à se voir adjuger ses conclusions par défaut, conformément à l'article 122, paragraphe 1, du règlement de procédure.14 Le Tribunal doit, dès lors, statuer par défaut. La recevabilité du recours ne faisant pas de doute et les formalités ayant été régulièrement accomplies, il lui appartient, conformément à l'article 122, paragraphe 2, du règlement de procédure, de vérifier si les conclusions du requérant paraissent fondées.15 Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le requérant a été invité à répondre à une question écrite du Tribunal. Il a déféré à cette demande dans le délai imparti. Conclusions du requérant16 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :– annuler la décision 2011/522, la décision 2011/628 et le règlement n° 878/2011, pour autant qu'ils le concernent ;– à titre subsidiaire, annuler la décision 2011/522, la décision 2011/628 et le règlement n° 878/2011 dans leur ensemble ;– à titre encore plus subsidiaire, déclarer la décision 2011/522, la décision 2011/628 et le règlement n° 878/201 inapplicables à son égard et ordonner le retrait de son nom et de ses références de la liste de personnes faisant l'objet des mesures de sanction de l'Union européenne ;– condamner le Conseil à un euro de dommages et intérêts à titre provisionnel en réparation du préjudice moral et matériel subi du fait de sa désignation comme soutien du régime actuel en Syrie ;– condamner le Conseil aux dépens.17 Par un mémoire du 13 décembre 2011, le requérant a demandé à être autorisé à élargir ses chefs de conclusions en sollicitant l'annulation de la décision 2011/782.18 Par un premier mémoire du 23 mars 2012 (ci-après le « premier mémoire adaptant les conclusions »), le requérant a ainsi conclu à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision 2011/782, pour autant qu'elle le concerne.19 Par un second mémoire du 23 mars 2012 (ci-après le « second mémoire adaptant les conclusions »), le requérant a conclu à ce qu'il plaise au tribunal :– annuler le règlement n° 36/2012, pour autant qu'il le concerne ;– surseoir à statuer quant au montant du préjudice subi à raison des sanctions prises à son égard.20 Lors de l'audience, le requérant a indiqué renoncer à ses conclusions tendant à l'octroi de dommages et intérêts ainsi qu'à celles demandant au Tribunal de surseoir à statuer quant au montant du préjudice subi. En droit Sur la demande en intervention21 Aux termes de l'article 40, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut, les conclusions d'une requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties. 22 En l'espèce, la Commission a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.23 Or, il a été constaté au point 13 ci-dessus que le Conseil n'avait pas présenté de mémoire en défense dans le délai prescrit. De ce fait, il n'a pas non plus présenté de conclusions au soutien desquelles la Commission pourrait intervenir.24 Dans ces circonstances, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention présentée par la Commission (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 7 décembre 2011, HTTS/Conseil, T-562/10, non encore publié au Recueil, points 25 à 28). Sur la recevabilité des demandes d'adaptation des conclusions du requérant25 Ainsi qu'il ressort des points 8 et 10 ci-dessus, depuis l'introduction de la requête, la décision 2011/273, telle que modifiée notamment par la décision 2011/522, a été abrogée et remplacée par la décision 2011/782. De même, le règlement n° 442/2011,

tel que modifié notamment par le règlement n° 878/2011, a été abrogé et remplacé par le règlement n° 36/2012. Le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions pour qu'elles visent également la décision 2011/782 et le règlement n° 36/2012. 26 Il convient de rappeler que, lorsqu'une décision ou un règlement concernant directement et individuellement un particulier est, en cours de procédure, remplacé par un acte ayant le même objet, celui-ci doit être considéré comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens. Il serait, en effet, contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de la procédure d'obliger le requérant à introduire un nouveau recours. Il serait, en outre, injuste que l'institution en cause puisse, pour faire face aux critiques contenues dans une requête présentée au juge de l'Union européenne contre un acte, adapter l'acte attaqué ou lui en substituer un autre et se prévaloir, en cours d'instance, de cette modification ou de cette substitution pour priver l'autre partie de la possibilité d'étendre ses conclusions et ses moyens initiaux à l'acte ultérieur ou de présenter des conclusions et moyens supplémentaires contre celui-ci (voir arrêt du Tribunal du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, Rec. p. II-3019, point 46, et la jurisprudence citée).27 Dès lors, il convient d'admettre la recevabilité des conclusions dirigées contre la décision 2011/782, lesquelles ont été présentées au greffe du Tribunal le 13 décembre 2011, à savoir nécessairement dans le délai de recours. De même, il y a lieu d'admettre la recevabilité des conclusions dirigées contre le règlement n° 36/2012, présentées au greffe du Tribunal le 23 mars 2012, à savoir nécessairement dans le délai de recours. Sur les conclusions tendant à l'annulation des actes attaqués28 Au soutien de son recours, le requérant invoque six moyens d'annulation. Le premier moyen est tiré d'une violation du principe de présomption d'innocence, le deuxième, d'une violation des règles relatives à la preuve et d'erreurs manifestes d'appréciation relatives aux motifs de son inscription sur la liste des personnes faisant l'objet des mesures restrictives, le troisième, d'une violation de ses droits de la défense et du droit à un procès équitable, le quatrième, d'une violation de l'obligation de motivation, le cinquième, d'une violation de son droit à la vie privée, et, le sixième, d'une violation de la liberté religieuse.29 Lors de l'audience, le requérant a indiqué renoncer à ses premier, cinquième et sixième moyens. Sur le deuxième moyen, tiré de la violation des règles en matière de preuve et d'erreurs manifestes d'appréciation relatives aux motifs de l'inscription du requérant sur la liste des personnes faisant l'objet des mesures restrictives30 Le requérant soutient que les motifs de son inscription sur la liste des personnes faisant l'objet des mesures de sanction de l'Union reposent sur de simples allégations et non sur des faits objectifs. Le Conseil aurait ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant qu'il apportait un soutien économique au régime syrien, alors même qu'il aurait vécu longtemps à l'étranger et n'aurait jamais été membre d'une organisation politique ni n'aurait reçu aucune subvention du gouvernement syrien.–

Sur la charge de la preuve31 Le requérant affirme que son inscription sur la liste des personnes faisant l'objet des mesures restrictives repose sur de simples allégations et non sur des faits objectifs étayés par des preuves. 32 Il ressort des considérants de la décision 2011/522 que, les mesures restrictives adoptées dans la décision 2011/273 n'ayant pas permis de mettre fin à la répression du régime syrien contre la population civile, le Conseil a considéré qu'il y avait lieu d'appliquer lesdites mesures à d'autres personnes et entités profitant du régime ou appuyant celui-ci, en particulier à celles qui finançaient le régime ou qui lui apportaient un soutien logistique, notamment à l'appareil de sécurité, ou qui compromettaient les efforts visant à assurer une transition pacifique vers la démocratie. Ainsi, il apparaît que la décision 2011/522 a étendu les mesures restrictives aux principaux entrepreneurs syriens, le Conseil considérant que ceux-ci pouvaient être qualifiés de personnes associées au régime syrien, les activités commerciales de leurs entreprises ne pouvant prospérer à moins de bénéficier des faveurs dudit régime et de lui apporter en retour un certain soutien. En procédant de la sorte, le Conseil a entendu faire application d'une présomption de soutien

au régime syrien à l'encontre des dirigeants des principales entreprises de Syrie.33 S'agissant du requérant, il ressort du dossier que le Conseil a fait application d'une telle présomption en raison de ses qualités de président de l'Issam Anbouba Establishment for agro-industry (ci-après la « SAPCO »), société majeure de l'industrie agroalimentaire, de dirigeant de plusieurs sociétés actives dans le domaine de l'immobilier et de l'éducation et de membre fondateur du conseil d'administration de la société Cham Holding, créée en 2007, et de ses fonctions de secrétaire général de la chambre de commerce et d'industrie de la ville de Homs (Syrie).34 Il importe de vérifier si, en procédant de la sorte, le Conseil a commis une erreur de droit.35 Il convient tout d'abord de rappeler que, selon la jurisprudence, en matière de droit de la concurrence, les institutions peuvent faire usage de présomptions qui reflètent la possibilité pour l'administration ayant la charge de la preuve de tirer des conclusions en se fondant sur les règles d'expérience commune découlant du déroulement normal des choses (arrêt de la Cour du 10 septembre 2009, Akzo Nobel e.a./Commission, C-97/08 P, Rec. p. I-8237, points 60 à 63, et conclusions de l'avocat général Mme Kokott sous l'arrêt de la Cour du 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands e.a., C-8/08, Rec. p. I-4529, I-4533, points 87 à 89). 36 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence qu'une présomption, même difficile à renverser, demeure dans des limites acceptables tant qu'elle est proportionnée au but légitime poursuivi, qu'existe la possibilité d'apporter la preuve contraire et que les droits de la défense sont assurés (voir arrêt de la Cour du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, non encore publié au Recueil, point 62, et la jurisprudence citée). De même, la Cour européenne des droits de l'homme considère que l'article 6, paragraphe 2, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ne se désintéresse pas des présomptions de fait ou de droit, mais qu'il commande aux États de les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense (voir Cour eur. D. H., arrêt Salabiaku c. France du 7 octobre 1988, série A n° 141-A, § 28, et Klouvi c. France du 30 juin 2011, requête n° 30754/03, § 41).37 S'agissant, enfin, de décisions en matière de gel des fonds, selon la jurisprudence, l'utilisation de présomptions n'est pas exclue dès lors que celles-ci ont été prévues par les actes attaqués et qu'elles répondent à l'objectif de cette réglementation (arrêt de la Cour du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil, C-376/10 P, non encore publié au Recueil, point 69). 38 En l'espèce, il convient de constater, en premier lieu, que, compte tenu de la nature autoritaire du régime syrien et du contrôle étroit exercé par l'État sur l'économie syrienne, le Conseil pouvait considérer, à juste titre, comme constituant une règle d'expérience commune le fait que les activités de l'un des principaux hommes d'affaires de Syrie, actif dans de nombreux secteurs, n'avaient pas pu prospérer à moins que celui-ci n'ait bénéficié des faveurs dudit régime et lui ait apporté en retour un certain soutien. 39 En deuxième lieu, il convient d'examiner si cette présomption est proportionnée au but poursuivi par le Conseil, si elle est réfragable et si elle préserve les droits de la défense du requérant. 40 Tout d'abord, il ressort des considérants 2 à 4 de la décision 2011/522 que le Conseil a pour objectif de mettre fin à la répression impitoyable exercée par le président syrien Bachar Al Assad et son régime contre leur propre population, d'obtenir la remise en liberté des manifestants arrêtés, d'accorder un libre accès au territoire syrien aux organisations humanitaires, aux organisations de défense des droits de l'homme internationales, ainsi qu'aux médias et de lancer un véritable dialogue national ouvert à tous. Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil a décidé d'appliquer des mesures restrictives de nature conservatoire à toutes les personnes et entités profitant du régime ou appuyant celui-ci, en particulier à celles qui financent le régime ou lui apportent un soutien logistique, en présumant que les dirigeants des principales entreprises de Syrie pouvaient être qualifiés de personnes associées au régime syrien. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres peuvent s'opposer à la communication de certains éléments de preuve aux intéressés (voir, en ce sens, arrêt

de la Cour du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 342). Compte tenu de l'importance et de la nature des objectifs poursuivis, la présomption utilisée par le Conseil, qui permet en principe de répondre auxdits objectifs, apparaît comme proportionnée.41 Ensuite, il convient de constater que cette présomption est réfragable. En effet, il ressort des dispositions de l'article 5 de la décision 2011/273 et de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 442/2011 que le Conseil communique sa décision à la personne ou à l'entité concernée, y compris les motifs de son inscription sur la liste en cause, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations. Les personnes visées par les mesures restrictives demeurent ainsi libres de réfuter ladite présomption, en démontrant qu'elles n'apportent pas leur soutien au régime en place, en s'appuyant notamment sur des faits et des informations qu'elles seules peuvent détenir (voir, par analogie, les conclusions de l'avocat général Mme Kokott sous l'arrêt Akzo Nobel e.a./Commission, précité, points 72 à 75). 42 Enfin, le Tribunal rappelle que, de telles mesures ayant une importante incidence sur les droits et les libertés des personnes visées, le Conseil est tenu de respecter les droits de la défense desdites personnes en leur communiquant les motifs de leur inscription sur la liste concomitamment avec ou immédiatement après l'adoption de la décision, et en leur permettant de présenter leurs observations au plus tard avant l'adoption de la deuxième décision les concernant et, ainsi, de renverser, le cas échéant, ladite présomption, en faisant valoir les éléments relatifs à leur situation personnelle qui militent dans le sens que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, non encore publié au Recueil, points 61 à 67). 43 En troisième lieu, il convient de rappeler que l'utilisation de cette présomption a été prévue par les actes attaqués (voir point 32 ci-dessus) et qu'elle permet, en principe, de répondre à leurs objectifs (voir point 40 ci-dessus).44 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que le Conseil n'a pas commis d'erreur de droit en considérant que la seule qualité d'homme d'affaires important en Syrie du requérant lui permettait de présumer que ce dernier apportait un soutien économique au régime syrien.– Sur les erreurs manifestes d'appréciation45 Le requérant a fourni plusieurs éléments destinés à démontrer que le Conseil aurait commis une erreur d'appréciation en considérant que, en sa qualité d'homme d'affaires important en Syrie, il apportait un soutien économique au régime syrien, alors même qu'il aurait vécu longtemps à l'étranger et n'aurait jamais été membre d'une organisation politique, ni n'aurait reçu aucune subvention du gouvernement syrien. Il y a lieu d'examiner si les éléments de preuve fournis par le requérant permettent de renverser la présomption selon laquelle, en qualité d'homme d'affaires important en Syrie, il apportait un soutien au régime en place.46 Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que les parties s'accordent sur le fait que le requérant est l'un des principaux hommes d'affaires en Syrie, actif dans le domaine de l'agroalimentaire (SAPCO détenant une part de marché de 60 % dans le secteur de l'huile de soja), de l'immobilier et de l'éducation, et qu'il a connu des succès économiques importants en Syrie sous le régime actuel. Le requérant a, par ailleurs, admis être le secrétaire général de la chambre de commerce et d'industrie de la ville de Homs et avoir été, de 2007 au mois d'avril 2011, l'un des neuf membres du conseil d'administration de la société privée la plus importante en Syrie, qui a également fait l'objet de mesures restrictives de l'Union et qui était coprésidée par le cousin du président syrien Bachar Al Assad, ayant également fait l'objet de telles mesures.47 Ensuite, il y a lieu d'examiner les éléments de preuve fournis par le requérant.48 Premièrement, le requérant apporte plusieurs éléments de preuve destinés à établir qu'il a vécu et travaillé pendant une longue période aux États-Unis et aux Émirats arabes unis. Cette seule circonstance ne saurait cependant suffire à démontrer qu'il n'apportait aucun soutien économique au régime syrien. 49 Deuxièmement, les circonstances selon lesquelles l'actionnariat des sociétés détenues par le requérant serait purement familial, il

n’aurait jamais été membre d’une organisation politique et n’aurait reçu aucune subvention du gouvernement syrien, à les supposer établies, ne sauraient suffire à démontrer, à elles seules, que le requérant ne fournissait aucun soutien économique au régime syrien. En effet, comme rappelé au point 38 ci-dessus, compte tenu de la nature du régime syrien, il y a lieu de considérer que les hommes d’affaires ont besoin d’entretenir un minimum de bonnes relations avec le régime pour prospérer, indépendamment de leur appartenance à un parti politique proche du pouvoir ou du fait qu’ils auraient bénéficié de subventions du gouvernement.50 Troisièmement, le requérant cherche à se prévaloir du fait qu’il aurait été élu président de la chambre de commerce et d’industrie de la ville de Homs contre un candidat réputé, selon lui, proche du pouvoir et ayant également fait l’objet de mesures restrictives de la part de l’Union, qu’il aurait cédé son poste de président à un membre d’une famille opposée au régime et en serait devenu le secrétaire général. À l’appui de ces allégations, le requérant n’a fourni qu’un unique document, à savoir la traduction d’un article de presse du 14 juillet 2010, produit en annexe de son second mémoire adaptant les conclusions. 51 Or, aux termes des dispositions de l’article 44, paragraphe 1, et de l’article 48, paragraphe 1, du règlement de procédure, la requête doit, en principe, comporter les offres de preuve et les parties peuvent encore faire des offres de preuve à l’appui de leur argumentation dans la réplique et la duplique, à la condition de motiver le retard apporté à la présentation desdites offres. À défaut d’une telle motivation ou si celle-ci est jugée insuffisante, les preuves ou les offres de preuve présentées seront écartées comme tardives (arrêts de la Cour du 17 décembre 1998, Baustahlgewebe/Commission, C-185/95 P, Rec. p. I-8417, point 72, et du 14 avril 2005, Gaki-Kakouri/Cour de justice, C-243/04 P, non publié au Recueil, point 33). 52 Par ailleurs, s’agissant des offres de preuve contenues dans un mémoire adaptant les conclusions de la requête, selon la jurisprudence, la présentation de nouvelles offres de preuve doit être considérée comme inhérente au droit qu’ont les parties de reformuler leurs conclusions, moyens et arguments, à la lumière des éléments nouveaux (arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, point 31). Dès lors, seules les offres de preuve nouvelles produites en raison des éléments nouveaux ayant justifié l’adaptation des conclusions peuvent, en principe, être considérées comme recevables.53 En l’espèce, l’annexe A 10 du second mémoire adaptant les conclusions, qui consiste en la traduction d’un article de presse publié le 14 juillet 2010, doit ainsi être considérée comme irrecevable, le requérant n’ayant apporté aucune explication quant à la tardiveté de sa production. Il y a dès lors lieu de considérer que le requérant n’a produit aucun document recevable à l’appui de l’allégation visée au point 50 ci-dessus. 54 Quatrièmement, le requérant soutient que la Cour suprême syrienne a prononcé le 29 janvier 2012 une mesure de saisie de l’ensemble de ses actions détenues dans quatre banques syriennes. Il ne fournit à l’appui de cette allégation qu’un unique document, à savoir une traduction d’une dépêche de presse en date du 6 février 2012 mentionnant une décision de la Cour suprême syrienne et le fait qu’il ait fait l’objet de mesures de sanction de la part de l’Union. Le requérant n’a, en revanche, ni produit le jugement en cause ni fourni une explication quant à cette absence de production. Il n’a pas non plus indiqué les raisons qui auraient conduit la Cour suprême syrienne à adopter une telle décision. Ces arguments ne permettent dès lors pas de conclure qu’il n’apportait pas de soutien économique au régime syrien.55 Cinquièmement, le requérant a produit, en annexe à son premier mémoire adaptant les conclusions, deux attestations d’experts en date des 21 et 22 novembre 2011, indiquant que les comptes de ses sociétés avaient été régulièrement contrôlés et validés, qu’il avait déjà fournies au Conseil dans un courrier du 6 décembre 2011. 56 Le requérant, qui n’a par ailleurs fourni aucune autre précision quant à l’origine de ces documents, aux qualités de leurs auteurs, à leur valeur probante ou à leur utilité, s’est limité à annexer ces documents à son premier mémoire adaptant les conclusions sans même les mentionner dans le corps de cette demande.57 Or, selon l’article 44,

paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, également applicable à un mémoire en adaptation des conclusions (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission, 14/81, Rec. p. 749, point 8), toute requête doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués et, selon une jurisprudence constante, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celui-ci se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même (voir arrêt du Tribunal du 17 septembre 2007, Microsoft/Commission, T-201/04, Rec. p. II-601, point 94, et la jurisprudence citée). Par ailleurs, si le corps de la requête peut être étayé et complété, sur des points spécifiques, par des renvois à des passages déterminés de pièces qui y sont annexées, un renvoi global à d'autres écrits, même annexés à la requête, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels de l'argumentation en droit, qui, en vertu des dispositions rappelées ci-dessus, doivent figurer dans la requête (voir arrêt Microsoft/Commission, précité, point 94, et la jurisprudence citée). En outre, il n'appartient pas au Tribunal de rechercher et d'identifier, dans les annexes, les moyens et arguments qu'il pourrait considérer comme constituant le fondement du recours, les annexes ayant une fonction purement probatoire et instrumentale (arrêts du Tribunal du 7 novembre 1997, Cipeke/Commission, T-84/96, Rec. p. II-2081, point 34, et du 21 mars 2002, Joynson/Commission, T-231/99, Rec. p. II-2085, point 154). 58 Dès lors, les documents visés au point 55 ci-dessus ne sauraient être pris en considération par le Tribunal. En tout état de cause, la seule circonstance selon laquelle les comptes des sociétés du requérant auraient été régulièrement contrôlés et validés, à la supposer établie, ne saurait permettre de considérer qu'il n'apportait aucun soutien économique au régime syrien.59 Sixièmement, le requérant indique que le Conseil aurait décidé de retirer le nom d'un autre homme d'affaires syrien de la liste des personnes faisant l'objet de sanctions. Cette circonstance est cependant sans influence sur la légalité des actes attaqués, le requérant n'apportant aucune indication selon laquelle la situation de cette personne serait similaire à la sienne, en dehors de leur qualité commune d'homme d'affaires syrien.60 Enfin, il y a lieu de considérer que le requérant n'a apporté aucun élément susceptible de renverser la présomption selon laquelle, en qualité d'homme d'affaires important en Syrie, il apportait un soutien au régime en place.61 Le deuxième moyen doit dès lors être rejeté dans son ensemble. Sur le troisième moyen, tiré d'une violation des droits de la défense62 Le requérant considère que le Conseil a violé ses droits de la défense en ne lui communiquant aucun élément de preuve ou indice sérieux qui aurait pu justifier son inscription sur la liste des personnes sanctionnées, alors même qu'il était tenu de lui transmettre les justificatifs des motifs de son inscription sur la liste dans un délai raisonnable après l'adoption de la première décision attaquée. De plus, le Conseil n'aurait jamais répondu à sa demande de réexamen formulée le 7 octobre 2011.63 À titre préalable, il y a lieu de constater que l'argument selon lequel le Conseil n'aurait jamais répondu à la demande de réexamen formulée par le requérant le 7 octobre 2011 manque en fait, le Conseil lui ayant répondu le 14 novembre 2011, en indiquant son intention de modifier l'exposé des motifs le concernant afin de préciser qu'il apportait un soutien financier à l'appareil répressif et aux groupes paramilitaires responsables des actes de violence contre la population civile en Syrie, qu'il fournissait des locaux (bâtiments et entrepôts) utilisés comme centres de détention provisoires et qu'il entretenait des relations financières avec des hauts fonctionnaires syriens.64 À titre principal, il convient de rappeler que le droit fondamental au respect des droits de la défense au cours d'une procédure précédant l'adoption d'une mesure restrictive telle que les actes attaqués est expressément consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389), à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités (arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 66).65 Le principe du respect des droits de la défense exige que les personnes visées par les mesures restrictives se voient communiquer les motifs de leur inscription sur

la liste concomitamment avec ou immédiatement après l'adoption de la décision, afin de leur permettre de présenter utilement leurs observations et d'exercer leur droit de recours (arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, point 336). En revanche, ce principe n'exige pas que le Conseil transmette systématiquement aux personnes en cause les éléments de preuve ayant conduit à leur inscription sur ladite liste, dès lors que des soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération peuvent s'opposer à une telle transmission (arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, point 344 ; conclusions de l'avocat général M. Bot dans les affaires Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, non encore publiées au Recueil, point 66 ; voir, en ce sens, arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, précité, points 133 à 137).66 L'article 5 de la décision 2011/273 et l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 442/2011 prévoient, conformément aux principes du respect du droit de la défense, que le Conseil communique sa décision à la personne ou à l'entité concernée, y compris les motifs de son inscription sur la liste, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations.67 En l'espèce, il ressort du dossier que le Conseil s'est conformé à ces dispositions. En effet, les actes attaqués ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne, en mentionnant les motifs ayant conduit à l'inscription du requérant sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives. Ainsi, les actes attaqués adoptés avant le 14 mai 2012 ont, dans leurs considérants, rappelé la nécessité d'appliquer les mesures restrictives à toutes les personnes ou entités profitant du régime syrien ou l'appuyant, notamment celles le finançant ou lui apportant un soutien logistique, et, s'agissant plus particulièrement du requérant, ont indiqué qu'il était visé en tant que président de SAPCO apportant un soutien économique au régime syrien, puis, à compter du 14 mai 2012, comme le Conseil l'avait annoncé au requérant le 14 novembre 2011, en raison de son implication dans la fourniture d'assistance financière pour l'appareil répressif et les groupes paramilitaires exerçant des violences à l'encontre de la population civile en Syrie et de biens immobiliers (locaux et entrepôts) pour des centres de détention improvisés, et en raison de ses relations financières avec de hauts fonctionnaires syriens. Par ailleurs, le 14 octobre 2011, le Conseil a publié au Journal officiel un avis à l'attention des personnes auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives en question, contenant une référence explicite aux actes qui comportaient la motivation de chacune des désignations, et qui précisait notamment que « les personnes concernées [pouvaient] adresser au Conseil une demande de réexamen de la décision par laquelle elles [avaient] été inscrites sur la liste en question, en y joignant les pièces justificatives requises ». 68 Il y a donc lieu de constater que le Conseil a satisfait à son obligation de porter à la connaissance du requérant les motifs de son inscription sur la liste en cause, puisque celui-ci a été informé en temps utile des mesures restrictives et a, d'ailleurs, été en mesure de présenter, dès le 7 octobre 2011, des observations en vue d'un réexamen de sa désignation, ainsi que de former un recours auprès du Tribunal le 28 octobre 2011. 69 Enfin, s'agissant de l'argument du requérant selon lequel le Conseil ne lui aurait pas transmis les motifs de son inscription sur la liste dans un délai déraisonnable, plus de deux mois s'étant écoulés entre l'adoption de la décision 2011/522 et du règlement n° 878/2011 et la lettre du Conseil du 14 novembre 2011, il y a lieu de rappeler que les motifs de l'inscription sur la liste du requérant lui ont été communiqués immédiatement par le biais de la publication des actes attaqués au Journal officiel et que, le 14 novembre 2011, le Conseil s'est contenté de lui indiquer son intention de modifier lesdits motifs.70 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que le troisième moyen doit être rejeté dans son ensemble. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation71 Le requérant soutient que le Conseil n'a pas motivé sa décision de l'inscrire sur la liste des personnes soumises à des mesures restrictives en se bornant à affirmer qu'il apportait un soutien économique au régime syrien. La décision 2011/628 comporterait

en outre des erreurs quant à son lieu et à sa date de naissance.72 S'agissant tout d'abord de l'argument du requérant selon lequel la décision 2011/628 comporterait des erreurs quant à son lieu et à sa date de naissance, celui-ci doit être interprété comme constituant un moyen tiré d'une erreur de fait, qui relève de la légalité au fond de l'acte, distinct de la question de la motivation (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, non encore publié au Recueil, point 60).73 Sur le fond, il ressort du dossier que ce n'est qu'à partir du 23 septembre 2011, date d'adoption de la décision 2011/628, que le Conseil a précisé, dans la liste des personnes visées par les mesures restrictives, sous la rubrique « informations d'identification », la date et le lieu de naissance du requérant, en indiquant qu'il était né à Lattaquié (Syrie), en 1949. À la suite de plusieurs courriers du requérant signalant que ces informations étaient erronées, le Conseil les a corrigées le 14 mai 2012 par le règlement d'exécution n° 410/2012, en indiquant qu'il était né à Homs, en 1952. Cette erreur de plume, qui ne concernait que les informations permettant d'identifier le requérant et non les motifs de son inscription sur la liste, n'ayant cependant eu aucune incidence sur le contenu des décisions 2011/628 et 2011/782 et du règlement n° 36/2012, il y a lieu de considérer qu'elle n'en a pas affecté la validité (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 2 octobre 2003, Aristrain/Commission, C-196/99 P, Rec. p. I-1105, point 115).74 S'agissant de la motivation des actes attaqués, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver un acte faisant grief, qui constitue un corollaire du principe du respect des droits de la défense, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte (arrêts de la Cour du 2 octobre 2003, Corus UK/Commission, C-199/99 P, Rec. p. I-11177, point 145, et Elf Aquitaine/Commission, précité, point 148). La motivation exigée par l'article 296 TFUE doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications des mesures prises et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir arrêt de la Cour du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, non encore publié au Recueil, point 138, et la jurisprudence citée). 75 Dans la mesure où la personne concernée ne dispose pas d'un droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale de gel des fonds, le respect de l'obligation de motivation est d'autant plus important, puisqu'il constitue l'unique garantie permettant à l'intéressé, à tout le moins après l'adoption de cette décision, de se prévaloir utilement des voies de recours à sa disposition pour contester la légalité de ladite décision. Partant, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure de gel des fonds doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure (arrêt Conseil/Bamba, précité, points 51 et 52).
76 Cependant, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63, et Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, précité, points 139 et 140). En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard (voir, en ce sens, arrêts de la Cour

du 30 septembre 2003, Allemagne/Commission, C-301/96, Rec. p. I-9919, point 89, et du 22 juin 2004, Portugal/Commission, C-42/01, Rec. p. I-6079, points 69 et 70).77 En l'espèce, il convient de relever, d'une part, que, aux considérants 2 à 4 de la décision 2011/522, ainsi qu'au considérant 2 du règlement n° 878/2011, le Conseil a exposé le contexte général l'ayant conduit à étendre le champ d'application des mesures restrictives instaurées à l'encontre de la Syrie. Il en ressort que ce contexte général, qui était nécessairement connu du requérant, tenait à la poursuite, par le gouvernement syrien, de la campagne menée à l'encontre de la population, de l'arrestation des manifestants, de l'interdiction d'accès au pays faite aux médias, aux organisations humanitaires et aux organisations de défense des droits de l'homme internationales et du refus de tout dialogue national. L'extension du champ d'application des mesures restrictives visait ainsi les autres personnes et entités profitant du régime ou s'appuyant sur celui-ci, en particulier les personnes et entités qui finançaient le régime ou qui lui apportaient un soutien logistique, notamment à l'appareil de sécurité, ou qui compromettaient les efforts visant à assurer une transition pacifique vers la démocratie en Syrie.78 D'autre part, s'agissant des motifs pour lesquels le Conseil a considéré que le requérant devait faire l'objet de telles mesures restrictives, la motivation qui figure au point 4 du tableau A de l'annexe de la décision 2011/522, au point 3 de l'annexe II de la décision 2011/628, au point 54 du tableau A de l'annexe I de la décision 2011/782 et au point 4 du tableau A de l'annexe I du règlement n° 878/2011 indique que le requérant est président de SAPCO et qu'il apporte un soutien économique au régime syrien. Le point 54 du tableau A de l'annexe II du règlement n° 36/2012 précise, de même, qu'il apporte un soutien financier au régime syrien. Par ailleurs, dès le 14 novembre 2011, le Conseil a indiqué au requérant qu'il avait l'intention de modifier l'exposé des motifs le concernant afin de préciser qu'il apportait un soutien financier à l'appareil répressif et aux groupes paramilitaires responsables des actes de violence contre la population civile en Syrie, qu'il fournissait des locaux (bâtiments, entrepôts) utilisés comme centres de détention provisoires, et qu'il entretenait des relations financières avec des hauts fonctionnaires syriens. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le Conseil a identifié, dans les actes attaqués, les éléments spécifiques et concrets, en termes de fonctions exercées à titre professionnel par le requérant, qu'il considérait comme témoignant de son appartenance au groupe de personnes et entités profitant ou s'appuyant sur le régime syrien, le finançant, ou lui apportant un soutien logistique, et qui compromettaient ainsi les efforts visant à assurer une transition pacifique vers la démocratie en Syrie.79 Par ces indications, le requérant a ainsi été mis en mesure de contester utilement le bien-fondé des actes attaqués, comme le montrent ses arguments développés sous le premier moyen, par lesquels il soutient que le Conseil aurait commis une erreur d'appréciation en considérant que, en sa qualité d'homme d'affaires important en Syrie, il apportait un soutien économique au régime syrien.80 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le quatrième moyen doit être rejeté.81 Les conclusions du requérant ne paraissant pas fondées, il y a lieu de rejeter le recours dans son ensemble. Sur les dépens82 Le requérant ayant succombé en ses conclusions, il supportera ses propres dépens.83 Par ailleurs, dans la mesure où il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention de la Commission, il n'y a pas lieu non plus de statuer sur ses dépens.Par ces motifs,LE TRIBUNAL (sixième chambre)déclare et arrête :1) Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention de la Commission européenne.2) Le recours est rejeté.3) M. Issam Anbouba supportera ses propres dépens.Kanninen Soldevila Fragoso BerardisAinsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 septembre 2013.Signatures* Langue de procédure : le français.

Source: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=141090&doclang=FR