Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 26 October 2016. — Khaled Kaddour v Council of the European Union. — Common Foreign and Security Policy — Restrictive measures taken against Syria — Freezing of funds — Annulment of prior measures by a judgment of the General Court — New measures including the applicant's name on the lists — Action for annulment — Article 76(d) of the Rules of Procedure — Content of the application — Admissibility — Obligation to state reasons — Burden of proof — Right to property — Freedom to conduct a business. — Case T-155/15.

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)26 octobre 2016(*)« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds – Annulation des actes antérieurs par un arrêt du Tribunal – Nouveaux actes incluant le nom du requérant dans les listes – Recours en annulation – Article 76, sous d), du règlement de procédure – Contenu de la requête – Recevabilité – Obligation de motivation – Charge de la preuve – Droit de propriété – Liberté d'entreprise »Dans l'affaire T-155/15,Khaled Kaddour, demeurant à Damas (Syrie), représenté initialement par Mes A. Boesch, D. Amaudruz, M. Ponsard, avocats, Mme V. Davies, solicitor, et M. T. Eicke, QC, puis par Mme Davies, M. Eicke et Mme V. Wilkinson, solicitor,partie requérante,contreConseil de l'Union européenne, représenté par M. G. Étienne et Mme S. Kyriakopoulou, en qualité d'agents,partie défenderesse,ayant pour objet un recours fondé sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision d'exécution 2015/117/PESC du Conseil, du 26 janvier 2015, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2015, L 20, p. 85), et du règlement d'exécution (UE) nº 2015/108 du Conseil, du 26 janvier 2015, mettant en œuvre le règlement (UE) nº 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2015, L 20, p. 2), dans la mesure où le nom du requérant a été inscrit sur la liste des personnes et des entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives,LE TRIBUNAL (septième chambre),composé, lors des délibérations, de MM. M. van der Woude, président, I. Ulloa Rubio (rapporteur) et Mme A. Marcoulli, juges,greffier : M. E. Coulon,rend le présentArrêt Antécédents du litige1 Le requérant, M. Khaled Kaddour, est un homme d'affaires de nationalité syrienne, qui développe une activité commerciale dans le domaine du tabac et de l'automobile.2 Condamnant fermement la répression violente des manifestations pacifiques ayant eu lieu en divers endroits dans toute la Syrie et lançant un appel aux autorités syriennes pour qu'elles s'abstiennent de recourir à la force, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 9 mai 2011, la décision 2011/273/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2011, L 121, p. 11). Compte tenu de la gravité de la situation, le Conseil a institué un embargo sur les armes, une interdiction des exportations de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, des restrictions à l'admission dans l'Union européenne ainsi que le gel des fonds et des ressources économiques de certaines personnes et entités responsables de la répression violente exercée contre la population civile syrienne.3 Les noms des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie ainsi que ceux des personnes, physiques ou morales, et des entités qui leur sont liées sont mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/273. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de cette décision, le Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de

sécurité, peut modifier ladite annexe. Le nom du requérant n'y figurait pas.4 Étant donné que certaines des mesures restrictives prises à l'encontre de la République arabe syrienne entrent dans le champ d'application du traité FUE, le Conseil a adopté le règlement (UE) nº 442/2011, du 9 mai 2011, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2011, L 121, p. 1). Ce règlement est, pour l'essentiel, identique à la décision 2011/273, mais il prévoit des possibilités de déblocage des fonds gelés. La liste des personnes, des entités et des organismes reconnus comme étant soit responsables de la répression en cause, soit associés auxdits responsables, figurant dans l'annexe II dudit règlement, est identique à celle figurant dans l'annexe de la décision 2011/273. Le nom du requérant n'y figurait donc pas. En vertu de l'article 14, paragraphes 1 et 4, du règlement nº 442/2011, lorsque le Conseil décide d'appliquer à une personne, physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures restrictives visées, il modifie l'annexe II en conséquence et, par ailleurs, examine la liste qui y figure à intervalles réguliers et au moins tous les douze mois.1. Procédure antérieure concernant le requérant5 Par la décision d'exécution 2011/367/PESC, du 23 juin 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273 (JO 2011, L 164, p. 14), le Conseil a modifié la décision 2011/273 en vue notamment d'appliquer les mesures restrictives en cause à d'autres personnes et entités. Le nom du requérant figurait à la ligne 6 du tableau de l'annexe A concernant les personnes visées par ladite décision d'exécution, ainsi que la date de l'inscription de son nom sur la liste en cause, en l'occurrence le 23 juin 2011, et les motifs suivants :« Partenaire d'affaires de Maher el-Assad ; source de financement pour le régime. »6 Le même jour, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et de la décision 2011/273, le règlement d'exécution (UE) nº 611/2011, mettant en œuvre le règlement nº 442/2011 (JO 2011, L 164 p. 1). Le nom du requérant figurait à la ligne 6 du tableau de l'annexe dudit règlement d'exécution avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.7 Par la décision 2011/782/PESC, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273 (JO 2011, L 319, p. 56), le Conseil a estimé, compte tenu de la gravité de la situation en Syrie, qu'il était nécessaire d'instituer des mesures restrictives supplémentaires. Par souci de clarté, les mesures imposées par la décision 2011/273 et les mesures supplémentaires ont été regroupées dans un instrument juridique unique. La décision 2011/782 prévoit, à son article 18, des restrictions en matière d'admission sur le territoire de l'Union et, à son article 19, le gel des fonds et des ressources économiques des personnes et des entités dont le nom figure à son annexe I. Le nom du requérant figurait à la ligne 29 du tableau de l'annexe I concernant les personnes visées par ladite décision avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.8 Le 26 décembre 2011, le requérant a introduit devant le Tribunal un recours visant à obtenir l'annulation de la décision 2011/273, de la décision 2011/782 et du règlement nº 442/2011, tels que mis en œuvre ou modifiés jusqu'à la date de présentation du recours, pour autant que ces actes le concernaient. Ce recours a été enregistré au greffe du Tribunal sous la référence T-654/11.9 Le règlement nº 442/2011 a été remplacé par le règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement nº 442/2011 (JO 2012, L 16, p. 1). Le nom du requérant figurait à la ligne 29 du tableau de l'annexe II de ce dernier règlement avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.10 Par la décision 2012/739/PESC du Conseil, du 29 novembre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782 (JO 2012, L 330, p. 21), les mesures restrictives en cause ont été regroupées dans un instrument juridique unique. Le nom du requérant figurait à la ligne 28 du tableau de l'annexe I de la décision 2012/739 avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.11 La décision d'exécution 2013/185/PESC du

Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre la décision 2012/739 (JO 2013, L 111, p. 77), visait à mettre à jour la liste des personnes et des entités faisant l'objet de mesures restrictives qui figure à l'annexe I de la décision 2012/739. Le nom du requérant figurait à la ligne 28 du tableau de l'annexe I avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.12 Le règlement d'exécution (UE) nº 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement nº 36/2012 (JO 2013, L 111, p. 1), porte les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.13 Le 31 mai 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/255/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14). Le nom du requérant figurait à la ligne 28 du tableau de l'annexe I de ladite décision avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/367.14 Par mémoires en adaptation des conclusions déposés au greffe du Tribunal les 22 et 28 juin 2012, 23 et 31 juillet 2012, 7 janvier et 24 juin 2013, le requérant a sollicité l'annulation, notamment, du règlement nº 36/2012, de la décision 2012/739, de la décision d'exécution 2013/185, du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255, pour autant que ces actes le concernaient.15 Par son arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour/Conseil (T-654/11, non publié, ci-après l'« arrêt Kaddour I », EU:T:2014:947), le Tribunal a fait partiellement droit au recours en annulation formé par le requérant et a annulé le règlement nº 36/2012, le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255, pour autant qu'ils le concernaient, avec effet au 23 janvier 2015.16 Le Conseil n'a pas introduit de pourvoi contre l'arrêt Kaddour I.2. Procédure de réinscription du nom du requérant sur les listes litigieuses17 Par lettre du 19 décembre 2014, le Conseil a communiqué aux avocats du requérant son intention d'inscrire à nouveau le nom de ce dernier sur les listes des personnes et entités faisant l'objet des mesures restrictives, figurant à l'annexe I de la décision 2013/255 et à l'annexe I du règlement nº 36/2012 (ci-après les « listes litigieuses »). Il a indiqué les motifs qu'il comptait invoquer à l'appui de cette réinscription et il a communiqué une copie des documents et des éléments d'information (portant les références RELEX MD 340/14 et RELEX MD 343/14) sur lesquels il comptait s'appuyer afin d'étayer la proposition de réinscription. Le Conseil a fixé un délai au requérant pour d'éventuelles observations.18 Par lettre du 15 janvier 2015, les avocats du requérant ont demandé au Conseil de renoncer à réinscrire son nom sur les listes litigieuses et ont contesté toutes les informations et les documents soutenant, selon le Conseil, cette nouvelle inscription.19 Le 26 janvier 2015, le Conseil a adopté la décision d'exécution 2015/117/PESC, mettant en œuvre la décision 2013/255 (JO 2015, L 20, p. 85). Le même jour, il a adopté le règlement d'exécution (UE) nº 2015/108 mettant en œuvre le règlement nº 36/2012 (JO 2015, L 20, p. 2). Par ces actes, le nom du requérant a été réinscrit sur les listes litigieuses.20 En particulier, le nom du requérant a été réinscrit à la ligne 28 du tableau comportant les listes en cause sous le titre « A. Personnes », cette réinscription se fondant sur les motifs suivants :« Homme d'affaires syrien important, proche de Maher el-Assad, personnalité clé du régime syrien. Khaled Kaddour bénéficie des politiques menées par le régime syrien et soutient celui-ci ; il est associé à des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime et soutenant celui-ci. »21 Par lettre du 27 janvier 2015, adressée au requérant ainsi qu'aux avocats du requérant, le Conseil a répondu à leur lettre du 15 janvier 2015 et leur a notifié une copie de la décision d'exécution 2015/117 et du règlement d'exécution nº 2015/108 (ci-après les « actes attaquées »). Procédure et conclusions des parties22 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 mars 2015, le requérant a introduit le présent recours en annulation à l'encontre des actes attaqués.23 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 27 mars 2015, le requérant a introduit une demande de procédure accélérée au titre de l'article 76 bis, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.24 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 15 mai 2015, le requérant a introduit une demande en référé, en vue d'obtenir le sursis à l'exécution des actes attaqués, en ce

qu’ils le concernaient, jusqu’à ce que le Tribunal se fût prononcé sur le recours au principal.25 Par ordonnance du 20 mai 2015, Kaddour/Conseil (T-155/15 R, non publiée, EU:T:2015:300), le président du Tribunal a rejeté cette demande comme étant irrecevable.26 Par décision du 3 juin 2015, le Tribunal n’a pas fait droit à la demande de procédure accélérée.27 Le 15 juillet 2015, le Conseil a déposé au greffe du Tribunal le mémoire en défense.28 Le Tribunal (septième chambre) a décidé, en application de l’article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure, de statuer sans phase orale de la procédure.29 Le requérant conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :– ordonner « l’apport du dossier de la procédure T-654/11 » ;– lui réserver le droit de répliquer et, à cette occasion, de produire de nouvelles pièces et de citer des témoins ;– annuler les actes attaqués ;– condamner le Conseil aux dépens.30 Le Conseil conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :– rejeter le recours ;– condamner le requérant aux dépens. En droit1. Sur le premier chef de conclusions31 Par son premier chef de conclusions, le requérant demande au Tribunal « l’apport du dossier de la procédure T-654/11 ». En substance, il souhaite que le Tribunal ordonne que le dossier relatif à l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), soit versé au dossier de la présente affaire.32 À cet égard, d’une part, il y a lieu de rappeler que chaque affaire introduite devant le Tribunal dispose de son propre dossier, contenant notamment les pièces et les actes de procédure produits par les parties dans l’affaire concernée, et que chacun de ces dossiers est dès lors entièrement autonome. Ce dernier point est illustré par les dispositions pratiques d’exécution du règlement de procédure (JO 2015, L 152, p. 1), selon lesquelles « [u]n acte de procédure et ses annexes produits dans une affaire, versés au dossier de cette dernière, ne peuvent pas être pris en compte pour les besoins de la mise en état d’une autre affaire » (ordonnance du 15 octobre 2009, Hangzhou Duralamp Electronics/Conseil, T-459/07, EU:T:2009:403, point 12).33 D’autre part, il convient de relever qu’il est de jurisprudence constante que, en vertu des règles qui gouvernent le traitement des affaires devant le Tribunal, les parties bénéficient d’une protection contre l’usage inapproprié des pièces de procédure, de telle sorte que les parties à une affaire n’ont le droit d’utiliser les actes de procédure des autres parties auxquels elles se sont vu accorder l’accès qu’aux seules fins de la défense de leur propre cause dans le cadre de ladite affaire (voir ordonnance du 15 octobre 2009, Hangzhou Duralamp Electronics/Conseil, T-459/07, EU:T:2009:403, point 13 et jurisprudence citée).34 En outre, il est également de jurisprudence constante que, sauf dans des cas exceptionnels où la divulgation d’un document pourrait porter atteinte à la bonne administration de la justice, les parties à une procédure sont libres de divulguer leurs propres mémoires à un tiers à cette procédure. Dans le même sens, une partie à une procédure pourrait, sous la même réserve, consentir à ce qu’un mémoire qu’elle a présenté dans le cadre de cette procédure soit utilisé par une autre partie à celle-ci dans le cadre d’une autre procédure (voir ordonnance du 15 octobre 2009, Hangzhou Duralamp Electronics/Conseil, T-459/07, EU:T:2009:403, point 14 et jurisprudence citée).35 Enfin, ce n’est que si le Tribunal devait considérer que le contenu du dossier relatif à l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), pourrait être utile à la solution du présent litige qu’il pourrait ordonner sa production par le biais d’une mesure d’organisation de la procédure au titre de l’article 89 du règlement de procédure (voir, en ce sens, ordonnance du 15 octobre 2009, Hangzhou Duralamp Electronics/Conseil, T-459/07, EU:T:2009:403, point 15).36 Le Tribunal constate en l’espèce que, dans la version de la requête déposée au greffe du Tribunal le 27 mars 2015, le requérant a déjà joint, en tant qu’annexes dudit document, les écritures principales faisant partie du dossier de l’affaire ayant donné lieu à l’arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), à savoir, d’une part, la requête et la réplique du requérant (annexes A.1 et A.3) et, d’autre part, le mémoire en défense et la duplique du Conseil (annexes A.2 et A.4).37 Sur le fondement de la jurisprudence citée aux points 34 et 35 ci-dessus, le greffe du Tribunal a demandé au requérant, par lettre du 9 avril

2015, s'il avait obtenu l'autorisation du Conseil pour pouvoir produire, en tant qu'annexes A.2 et A.4 de sa requête, le mémoire en défense et la duplique du Conseil dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947). Au vu de la réponse négative reçue de la part du requérant, lesdites annexes ont été retirées du dossier de la présente affaire par décision du président de la septième chambre du Tribunal du 4 mai 2015.38 Il s'ensuit que la demande introduite par le requérant par son premier chef de conclusions doit être comprise comme se référant à tous les documents du dossier relatifs à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), à l'exception de la requête et de la réplique, qui font déjà partie du dossier de la présente affaire.39 Or, en dépit du fait que tant l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), que la présente affaire visent l'inscription du nom du même requérant sur les listes des mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'égard de la République arabe syrienne, force est de constater que les deux affaires concernent des actes attaqués différents et que la motivation développée par le Conseil dans l'un et dans l'autre cas ainsi que les preuves avancées pour étayer lesdites inscriptions sont particulières à chacune de ces affaires. Par ailleurs, il convient de relever que le requérant n'a pas précisé les éléments concrets du dossier qui lui permettraient d'exercer ses droits de la défense. Il y a, dès lors, lieu de considérer que l'apport du dossier relatif à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), tel que demandé par le requérant, n'est pas susceptible d'ajouter des éléments d'information pertinents pour apprécier le bien-fondé des actes attaqués dans la présente affaire. Aucune mesure d'organisation de la procédure n'est donc justifiée au regard de la jurisprudence citée au point 35 ci-dessus.40 Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'ordonner que le dossier relatif à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), soit versé au dossier de la présente affaire.41 Le premier chef de conclusions doit donc être rejeté.2. Sur le deuxième chef de conclusions42 Par son deuxième chef de conclusions, le requérant demande au Tribunal de lui « réserver […] le droit de répliquer et, à cette occasion, de produire de nouvelles pièces et de citer des témoins ».43 S'agissant, en premier lieu, de la demande tendant à pouvoir présenter une réplique dans la présente affaire, il convient de rappeler que le requérant a été invité par le Tribunal, conformément à l'article 83 du règlement de procédure, à présenter une réplique jusqu'à la date du 10 septembre 2015. Il a, par la suite, demandé une prorogation du délai de dépôt dudit mémoire, prorogation qui lui a été accordée par le Tribunal le 26 août 2015. Le requérant a déposé la réplique le 8 octobre 2015. Il s'ensuit que la partie du deuxième chef de conclusions relative à la possibilité de présenter une réplique n'a plus d'objet.44 S'agissant, en deuxième lieu, de la demande tendant à pouvoir produire de nouvelles pièces lors de la présentation de la réplique, l'article 85, paragraphes 2 et 3, du règlement de procédure prévoit qu'un requérant peut être autorisé, de manière exceptionnelle, à produire des preuves ou à faire des offres de preuve après le premier échange de mémoires, si le retard apporté à la présentation de ses offres de preuve est justifié.45 En l'occurrence, la production des nouvelles pièces ne saurait être autorisée, car, d'une part, elle découle d'une demande purement spéculative et concerne l'apport de preuves futures et hypothétiques non encore fournies par le requérant. D'autre part, contrairement à ce qu'exige l'article 85, paragraphes 2 et 3, du règlement de procédure, le requérant n'a pas motivé les causes justifiant un tel dépôt de pièces complémentaires à la requête.46 S'agissant, en troisième lieu, de la partie de la demande relative à la citation de témoins, il convient de rappeler que, conformément à l'article 88, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque cette demande est formulée après le premier échange de mémoires, la partie qui présente la demande doit exposer les raisons pour lesquelles elle n'a pas pu la présenter antérieurement.47 En l'espèce, il y a lieu de relever, à nouveau, que le requérant n'a pas motivé les causes de l'éventuel retard pris pour citer un témoin, raison pour laquelle sa demande

doit être également rejetée, ainsi que le deuxième chef de conclusions dans son ensemble.3. Sur le troisième chef de conclusions48 Par son troisième chef de conclusions, le requérant demande l'annulation des actes attaqués. Sur la recevabilité49 Le Conseil, sans soulever une exception formelle au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure, manifeste ses doutes quant à la recevabilité de la demande en annulation du requérant, tirée de la violation de l'article 76, sous d), du règlement de procédure. En particulier, il fait valoir que la requête est imprécise et insuffisamment détaillée et critique le fait que le requérant se borne à opérer des renvois systématiques aux annexes de son recours et à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947). Selon le Conseil, ces renvois ne sauraient pallier les déficiences formelles et substantielles de la requête.50 Le requérant n'avance aucun argument s'opposant aux allégations d'irrecevabilité soulevées par le Conseil.51 Il y a lieu de relever qu'une requête doit, en vertu de l'article 76, paragraphe 1, sous d), du règlement de procédure, indiquer l'objet du litige et un exposé sommaire des moyens invoqués. Ces éléments doivent être suffisamment clairs et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, 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 (ordonnance du 11 janvier 2013, Charron Inox et Almet/Commission et Conseil, T-445/11 et T-88/12, non publiée, EU:T:2013:4, point 57).52 En l'espèce, il convient de relever que les moyens présentés par le requérant ressortent d'une façon suffisamment compréhensible du texte même de la requête. En effet, d'une part, le requérant fait valoir que la motivation et les pièces apportées par le Conseil dans la présente affaire sont les mêmes que celles fournies dans l'affaire précédente et que les documents produits à l'appui des actes attaqués sont vagues et abstraits, ainsi que la source de ses informations. D'autre part, le requérant soutient que ses droits de propriété et de liberté économique ont été violés du simple fait qu'il a été porté atteinte à ses droits de la défense. En outre, le fait que la partie défenderesse ait pu préparer sa défense confirme que le texte de la requête est suffisamment clair et précis pour permettre au Tribunal de statuer sur le recours.53 Partant, le présent recours est recevable et doit être examiné sur le fond. Sur le fond54 À l'appui de son recours, le requérant invoque, en substance, trois moyens. Le premier est tiré de la violation de l'obligation de motivation. Le deuxième est tiré de la violation des règles en matière de preuve et de l'erreur d'appréciation du bien-fondé des motifs de l'inscription de son nom sur les listes litigieuses. Le troisième est tiré de la violation de ses droits de propriété et de liberté économique. Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation55 Dans le cadre du premier moyen, le requérant fait valoir que le Conseil ne fournit aucune motivation ni pièce matériellement différente ou nouvelle par rapport à la motivation et aux pièces déjà considérées par le Tribunal aux fins de l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947.56 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 (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 60 et jurisprudence citée).57 Il convient également de rappeler que la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir arrêt du

13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 61 et jurisprudence citée).58 En ce qui concerne les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, il y a lieu de souligner que, 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 (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 62 et jurisprudence citée).59 Partant, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure de gel de fonds doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles celui-ci considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 63 et jurisprudence citée).60 Cependant, 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 peuvent avoir à recevoir des explications (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 64 et jurisprudence citée).61 Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 65 et jurisprudence citée).62 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 arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 66 et jurisprudence citée).63 En l'espèce, le Conseil a motivé la réinscription du nom du requérant sur les listes litigieuses de la manière suivante :« Homme d'affaires syrien important, proche de Maher el-Assad, personnalité clé du régime syrien. Khaled Kaddour bénéficie des politiques menées par le régime syrien et soutient celui-ci ; il est associé à des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime et soutenant celui-ci. »64 En premier lieu, quant à l'argument du requérant selon lequel la motivation employée par le Conseil pour justifier l'inscription de son nom dans les actes attaqués serait la même que celle fondant les actes annulés par l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), il y a lieu de relever qu'un tel argument ne peut qu'être rejeté comme inopérant. En effet, il ressort du point 93 de l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), que le Conseil, dans le cadre d'un nouvel examen, a la possibilité de réinscrire le nom du requérant sur les listes sur la base de motifs étayés à suffisance de droit. Partant, une décision de réinscription adoptée sur le fondement des mêmes motifs que ceux retenus lors de la première inscription peut suffire à justifier ladite inscription pour autant que les éléments de preuve apportés par le Conseil étayent à suffisance de droit lesdits motifs.65 Par ailleurs, et en tout état de cause, il convient d'observer que, contrairement à ce que fait valoir le requérant, la motivation qui ressort des listes litigieuses dans la présente affaire est bien distincte de la motivation employée par le Conseil dans le cadre des actes annulés par l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947). En effet, le nom du requérant avait été initialement inscrit, sur les listes annexées à la décision 2011/273 et au règlement nº 442/2011, en raison de son partenariat avec Maher el-Assad et de son soutien financier au régime (critère de soutien financier du régime). En revanche, la nouvelle motivation se fonde, premièrement, sur sa condition d'homme d'affaires important et, deuxièmement, sur sa proximité avec Maher el-Assad, personnalité clé du régime syrien (critère d'association au régime). Il en résulte qu'il bénéficie des politiques menées par le régime, qu'il

soutient celui-ci et qu'il est associé à des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime et soutenant celui-ci.66 En second lieu, il y a lieu de considérer que la motivation établie par le Conseil dans les actes attaqués dans la présente affaire satisfait aux règles rappelées aux points 56 à 62 ci-dessus. En particulier, il n'est pas contestable qu'une telle motivation soit susceptible de permettre au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son nom a été réinscrit sur les listes litigieuses du fait de son rôle important dans le milieu syrien des affaires, d'autant plus que, par sa première inscription, il avait déjà eu connaissance du contexte et de la portée des mesures prises à son égard.67 En outre, ainsi que cela ressort de son argumentation, la motivation fournie par le Conseil a été, de toute évidence, suffisante aux fins de lui permettre d'introduire le présent recours et de permettre au juge de l'Union d'opérer son contrôle de légalité (voir, en ce sens, arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 72). 68 En l'espèce, le requérant conteste le fait que les documents produits à l'appui de la motivation des actes attaqués dans le cadre de la présente affaire soient nouveaux. Il conteste également leur force probante et considère qu'ils n'étayent pas à suffisance du droit les actes attaqués.69 À cet égard, il convient de relever que l'obligation de motiver un acte constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé des motifs, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux. En effet, la motivation d'un acte consiste à exprimer formellement les motifs sur lesquels repose cet acte. Si ces motifs sont entachés d'erreurs, celles-ci entachent la légalité au fond dudit acte, mais non la motivation de celui-ci, qui peut être suffisante tout en exprimant des motifs erronés (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 60).70 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation. En ce qui concerne le bien-fondé des motifs retenus par le Conseil à l'égard du requérant, l'argumentation soulevée à cet égard doit être appréciée dans le cadre d'un moyen distinct. Sur le deuxième moyen, tiré de la violation des règles en matière de preuve et de l'erreur manifeste d'appréciation du bien-fondé des motifs retenus par les actes attaqués71 Dans le cadre de ce moyen, le requérant avance, en substance, deux branches. En premier lieu, d'une part, le requérant soutient que le Conseil ne fournit aucune pièce matériellement différente ou nouvelle par rapport aux pièces déjà considérées par le Tribunal dans l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947). Afin de développer son argumentation, il renvoie à sa lettre du 15 janvier 2015 (voir annexe A.7 de la requête). D'autre part, il reproche au Conseil le caractère vague, abstrait et dépourvu de toute force probante des documents produits à l'appui de la réinscription de son nom dans les actes attaqués. En second lieu, le requérant conclut que cette réinscription est manifestement abusive, relevant d'une volonté du Conseil de maintenir son nom sur les listes litigieuses.72 Le Conseil conteste les arguments du requérant.73 Selon une jurisprudence constante, l'effectivité du contrôle juridictionnel garantie par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exige notamment que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur les listes de personnes visées par des sanctions, le juge de l'Union s'assure que cette décision repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 119).74 Il incombe à l'autorité compétente de l'Union, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. Il importe que les informations ou les éléments produits par l'autorité en question

étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge de l'Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d'inscription ou de maintien de l'inscription en cause (arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 121 à 123).75 En l'espèce, il y a lieu d'examiner, d'abord, si le Conseil a satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe en vertu de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, notamment à la lumière des arguments formulés par le requérant aux points 41 à 45 de sa requête.– Sur la première branche, tirée de la violation des règles en matière de preuve76 En premier lieu, pour autant que, au point 42 de la requête, le requérant opère un renvoi intégral à sa lettre du 15 janvier 2015 afin de développer son argumentation relative aux pièces nouvellement produites par le Conseil, un tel renvoi doit être rejeté comme irrecevable. En effet, si le texte 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 dans la requête. 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 (voir ordonnance du 19 mai 2008, TF1/Commission, T-144/04, EU:T:2008:155, point 29 et jurisprudence citée ; arrêt du 25 octobre 2012, Arbos/Commission, T-161/06, non publié, EU:T:2012:573, point 23).77 En second lieu, s'agissant des reproches allégués aux points 43 et 44 de sa requête, premièrement, il y a lieu de relever que le requérant critique le fait que certaines pièces du dossier avaient déjà été apportées par le Conseil dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), notamment celles concernant la faillite de la banque libanaise Al-Madina. En particulier, le requérant soutient que, dans la mesure où le Tribunal a conclu à l'annulation des actes attaqués dans cette procédure, les pièces apportées à nouveau par le Conseil ne s'avéreraient pas pertinentes.78 Toutefois, à cet égard, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort du point 39 ci-dessus, chaque affaire introduite devant le Tribunal dispose de son propre dossier et chacun de ces dossiers est entièrement autonome. Dès lors, la circonstance que le Conseil apporte, dans la présente procédure, certains des documents que le Tribunal avait considérés, dans le cadre d'une autre affaire, comme ne satisfaisant pas à la charge de la preuve est dénuée de toute pertinence. En effet, il suffit que les éléments de preuve apportés par le Conseil étayent à suffisance de droit la motivation reprise dans les actes attaqués. À cet égard, il y a lieu de relever que la documentation à propos de laquelle le requérant formule des reproches est également utile pour étayer la nouvelle motivation retenue à son égard, à savoir qu'il est un important homme d'affaires syrien proche de Maher el-Assad.79 Par conséquent, il y a lieu de considérer que, contrairement à ce que soutient le requérant, les documents apportés par le Conseil lors de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), et présentés à nouveau par ladite institution dans le cadre de la présente procédure s'avèrent pertinents aux fins d'étayer les motifs de la réinscription de son nom sur les listes litigieuses.80 Deuxièmement, le requérant souligne le caractère vague et abstrait des nouvelles pièces produites par le Conseil et met en question leur force probante, car, selon lui, elles n'identifient pas la source première des informations qui y figurent.81 À cet égard, il importe d'observer que le Conseil a fourni au requérant, pour justifier sa réinscription, les documents portant les références RELEX MD 340/14 et RELEX MD 343/14, datés du 17 décembre 2015 (voir annexe A.6 de la requête). Il s'agit de deux documents, comportant des éléments d'information publiquement accessibles, destinés à préciser, selon le Conseil, le contexte général et personnel qui concerne le requérant. En particulier, le document portant la référence RELEX MD 340/14 contient un résumé des motifs retenus à l'encontre du requérant ainsi que des éléments d'information fournis à l'appui de cette motivation. Ces éléments

d’information sont, notamment, des liens et des extraits d’articles de presse publiés sur les sites Internet « The Washington Institute », « The James Town Fondation » (source The New York Times), « WorldCrunch » (source Le Monde), « New York Sun », « Lebanon Wire », « Middle East Transparent » et « Recherches sur le terrorisme ». Pour sa part, le document portant la référence RELEX MD 343/14 contient un article publié dans la revue Le Commerce du Levant, intitulé « La guerre a transformé la communauté syrienne des affaires », décrivant l’évolution de l’élite économique syrienne et sa relation avec le régime en place.82 En l’espèce, il y a lieu de relever que la lecture des extraits fournis par le Conseil, notamment ceux relevant du document portant la référence RELEX MD 340/14, permet de constater que les éléments d’information qui y figurent ne sont pas vagues et abstraits, comme le requérant le prétend, mais, au contraire, qu’ils sont concrets et précis. En effet, lesdits éléments d’information relèvent de données concrètes utiles aux fins de décrire le requérant comme un homme d’affaires lié au premier cercle du pouvoir syrien, tel que M. Maher el-Assad. De même, lesdites informations précisent le type d’activité que le requérant exerce et qui le lie audit régime en lui permettant de bénéficier également de celui-ci, à savoir la fondation d’une société contrôlée par M. Maher el-Assad et le transfert d’argent provenant de la vente illégale de pétrole irakien sur des comptes libanais.83 En particulier, il convient de noter ce qui suit :– d’abord, les deux articles publiés, respectivement, en avril 2011 et en avril 2012 sur les sites Internet « Middle East Transparent » et « The James Town Fondation » (source The New York Times) détaillent la participation du requérant dans la fondation de la société Al-Shahba Telecommunications Ltd avec d’autres personnes liées au régime, aux fins de soutenir celui-ci, en indiquant que « [MM]. Marouf, Hamcho et Kaddour ont fondé Al-Shahba Telecommunications Ltd, une société écran contrôlée de manière minutieuse par M. M. el-Assad et utilisée par ce dernier aux fins d’acquérir des armes de tireurs d’élite pour les milices de la Syrie » et que « [c]ette société a été mise en place par le chargé d’affaires (officer manager) de Maher, Khaled Kaddour » ;– ensuite, l’article publié en octobre 2011 sur le site Internet « Recherches sur le terrorisme » décrit également la participation du requérant dans le transfert de sommes importantes d’argent provenant de la vente illégale de pétrole irakien comme suit : « Son chargé d’affaires et beau-frère, Khaled Kaddour, transfère des sommes importantes, provenant de la vente illégale du pétrole irakien, sur les comptes de la banque libanaise Al-Medina » ;– par ailleurs, les deux articles publiés, respectivement, le 31 mars 2005 et le 23 mars 2006 sur les sites Internet « Lebanon Wire » et « The New York Sun » décrivent le requérant comme « chargé d’affaires (officer manager) de Maher el-Assad » dans le contexte de la faillite de la banque libanaise Al-Medina ;– enfin, l’article publié le 30 octobre 2014 sur le site Internet de « Worldcrunch » (source Le Monde) dispose que le requérant fait partie des oligarques au service du régime et bénéficie de celui-ci en indiquant que « [l]e clan des oligarques syriens comprend également Maher el-Assad, le frère du président, et ses serviteurs Mohamad Hamcho, Samer Debs et Khaled Kaddour » et que, « [e]n échange de la contribution de l’État, ces hommes d’affaires transfèrent une partie de leurs bénéfices ».84 Il s’ensuit que l’argumentation du requérant selon laquelle la documentation apportée par le Conseil ne contiendrait que des assertions vagues et abstraites ne saurait être retenue.85 S’agissant, par ailleurs, de l’absence d’identification des sources primaires de l’information figurant dans les articles de presse apportés par le Conseil, qui manqueraient, de ce fait, de force probante, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, l’activité de la Cour et du Tribunal est régie par le principe de libre appréciation des preuves et que le seul critère pour apprécier la valeur des preuves produites réside dans leur crédibilité. En outre, pour apprécier la valeur probante d’un document, il faut vérifier la vraisemblance de l’information qui y est contenue et tenir compte, notamment, de l’origine du document, des circonstances de son élaboration, de son destinataire, et se demander si, d’après son contenu, il semble sensé et fiable (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 2012, Shell Petroleum

e.a./Commission, T-343/06, EU:T:2012:478, point 161 et jurisprudence citée).86 En l'espèce, il convient de constater, d'abord, que les éléments dont la force probante est contestée par le requérant émanent de différentes sources d'information numériques, d'origines géographiques variées. Ensuite, parmi les différents éléments d'information apportés par le Conseil, deux proviennent des journaux Le Monde et The New York Times, qui font partie des journaux les plus réputés au niveau mondial. Le reste des informations provient d'entités internationales reconnues pour l'indépendance de leurs recherches, notamment celles du site Internet « Recherches sur le terrorisme ». En outre, il convient de noter, à l'instar du Conseil, que les articles de presse cités ont été publiés à différentes dates, éventuellement avant le déclenchement de la crise syrienne, et que, déjà à ce stade, ils associaient le requérant à M. Maher el-Assad. Enfin, il y a lieu de relever que chaque source d'information numérique apporte des éléments d'information différents, et ce en dépit du fait que toutes ces sources concordent, en substance, quant à la description du requérant en tant qu'homme d'affaires lié au régime, eu égard aux activités qu'il exerce et au fait que le requérant bénéficie du régime syrien, en particulier dans le contexte actuel de guerre.87 Le Tribunal estime, dès lors, que les éléments d'information apportés par le Conseil, pris dans leur ensemble, sont susceptibles d'être considérés comme étant fiables au sens de la jurisprudence citée au point 85 ci-dessus. À cet égard, il y a lieu de relever que, même s'ils n'indiquent pas tous de manière expresse la source primaire de leurs informations, la situation de guerre en Syrie rend, en pratique, difficile, voire impossible, le recueil de témoignages de la part de personnes acceptant d'être identifiées. Les difficultés d'investigation qui s'ensuivent et le danger auquel s'exposent ceux qui livrent des renseignements font obstacle à ce que des sources précises de comportements personnels de soutien au régime soient apportées (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Anbouba/Conseil, C-605/13 P, EU:C:2015:2, point 204).88 Il s'ensuit que l'argumentation du requérant quant à l'absence de force probante des éléments d'information apportés par le Conseil, tirée de l'absence d'indication des sources primaires de l'information, doit être rejetée.89 Troisièmement, le requérant se réfère à l'article apporté par le Conseil dans le cadre du document portant la référence RELEX MD 343/14, publié en novembre 2013 dans la revue Le Commerce du Levant, pour soutenir que ledit article « invalide » la présomption du Conseil selon laquelle la réussite commerciale du requérant ne pourrait s'expliquer que par sa proximité avec le régime syrien et par son soutien à ce dernier.90 À cet égard, d'une part, il y a lieu de relever que le requérant demeure incapable, à nouveau, d'expliquer comment ledit article serait susceptible d'« invalider » la présomption critiquée. D'autre part et en tout état de cause, il y a lieu de considérer, à l'instar du Conseil, que l'article publié dans le document portant la référence RELEX MD 343/14, non seulement ne remet pas en cause ladite présomption, mais est susceptible de la soutenir, en ce que, entre autres aspects, il y est mis en exergue le fait que les intérêts des plus puissants hommes d'affaires syriens « dépendent tellement du pouvoir qu'ils sont considérés comme partie intégrante du système en place » (voir, à cet égard, page 171 in fine). Il y a, dès lors, lieu de rejeter l'argument du requérant.91 Quatrièmement, le requérant allègue que les pièces apportées par le Conseil dans la présente affaire sont significativement moins volumineuses que celles fournies dans le contexte de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 novembre 2014, Hamcho et Hamcho International/Conseil (T-43/12, non publié, EU:T:2014:946). À cet égard, il rappelle que, dans ce dernier arrêt, le Tribunal a considéré que le Conseil n'avait pas satisfait à la charge de la preuve.92 Cependant, cet argument du requérant doit être rejeté comme inopérant. À nouveau, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort du point 39 ci-dessus, chaque affaire introduite devant le Tribunal dispose de son propre dossier et chacun de ces dossiers est entièrement autonome. Dès lors, la circonstance que le Tribunal ait considéré, dans le cadre d'une autre affaire, que le Conseil n'avait pas satisfait à la charge de la preuve, en dépit d'un apport, selon le requérant, plus volumineux de preuves, est dénué de toute pertinence. En outre, il suffit que les éléments de

preuve apportés par le Conseil étayent à suffisance de droit la motivation reprise dans les actes attaqués pour justifier l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses, et cela même si la documentation apportée pourrait être « mince » aux yeux de celui-ci.93 Il résulte de ce qui précède que les arguments formulés par le requérant aux points 43 et 44 de sa requête doivent être rejetés, de même que, par voie de conséquence, la première branche du deuxième moyen.– Sur la seconde branche, tirée de l'erreur d'appréciation du bien-fondé de l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses94 Le requérant affirme, au point 45 de la requête, que la réinscription de son nom a été « manifestement abusive », relevant d'une volonté du Conseil de maintenir son nom sur les listes litigieuses « au moins pendant la durée inhérente à la procédure du recours ».95 À cet égard, premièrement, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il a été déjà indiqué au point 64 ci-dessus, il ressort de l'arrêt du 13 novembre 2014, Kaddour I (T-654/11, non publié, EU:T:2014:947), que le Conseil, dans le cadre d'un nouvel examen, garde la possibilité de réinscrire le nom du requérant sur les listes sur la base de motifs étayés à suffisance de droit. Dans ce contexte, le fait que le Conseil ait procédé à la réinscription du nom du requérant sur les listes litigieuses ne saurait, en lui-même, mettre en évidence une volonté abusive et illégale de ladite institution à l'égard du requérant.96 Deuxièmement, si le Tribunal devait considérer que, par son argument, le requérant souhaite, en réalité, contester le caractère suffisamment étayé et justifié de la réinscription de son nom sur les listes litigieuses, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour, l'appréciation du bien-fondé d'une inscription doit être effectuée en examinant les éléments de preuve non pas de manière isolée, mais dans le contexte dans lequel ils s'insèrent (voir, en ce sens, arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 102, et du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 70).97 En outre, compte tenu de la situation en Syrie, le Conseil satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe s'il fait état devant le juge de l'Union d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la personne sujette à une mesure de gel de ses fonds et le régime combattu (arrêt du 21 avril 2015, Anbouba/Conseil, C-630/13 P, EU:C:2015:247, point 53).98 En l'espèce, ainsi qu'il ressort de la lettre du 19 décembre 2014, le Conseil a décidé de réinscrire le nom du requérant sur les listes litigieuses sur la base du critère d'association avec le régime syrien, en particulier par ses liens de nature professionnelle avec une personnalité clé du régime en place ainsi que par le bénéfice qu'il pourrait tirer de cette proximité. Un tel critère découle de l'article 28, paragraphe 1, de la décision 2013/255 et de l'article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 36/2012. La motivation du Conseil comporte, par ailleurs, deux éléments : premièrement, le requérant serait un homme d'affaires syrien important et, deuxièmement, il serait proche d'une personnalité clé du régime syrien telle que M. Maher el-Assad. Il en résulte qu'il bénéficierait des politiques menées par le régime et soutiendrait celui-ci, étant également associé à des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime et soutenant celui-ci. Il convient d'examiner le caractère étayé de chacun de ces motifs.99 S'agissant du second motif, relatif à la proximité du requérant avec une personnalité clé du régime syrien, il est à noter, d'emblée, qu'il n'avance guère qu'un seul argument à l'encontre d'une telle affirmation du Conseil. En effet, ainsi qu'il a été déjà indiqué, il se borne à affirmer que la documentation apportée par le Conseil est dépourvue de force probante. Cependant, il n'apporte aucun argument concret destiné à remettre en cause la substance du motif du Conseil.100 En l'espèce, il y a lieu d'observer, d'abord, que, ainsi qu'il ressort de la documentation apportée par le Conseil, en particulier de l'article publié en octobre 2011 sur le site Internet « Recherches sur le terrorisme », le requérant a été impliqué avec M. Maher el-Assad dans le transfert de sommes importantes d'argent provenant de la vente illégale de pétrole irakien. En outre, il ressort des articles publiés, respectivement, en avril 2011 et en avril 2012 sur les sites Internet « Middle East Transparent » et « The James Town Fondation »

qu'il a fondé la société Al-Shahba Telecommunications, société contrôlée et utilisée par M. Maher el-Assad pour fournir des armes aux milices de la Syrie. Enfin, toute la documentation apportée par le Conseil décrit le requérant, d'une part, comme un « chargé d'affaires » ou « officer manager » de M. Maher el-Assad et, d'autre part, met en exergue ses relations avec d'autres hommes d'affaires syriens importants qui également font l'objet de mesures restrictives en ce qu'ils soutiennent le régime en place et en bénéficient (voir point 83 ci-dessus et annexes B13 et B14 du mémoire en défense). S'il est certes vrai que chacun de ces extraits ne permet pas, à lui seul, d'établir le rapport direct entre, d'une part, le requérant et, d'autre part, M. Maher el-Assad, il n'en reste pas moins qu'ils constituent ensemble des indices différents et suffisamment concrets, précis et concordants, qui doivent être pris en considération conjointement avec la position du requérant dans le milieu des affaires syrien par la gestion des affaires de M. Maher el-Assad.101 Ensuite, il convient de relever que, si le juge de l'Union veut exercer un contrôle réaliste des mesures restrictives établies par le Conseil à l'égard du requérant, il doit impérativement prendre en considération dans son appréciation le contexte de la République arabe syrienne (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Anbouba/Conseil, C-605/13 P, EU:C:2015:2, point 205).102 En l'espèce, le Conseil a fourni au requérant, par le biais du document portant la référence RELEX MD 343/14, l'article publié dans la revue Le Commerce du Levant. Cet article décrit le contexte général dans lequel se trouvent les importants hommes d'affaires syriens dont le requérant fait partie. Or, s'il est certes vrai que la documentation apportée par le Conseil ne démontre pas que le requérant est un important homme d'affaires de l'élite syrienne du seul fait qu'il a participé à la fondation de la société Al-Shahba Telecommunications, il n'en reste pas moins qu'il ressort de cette documentation que celui-ci fait partie de ce milieu par sa proximité avec le régime et les personnes associées à celui-ci (voir point 83 ci-dessus et annexes B13 et B14 du mémoire en défense). En particulier, cet article constate, notamment, que les intérêts de l'élite économique syrienne dépendent tellement du pouvoir en Syrie qu'elle est considérée comme partie intégrante du système en place. Ainsi que le Conseil l'a exprimé dans la lettre du 19 décembre 2014 adressée au requérant, cet aspect est également illustré par la nature autoritaire du régime syrien, qui exerce un contrôle étroit sur l'économie syrienne et ses acteurs.103 Par ailleurs, il convient également de noter que la communauté des affaires syrienne a fait l'objet de nombreux autres articles de presse, de différentes sources, qui ont été produits par le Conseil en annexe de son mémoire en défense. Ces articles affirment que l'élite économique syrienne a été largement constituée par des entrepreneurs choisis par M. Bachar el-Assad et sa famille élargie et que cette élite a prospéré en profitant des faveurs du régime. En l'espèce, il y a lieu de relever, à l'instar du Conseil et contrairement à ce que soutient le requérant, que cette documentation est recevable, étant donné qu'elle a pour but, non pas de motiver ex post les actes litigieux, mais de montrer que, eu égard au contexte dans lequel l'adoption de ces actes s'est inscrite, la motivation de ceux-ci était suffisante (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 62).104 Enfin, force est de constater que le Conseil, dans son mémoire en défense, explique précisément, non seulement comment le requérant fait partie du noyau de la classe économique dirigeante en Syrie par la gestion des affaires de M. Maher el-Assad, mais également le caractère indéniable de ses liens avec le régime syrien, dès lors qu'il exerce une influence déterminante, par ses activités commerciales et professionnelles, sur le premier cercle des dirigeants de ce régime.105 Il résulte de ce qui précède que le Conseil a apporté un faisceau d'indices, précis et concordants, au sens de la jurisprudence citée au point 97 ci-dessus, susceptible de mettre en évidence que le requérant gardait des liens avec certaines personnalités clés du régime telles que M. Maher el-Assad. Il y a, dès lors, lieu de conclure que le second motif soutenant la réinscription du nom du requérant sur les listes litigieuses était suffisamment étayé.106 Par ailleurs, selon la jurisprudence, concernant une décision adoptant des mesures restrictives, eu égard à la

nature préventive de celles-ci, si le juge de l'Union considère que, à tout le moins, l'un des motifs mentionnés est suffisamment précis et concret, qu'il est étayé et qu'il constitue en soi une base suffisante pour soutenir cette décision, la circonstance que d'autres de ces motifs ne le seraient pas ne saurait justifier l'annulation de ladite décision (voir arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 72 et jurisprudence citée).107 En l'espèce, le second motif de l'inscription du nom du requérant ayant été établi à juste titre par le Conseil et étant une base suffisante d'inscription en vertu du critère légal établi par l'article 28, paragraphe 1, de la décision 2013/255 et par l'article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 36/2012, il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé du premier motif de cette inscription.108 La seconde branche du deuxième moyen doit donc être rejetée, ainsi que le deuxième moyen dans son ensemble. Sur le troisième moyen, tiré la violation des droits de propriété et de liberté économique109 Le requérant allègue que ses droit de propriété et de liberté économique ont été violés du simple fait qu'il a été porté atteinte à ses droits de la défense.110 Le Conseil conteste l'argument du requérant.111 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que le respect des droits de la défense, qui est consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux, comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité (voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 99 et jurisprudence citée).112 Selon une jurisprudence constante en matière de mesures restrictives, l'efficacité du contrôle juridictionnel, qui doit pouvoir porter notamment sur la légalité des motifs fondant l'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur les listes des destinataires desdites mesures, implique que l'autorité de l'Union est tenue de communiquer ces motifs à la personne ou à l'entité concernée, dans toute la mesure du possible, soit au moment où cette inscription est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après qu'elle l'a été, afin de permettre à ladite personne ou entité l'exercice, dans les délais, de son droit de recours (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 336).113 Le respect de cette obligation de communiquer lesdits motifs est en effet nécessaire pour permettre aux destinataires des mesures restrictives de défendre leurs droits dans les meilleures conditions possibles et de décider notamment, en pleine connaissance de cause, s'il est utile de saisir le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, EU:C:1987:442, point 15, et du 4 février 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, T-174/12 et T-80/13, EU:T:2014:52, point 132).114 L'existence d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce, notamment de la nature de l'acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 102 et jurisprudence citée).115 En l'espèce, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des points 17 à 21 ci-dessus, le Conseil a communiqué préalablement au requérant, par lettre du 19 décembre 2014, les motifs et les éléments de preuve fournis à l'appui de la réinscription de son nom sur les listes litigieuses en lui fixant un délai pour formuler d'éventuelles observations. Le requérant a contesté cette nouvelle inscription par lettre du 15 janvier 2015. Par la suite, le Conseil a décidé de réinscrire le nom du requérant sur les listes litigieuses en lui communiquant sa décision et les actes attaqués par lettre du 27 janvier 2015. Partant, il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir commis une violation des droits de la défense du requérant.116 Ensuite, il y a lieu de rappeler que le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit de l'Union et se trouve consacré par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 96 et jurisprudence citée).117 Cependant, selon une jurisprudence constante, ce droit fondamental ne

jouit pas, en droit de l’Union, d’une protection absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l’usage de ce droit, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d’intérêt général poursuivis par l’Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti (voir arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 97 et jurisprudence citée).118 Il en résulte que, étant donné l’importance primordiale de la protection des populations civiles en Syrie et les dérogations envisagées par les actes attaqués, les restrictions au droit de propriété évoquées par la requérante ne sont pas disproportionnées (voir, en ce sens, arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 106), d’autant plus que les actes attaqués prévoient certaines exceptions permettant aux personnes et aux entités visées par des mesures restrictives de faire face aux dépenses essentielles.119 En effet, les actes attaqués prévoient la possibilité d’autoriser l’utilisation de fonds gelés pour faire face à des besoins essentiels ou satisfaire à certains engagements, d’accorder des autorisations spécifiques permettant de dégeler des fonds, d’autres avoirs financiers ou d’autres ressources économiques et de réviser périodiquement la composition des listes en vue de permettre que les personnes et entités ne répondant plus aux critères pour figurer dans la liste litigieuse en soient radiées (arrêt du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, points 102 et 105).120 Enfin, en ce qui concerne les prétendues restrictions à la liberté économique du requérant, qui est consacrée par l’article 16 de la charte des droits fondamentaux, elles ne sauraient, pour les mêmes raisons que celles exposées aux points 116 et 117 ci-dessus à l’égard du droit de propriété, être considérées comme étant disproportionnées.121 Il s’ensuit que le Conseil n’a pas violé le droit de propriété et la liberté économique du requérant.122 Par conséquent, le troisième moyen doit être rejeté, ainsi que le recours dans son ensemble. Sur les dépens123 Aux termes de l’article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s’il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens de la présente instance ainsi qu’à ceux afférents à la procédure en référé, conformément aux conclusions du Conseil.Par ces motifs,LE TRIBUNAL (septième chambre)déclare et arrête :1) Le recours est rejeté.2) M. Khaled Kaddour est condamné à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l’Union européenne dans le cadre de la présente instance et lors de la procédure en référé.Van der Woude Ulloa RubioMarcoulliAinsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 octobre 2016.Signatures* Langue de procédure : le français.

Source: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=184847&doclang=FR