



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

4 avril 2019*

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l’encontre de la Syrie – Gel des fonds – Droits de la défense – Droit à une protection juridictionnelle effective – Erreur manifeste d’appréciation – Droit de propriété – Proportionnalité – Atteinte à la réputation »

Dans l’affaire T-5/17,

Ammar Sharif, demeurant à Damas (Syrie), représenté par MM. B. Kennelly, QC, et J. Pobjoy, barrister,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M^{mes} S. Kyriakopoulou, P. Mahnič et M. V. Piessevaux, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par M. L. Havas et M^{me} J. Norris, en qualité d’agents,

partie intervenante,

ayant pour objet, à titre principal, une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision d’exécution (PESC) 2016/1897 du Conseil, du 27 octobre 2016, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2016, L 293, p. 36), du règlement d’exécution (UE) 2016/1893 du Conseil, du 27 octobre 2016, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2016, L 293, p. 25), de la décision (PESC) 2017/917 du Conseil, du 29 mai 2017, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2017, L 139, p. 62), du règlement d’exécution (UE) 2017/907 du Conseil, du 29 mai 2017, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2017, L 139, p. 15), de la décision (PESC) 2018/778 du Conseil, du 28 mai 2018, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2018, L 131, p. 16), et du règlement d’exécution (UE) 2018/774 du Conseil, du 28 mai 2018, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2018, L 131, p. 1), pour autant que ces actes concernent le requérant, et, à titre subsidiaire, une demande fondée sur l’article 277 TFUE et tendant à la déclaration de l’inapplicabilité de l’article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14), telle que modifiée par la décision

* Langue de procédure : l’anglais.

(PESC) 2015/1836 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 75), et de l'article 15, paragraphe 1 bis, sous a), 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 2012, L 16, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1828 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 1), pour autant que ces dispositions s'appliquent au requérant,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de M. D. Gratsias, président, M^{me} I. Labucka et M. I. Ulloa Rubio (rapporteur), juges,

greffier : M. F. Oller, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 7 septembre 2018,

rend le présent

Arrêt¹

Antécédents du litige

- 1 Le requérant, M. Ammar Sharif, est un homme d'affaires de nationalité syrienne.
- 2 Condamnant fermement la répression violente des manifestations pacifiques 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 cette annexe.
- 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) n° 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 à ces responsables, figurant dans l'annexe II de ce règlement, est identique à celle figurant dans l'annexe de la décision 2011/273. En vertu de l'article 14, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 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 Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

- 5 Par la décision 2011/782/PESC, du 1^{er} 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 entités dont le nom figure à son annexe I.
- 6 Le règlement n° 442/2011 a été remplacé par 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 2012, L 16, p. 1).
- 7 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.
- 8 La décision 2012/739 a été remplacée par la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14). La décision 2013/255 a été prorogée jusqu'au 1^{er} juin 2015 par la décision 2014/309/PESC du Conseil, du 28 mai 2014, modifiant la décision 2013/255 (JO 2014, L 160, p. 37).
- 9 Le 12 octobre 2015, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2015/1836 modifiant la décision 2013/255 (JO 2015, L 266, p. 75). Le même jour, il a adopté le règlement (UE) 2015/1828 modifiant le règlement n° 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1).
- 10 Aux termes du considérant 6 de la décision 2015/1836, « [l]e Conseil a estimé que, en raison du contrôle étroit exercé sur l'économie par le régime syrien, un cercle restreint de femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie n'est en mesure de maintenir son statut que grâce à des liens étroits avec le régime et au soutien de celui-ci, ainsi qu'à l'influence exercée en son sein » et « le Conseil estime qu'il devrait prévoir des mesures restrictives pour imposer des restrictions à l'admission des femmes et des hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie, identifiés par le Conseil et dont la liste figure à l'annexe I, ainsi que pour geler tous les fonds et ressources économiques qui leur appartiennent, qui sont en leur possession, ou qui sont détenus ou contrôlés par eux, afin de leur empêcher de fournir un soutien matériel ou financier au régime et, par l'influence qu'ils exercent, d'accroître la pression sur le régime lui-même afin qu'il modifie sa politique de répression ».
- 11 La rédaction des articles 27 et 28 de la décision 2013/255 a été modifiée par la décision 2015/1836. Ces articles prévoient désormais des restrictions à l'entrée ou au passage en transit sur le territoire des États membres ainsi que le gel des fonds des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » sauf « informations suffisantes indiquant [que ces personnes] ne sont pas, ou ne sont plus, lié[e]s au régime ou qu'[elles] n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'[elles] ne sont pas associé[e]s à un risque réel de contournement ».
- 12 Par la décision d'exécution (PESC) 2016/1897, du 27 octobre 2016, mettant en œuvre la décision 2013/255 (JO 2016, L 293, p. 36), le Conseil a modifié la décision 2013/255 en vue notamment d'appliquer les mesures restrictives en cause à d'autres personnes et entités, dont les noms ont été

ajoutés sur la liste figurant à l'annexe de cette dernière décision. Le nom du requérant a été inséré dans cette liste à la ligne 212 du tableau A de cette annexe ainsi que la date de l'inscription de son nom sur la liste en cause, en l'occurrence le 28 octobre 2016, et les motifs suivants :

« Homme d'affaires syrien influent exerçant ses activités en Syrie, actif dans les secteurs des banques, des assurances et des soins hospitaliers. Partenaire fondateur de Byblos Bank Syria, principal actionnaire de Unlimited Hospitality Ltd, et membre du conseil d'administration de Solidarity Alliance Insurance Company et de Al-Aqueelah Takaful Insurance Company ».

- 13 Le 27 octobre 2016, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) 2016/1893 mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 (JO 2016, L 293, p. 25). Le nom du requérant figurait au tableau A de l'annexe de ce règlement d'exécution avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans la décision d'exécution 2016/1897.
- 14 Le 28 octobre 2016, le Conseil a procédé à la publication au *Journal officiel de l'Union européenne* de l'avis à l'attention des personnes qui faisaient l'objet des mesures restrictives prévues par la décision 2013/255 et par le règlement n° 36/2012 (JO 2016, C 398, p. 4).
- 15 Le 29 mai 2017, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2017/917, modifiant la décision 2013/255 (JO 2017, L 139, p. 62). Par l'article 1^{er} de la décision 2017/917, l'article 34 de la décision 2013/255 a été modifié pour prévoir la prorogation des mesures restrictives prévues par l'annexe de cette dernière jusqu'au 1^{er} juin 2018. En outre, conformément à l'article 2 de la décision 2017/917, cinquante-cinq des mentions figurant à l'annexe I de cette dernière décision, concernant des personnes autres que le requérant, ont été modifiées. Enfin, en vertu de son article 3, la décision 2017/917 est entrée en vigueur le jour de sa publication.
- 16 Le même jour, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) 2017/907 mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 (JO 2017, L 139, p. 15). En vertu de l'article 1^{er} de ce règlement d'exécution, l'annexe II du règlement n° 36/2012 a été modifiée, pour tenir compte des modifications apportées à l'annexe I de la décision 2013/255 par la décision 2017/917. Conformément à son article 2, ce règlement d'exécution est entré en vigueur le jour de sa publication.
- 17 Le 28 mai 2018, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2018/778, modifiant la décision 2013/255 (JO 2018, L 131, p. 16). Par l'article 1^{er} de la décision 2018/778, l'article 34 de la décision 2013/255 a été modifié pour prévoir la prorogation des mesures restrictives prévues par l'annexe de cette dernière jusqu'au 1^{er} juin 2019. En outre, conformément à l'article 2 de la décision 2018/778, trente-quatre des mentions figurant à l'annexe I de cette dernière décision, concernant des personnes autres que le requérant, ont été modifiées. Enfin, en vertu de son article 3, la décision 2018/778 est entrée en vigueur le jour suivant celui de sa publication.
- 18 Le même jour, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) 2018/774 mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 (JO 2018, L 131, p. 1). En vertu de l'article 1^{er} de ce règlement d'exécution, l'annexe II du règlement n° 36/2012 a été modifiée pour tenir compte des modifications apportées à l'annexe I de la décision 2013/255 par la décision 2018/778. Conformément à son article 2, ce règlement d'exécution est entré en vigueur le jour suivant celui de sa publication.

Procédure et conclusions des parties

- 19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 4 janvier 2017, le requérant a introduit le présent recours à l'encontre de la décision d'exécution 2016/1897 et du règlement d'exécution 2016/1893.
- 20 Le 3 avril 2017, le Conseil a déposé au greffe du Tribunal le mémoire en défense.

- 21 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 31 mars 2017, la Commission européenne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Conseil. Par décision du 28 avril 2017, le président de la cinquième chambre du Tribunal a admis cette intervention. La Commission a déposé son mémoire le 22 juin 2017. Le requérant a déposé ses observations sur celui-ci dans le délai impart.
- 22 La réplique et la duplique ont été déposées, respectivement, par le requérant, le 19 mai 2017, et, par le Conseil, le 27 juin 2017.
- 23 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 3 août 2017, le requérant a adapté la requête afin d'obtenir également l'annulation de la décision 2017/917 et du règlement d'exécution 2017/907.
- 24 Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89, paragraphe 3, sous d), du règlement de procédure du Tribunal, le Tribunal a demandé, le 27 février 2018, au Conseil de produire une version lisible de certains documents. Ce dernier a déféré à la demande le 9 mars 2018.
- 25 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 11 juin 2018, le requérant a adapté la requête afin d'obtenir également l'annulation de la décision 2018/778 et du règlement d'exécution 2018/774.
- 26 Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89, paragraphe 3, sous d), du règlement de procédure, le Tribunal a demandé, les 15 juin et 28 septembre 2018, au Conseil de fournir des documents. Ce dernier a déféré à la demande du Tribunal le 20 juin et le 3 octobre 2018 respectivement.
- 27 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler, en tant que ces actes le concernent, la décision d'exécution 2016/1897, le règlement d'exécution 2016/1893, la décision 2017/917, le règlement d'exécution 2017/907, la décision 2018/778 et le règlement d'exécution 2018/774 (ci-après les « actes attaqués ») ;
 - à titre subsidiaire, déclarer inapplicables, sur le fondement des articles 277 et 263 TFUE, l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et l'article 15, paragraphe 1 bis, sous a), du règlement n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828 dans la mesure où ils s'appliquent au requérant ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 28 Dans la requête, le requérant a formulé des conclusions indemnitaires, sur le fondement de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, visant à obtenir réparation du préjudice prétendument subi à la suite de l'inscription de son nom dans les actes attaqués. Dans la réplique, le requérant s'est désisté de ces conclusions au motif qu'il n'était pas en mesure de présenter les preuves détaillées portant sur l'ampleur du dommage subi.
- 29 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - à titre subsidiaire, si les actes attaqués devaient être annulés en ce qui concerne le requérant, ordonner le maintien des effets des décisions attaquées en ce qui le concerne jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi ;
 - condamner le requérant aux dépens.

- 30 La Commission, soutenant le Conseil, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner le requérant aux dépens.
- 31 Lors de l'audience, la Commission a renoncé à son second chef de conclusions.

En droit

Sur la recevabilité des mémoires en adaptation des conclusions en tant qu'ils visent le règlement d'exécution 2017/907 et le règlement d'exécution 2018/774

[omissis]

Sur le fond

- 35 À l'appui du recours, dans la requête, le requérant a invoqué deux moyens, tirés, le premier, d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation et le deuxième, de la violation du droit de propriété, du principe de proportionnalité, de la liberté d'entreprise et du droit à la réputation. Dans les mémoires en adaptation des conclusions, il a également invoqué un troisième moyen tiré, formellement, de la violation des droits de la défense, du droit à une bonne administration et du droit à une protection juridictionnelle effective.
- 36 Le Tribunal considère que, dans la mesure où les arguments soulevés à l'appui du troisième moyen invoqué dans les mémoires en adaptation des conclusions visent en réalité une erreur d'appréciation et non une violation des droits procéduraux, ce moyen doit être regardé comme étant tiré d'une telle erreur et qu'il sera examiné avec le premier moyen.
- 37 En outre, à titre subsidiaire, le requérant a soulevé un quatrième moyen tiré d'une exception d'illégalité, selon laquelle le critère de désignation prévu à l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, ainsi qu'à l'article 15, paragraphe 1 bis, sous a), du règlement n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, est disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis par les actes attaqués et doit être déclaré inapplicable à son égard.
- 38 Par conséquent, le Tribunal estime opportun d'examiner, tout d'abord, le premier moyen et le troisième moyen pris ensemble, ensuite, le deuxième moyen et, enfin, le quatrième moyen, tiré de l'exception d'illégalité soulevée par le requérant à titre subsidiaire.

[omissis]

Sur l'exception d'illégalité

- 86 À titre subsidiaire, le requérant soulève une exception d'illégalité, en vertu de l'article 277 TFUE, visant le critère de désignation prévu à l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et à l'article 15, paragraphe 1 bis, sous a), du règlement n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, relatif à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie ». Le requérant soutient à cet égard que ce critère est disproportionné par rapport aux objectifs légitimes poursuivis par les actes attaqués et

doit, par conséquent, être déclaré inapplicable à son égard, s'il est interprété en ce sens qu'il permet de viser toute personne, « femme ou homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie », indépendamment de savoir s'il existe un lien entre cette personne et le régime syrien.

- 87 À ce titre, le requérant conteste, en premier lieu, la compatibilité avec le principe de proportionnalité du critère d'inscription contesté. Il fait valoir que l'étendue et la portée arbitraire du critère qui découlerait de l'interprétation qu'il conteste dépasseraient les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs des actes attaqués. En outre, il soutient, d'une part, que le critère qu'il conteste doit être interprété en fonction de l'objet et de la finalité des mesures restrictives et, d'autre part, que, compte tenu de la nature oppressive des mesures restrictives et de l'effet dévastateur qu'elles produisent sur la réputation et l'activité économique d'une personne concernée par ces mesures, la désignation de personnes sur une base à ce point arbitraire ne saurait être justifiée, et encore moins être proportionnée.
- 88 Le requérant souligne, en second lieu, que, au regard de l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et de l'article 15, paragraphe 1 bis, du règlement n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, le critère d'inscription en cause présuppose qu'il y ait un lien suffisant entre la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » et le régime syrien. Selon lui, le Conseil ne saurait justifier le caractère arbitraire de ce critère en considérant que la personne désignée par les mesures restrictives est en mesure de prouver qu'elle n'est pas liée au régime syrien, étant donné qu'il ne peut être demandé à cette dernière d'apporter la preuve négative de ce que le critère n'est pas rempli.
- 89 Le Conseil conteste l'exception d'illégalité soulevée par le requérant et soutient, d'une part, que l'inscription du nom de ce dernier résulte d'une évaluation individuelle des éléments de preuve apportés et, d'autre part, que, selon l'arrêt du 21 avril 2015, Anbouba/Conseil (C-630/13 P, EU:C:2015:247), il dispose d'une large marge d'appréciation pour définir les critères de désignation généraux. En outre, le Conseil fait valoir que la présomption instaurée par la décision 2013/255 repose sur une base légale et est proportionnée et réfragable.
- 90 Il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que, selon la jurisprudence, le principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause. Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt du 27 février 2014, Ezz e.a./Conseil, T-256/11, EU:T:2014:93, point 205 et jurisprudence citée).
- 91 Ensuite, il convient de souligner que, conformément à la jurisprudence, 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 (voir, par analogie et en ce sens, arrêt du 10 septembre 2009, Akzo Nobel e.a./Commission, C-97/08 P, EU:C:2009:536, points 60 à 63, et conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire T-Mobile Netherlands e.a., C-8/08, EU:C:2009:110, points 87 à 89).
- 92 En outre, 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 du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 62 et 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 (Cour EDH, 7 octobre 1988, *Salabiaku c. France*, CE :ECHR :1988 :1007JUD 001051983).

- 93 Il convient de constater, enfin, qu'il ressort des considérants 1 à 6 de la décision 2015/1836 que, les mesures restrictives adoptées dans la décision 2011/273 n'ayant pas permis de mettre fin à la répression exercée par le régime syrien contre la population civile syrienne, le Conseil, compte tenu de la gravité de la situation en Syrie, a décidé, dans le cadre de l'article 29 TUE, de maintenir ces mesures restrictives et d'assurer leur efficacité en les développant tout en maintenant l'approche ciblée et différenciée qui était la sienne et en gardant à l'esprit la situation humanitaire de la population syrienne.
- 94 Afin d'atteindre ces objectifs et en raison du contrôle étroit exercé sur l'économie par le régime syrien, le Conseil a considéré, d'une part, que le régime en place n'était pas en mesure de subsister sans le soutien des dirigeants d'entreprises et, d'autre part, qu'un cercle restreint de « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » n'était en mesure de maintenir son statut que grâce à des liens étroits avec le régime syrien et au soutien de celui-ci ainsi qu'à l'influence exercée en son sein. En procédant de la sorte, tel que cela a été indiqué au point 56 ci-dessus, le Conseil a entendu faire application d'une présomption de lien avec le régime syrien à l'égard des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie ».
- 95 En effet, ainsi que le prévoient l'article 27, paragraphe 2, sous a), et l'article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, les personnes appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » sont désormais soumises aux mesures restrictives édictées par cette décision. En outre, en vertu de l'article 27, paragraphe 3, et de l'article 28, paragraphe 3, de cette même décision, ces personnes ne font pas l'objet de ces mesures ou cessent d'en faire l'objet seulement s'il existe des informations suffisantes indiquant qu'elles ne sont pas ou ne sont plus liées au régime ou qu'elles n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'elles ne sont pas associées à un risque réel de contournement.
- 96 En l'espèce, il convient d'examiner si le critère d'inscription contesté est compatible avec le principe de proportionnalité.
- 97 En premier lieu, il y a lieu de relever que le critère d'inscription contesté est nécessaire et approprié pour réaliser les objectifs poursuivis par la décision 2013/255 et par le règlement n° 36/2012, visant à condamner fermement et à mettre fin à la répression violente exercée par M. Al-Assad et son régime contre la population civile en Syrie. À cet égard, d'une part, il importe de rappeler que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition générale et abstraite des critères juridiques et des modalités d'adoption des mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêt du 28 novembre 2013, *Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 120). D'autre part, il convient de constater que le critère d'inscription contesté a été fixé par le Conseil en 2015 au motif que, malgré l'adoption de mesures restrictives pour faire pression sur le régime syrien pendant une période de quatre ans, à savoir depuis le mois de mai 2011, la répression contre la population syrienne se poursuivait. En outre, en raison du contrôle étroit exercé sur l'économie par le régime syrien, le gel des fonds et des ressources économiques appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » empêcherait que cette catégorie de personnes continue à fournir un soutien matériel ou financier au régime syrien et, eu égard à l'influence qu'elle exerce, accroîtrait la pression sur le régime afin qu'il modifie sa politique de répression. Dans ces circonstances, il convient de considérer que le gel des fonds des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » revêt un caractère indispensable pour exercer une pression sur le régime syrien visant à mettre fin à la répression contre la population civile ou à l'atténuer et est, dès lors, nécessaire et approprié pour assurer l'efficacité des mesures adoptées à l'encontre de cette catégorie de personnes.

- 98 En deuxième lieu, en ce qui concerne le caractère suffisant du critère d'inscription en cause pour l'accomplissement des objectifs ainsi poursuivis, il convient de considérer que, si les actes attaqués ne visaient pas les personnes appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie », la réalisation de ces objectifs pourrait être mise en échec, cette catégorie de personnes constituant un soutien matériel et financier essentiel pour le régime syrien. En effet, la fixation du critère d'inscription en cause est la conséquence de la poursuite de la répression à l'encontre de la population civile syrienne, malgré l'institution de mesures restrictives depuis l'année 2011. En outre, l'introduction de ce critère dans la décision 2015/1836 et dans le règlement 2015/1828 est le résultat d'une évolution jurisprudentielle conduisant le Conseil à affiner les critères permettant d'atteindre efficacement les objectifs poursuivis par la réglementation en cause. Compte tenu de ces considérations, le critère d'inscription contesté apparaît comme suffisant pour la réalisation de ces objectifs.
- 99 En troisième lieu, en ce qui concerne les inconvénients causés au requérant, il ressort de la jurisprudence que les droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues et que leur exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union. Ainsi, toute mesure restrictive économique ou financière, quel que soit le critère d'inscription sur le fondement duquel cette mesure est imposée, comporte, par définition, des effets qui affectent certains droits fondamentaux de la personne dont le nom est inscrit sur les listes concernées. L'importance des objectifs poursuivis par la réglementation litigieuse est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs.
- 100 Pour conclure, il convient d'examiner si la présomption de lien avec le régime syrien appliquée à l'égard des personnes appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie », établie par le Conseil, n'est pas manifestement disproportionnée.
- 101 À ce titre, force est de souligner, tout d'abord, que le Conseil est habilité à définir les critères généraux d'inscription sur la base des règles d'expérience commune rappelées aux points 2 et suivants ci-dessus et à en tirer des conséquences juridiques.
- 102 Dans la présente affaire, lors de la fixation du critère d'inscription contesté, le Conseil a considéré, tel que cela a été indiqué aux points 56 et 94 ci-dessus, que le fait d'être un « homme d'affaire influent exerçant ses activités en Syrie » impliquait l'existence d'un lien avec le régime syrien.
- 103 Il convient de rappeler, ensuite, que, parmi les présomptions légales, il y a lieu de différencier entre celles qui sont réfragables et celles qui sont irréfragables. En effet, une présomption légale est simple ou réfragable lorsqu'elle peut être combattue par la preuve contraire tandis qu'une présomption est absolue ou irréfragable lorsqu'elle ne peut être combattue par aucune preuve contraire.
- 104 À cet égard, il convient de vérifier si, conformément à la jurisprudence citée au point 92 ci-dessus, la présomption de lien avec le régime syrien à l'égard des personnes appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » est insérée dans des limites raisonnables, si elle peut être ou non combattue par une preuve contraire et si les droits de la défense sont préservés.
- 105 En premier lieu, il importe de constater que, compte tenu, tout d'abord, de la nature autoritaire du régime syrien, ensuite, de la relation d'interdépendance qui s'est développée entre les milieux d'affaires et le régime syrien en raison du processus de libéralisation de l'économie entamé par M. Al-Assad, et, enfin, 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 personnes appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » ne sont en mesure de maintenir leur statut que grâce à des liens étroits avec le régime syrien. À cet égard, il y a

lieu d'estimer qu'il est raisonnable de présumer qu'une personne entrant dans cette catégorie a un lien avec le régime de M. Al-Assad lui permettant de développer ses affaires et de bénéficier des politiques de ce régime.

- 106 Il convient d'observer, en deuxième lieu, ainsi que cela a été exposé aux points 56 et 94 ci-dessus, que le Conseil a instauré une présomption réfragable de lien avec le régime syrien à l'égard des personnes appartenant à la catégorie des « femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie ». En effet, ne sont pas inscrits les noms des personnes relevant de cette catégorie s'il est établi que ces dernières ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime en place ou qu'elles n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'elles ne sont pas associées à un risque réel de contournement. Or, force est de constater, tel que cela a été exposé au point 67 ci-dessus, que le requérant n'a apporté aucun document visant à démontrer qu'il se trouvait dans une de ces situations.
- 107 Il appartenait ainsi au requérant, pour remettre en cause la présomption litigieuse, d'apporter des éléments de nature, d'une part, à contredire le fait qu'il était un « homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie », et, d'autre part, à établir la preuve contraire, à savoir qu'il n'était pas ou qu'il n'était plus lié au régime de M. Al-Assad ou qu'il n'exerçait aucune influence sur celui-ci ou qu'il n'était pas associé à un risque réel de contournement.
- 108 Le requérant avait, afin de prouver son absence de lien avec le régime syrien et démontrer, ainsi, que la présomption ne pouvait être retenue et obtenir le retrait de son nom des listes litigieuses, la possibilité de présenter des indices ou des éléments de preuve susceptibles de remettre en cause le motif retenu à son égard, en s'appuyant notamment sur des faits et des informations que lui seul pouvait détenir et établissant qu'il n'était pas ou qu'il n'était plus membre du conseil d'administration des sociétés figurant dans l'exposé des motifs présenté par le Conseil, qu'il ne détenait pas ou qu'il ne détenait plus d'actions de ces sociétés, ou que ces dernières n'étaient pas influentes dans l'économie syrienne et, par conséquent, que sa participation dans ces sociétés ne constituait pas un risque de contournement.
- 109 En troisième lieu, il y a lieu de rappeler que, les mesures telles que les actes attaqués ayant une importante incidence sur les droits et les libertés des personnes visées, le Conseil est tenu de respecter les droits de la défense de ces personnes en leur communiquant les motifs de l'inscription de leur nom sur la liste en cause concomitamment avec ou immédiatement après l'adoption de la décision, et en leur permettant de présenter leur observations au plus tard avant l'adoption de la deuxième décision les concernant et, ainsi, de renverser, le cas échéant, la présomption en question, en faisant valoir les éléments relatifs à leur situation personnelle qui militent pour que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, points 61 à 67). À cet égard, il convient d'observer qu'il ressort du dossier que le Conseil, par lettre du 19 décembre 2016, a transmis au requérant les éléments de preuve ainsi que la proposition d'inscription présentée par un État membre sur le fondement desquels son nom a été inscrit sur les listes annexées aux actes attaqués. Le Conseil avait, dès lors, offert la possibilité au requérant d'apporter la preuve que, malgré l'existence d'indices sérieux le faisant entrer dans la catégorie des personnes visées par le critère d'inscription en cause, il n'était cependant pas lié au régime syrien. Par conséquent, il y a lieu de considérer que les droits de la défense du requérant ont été respectés.
- 110 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que le critère d'inscription contesté est compatible avec le principe de proportionnalité et ne présente pas un caractère arbitraire dans la mesure où le Conseil, à la lumière du contexte exposé ci-dessus, a introduit ce critère dans la décision 2015/1836 et le règlement 2015/1828 de manière justifiée et proportionnée aux objectifs poursuivis par la réglementation régissant les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie tout en préservant la possibilité pour les personnes visées de renverser la présomption de lien avec le régime syrien.

- 111 Par suite, il y a lieu de rejeter l'exception d'illégalité soulevée par le requérant comme non fondée, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur sa recevabilité, contestée par la Commission.

[*omissis*]

Sur les dépens

- 113 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. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.
- 114 En l'espèce, dès lors que le requérant a succombé et que le Conseil a conclu en ce sens, il convient de le condamner aux dépens. Par ailleurs, en tant qu'institution intervenante, la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté**
- 2) **M. Ammar Sharif supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 avril 2019.

Signatures