



Recueil de la jurisprudence

Affaire T-203/20

(publication par extraits)

Maher Al-Imam contre Conseil de l'Union européenne

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre) du 22 septembre 2021 (Extraits)

« 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 d'appréciation – Proportionnalité – Droit de propriété – Atteinte à la réputation »

1. *Recours en annulation – Personnes physiques ou morales – Actes les concernant directement et individuellement – Décision de gel des fonds concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Décision procédant à un réexamen de la liste de personnes, groupes ou entités visés et complétant cette liste sans abroger la décision antérieure – Recours contre cette première décision formé par une personne n'y étant pas mentionnée – Personne mentionnée dans la décision subséquente – Irrecevabilité*
(Art. 263 TFUE ; décision du Conseil 2013/255/PESC)

(voir points 47-52)

2. *Droit de l'Union européenne – Principes – Droits de la défense – Droit à une protection juridictionnelle effective – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds de personnes, entités ou organismes associés au régime syrien – Obligation de communication des raisons individuelles et spécifiques justifiant les décisions prises – Portée – Communication à l'intéressé au moyen d'une publication au Journal officiel – Impossibilité pour le Conseil de procéder à une notification – Admissibilité – Violation – Absence*
[Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41, § 2, 47 et 52, § 1 ; décision du Conseil (PESC) 2020/212 ; règlement du Conseil 2020/211]

(voir points 54-56, 67-71, 102-104, 108, 109, 128-132)

3. *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds de personnes, entités ou organismes associés au régime syrien – Droits de la défense – Décision subséquente ayant maintenu le nom du requérant dans la liste des personnes visées par ces mesures – Absence de nouveaux motifs – Obligation pour*

le Conseil de communiquer à l'intéressé les éléments nouveaux pris en compte à l'occasion du renouvellement périodique des mesures restrictives – Violation du droit d'être entendu – Absence

[Décision du Conseil (PESC) 2020/719 ; règlement du Conseil 2020/716]

(voir points 72-78)

4. *Droit de l'Union européenne – Principes – Respect d'un délai raisonnable – Procédure administrative – Appréciation devant être opérée in concreto – Critères d'appréciation – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Inscription du requérant sur la liste annexée à la décision attaquée du fait de sa qualité d'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie – Délai pour déposer une demande de réexamen non fixé par une disposition de droit de l'Union – Brièveté du délai indiqué dans l'avis publié au Journal officiel – Violation du droit d'être entendu – Absence*

[Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41, § 1, et 47 ; décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, art. 34 et annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, art. 32, § 3 et 4, 2015/1828, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 89, 92, 94-98)

5. *Actes des institutions – Motivation – Obligation – Portée – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Interdiction d'entrée et de passage ainsi que gel des fonds des femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie – Décision s'inscrivant dans un contexte connu de l'intéressé lui permettant de comprendre la portée de la mesure prise à son égard – Admissibilité d'une motivation sommaire*

[Art. 296 TFUE ; décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 112-117, 122-124)

6. *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Syrie – Décision 2013/255/PESC et règlement n° 36/2012 – Critères d'adoption des mesures restrictives – Femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie – Notion*

[Art. 29 TUE ; décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, art. 27, § 2, a), et 3, et 28, § 2, a), et 3 ; règlement du Conseil n° 36/2012, tel que modifié par les règlements 2015/1828, 2020/211 et 2020/716, art. 15, § 1 bis, a), et § 1 ter]

(voir points 120, 121, 146, 225)

7. *Union européenne – Contrôle juridictionnel de la légalité des actes des institutions – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Portée du contrôle – Preuve du bien-fondé de la mesure – Obligation de l'autorité compétente de l'Union d'établir, en cas de contestation, le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre des personnes ou des entités concernées*

[Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 47 ; décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 134-140)

8. *Union européenne – Contrôle juridictionnel de la légalité des actes des institutions – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Portée du contrôle – Inscription du requérant sur la liste annexée à la décision attaquée du fait de sa qualité d'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie – Documents accessibles au public – Valeur probante*
[Décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 147, 158-161, 166, 174, 179)

9. *Union européenne – Contrôle juridictionnel de la légalité des actes des institutions – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Portée du contrôle – Appréciation de la légalité en fonction des éléments d'information disponibles au moment de l'adoption de la décision*
[Art. 263 TFUE ; décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir point 175)

10. *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds et des ressources économiques – Recours en annulation d'un homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie visé par une décision de gel des fonds – Répartition de la charge de la preuve – Décision fondée sur un faisceau d'indices – Valeur probante – Portée*
[Décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 180, 181, 188-191, 196-200, 211, 216, 223-225, 233, 234)

11. *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Syrie – Décision 2013/255/PESC et règlement n° 36/2012 – Présomption de soutien au régime syrien à l'encontre des femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie – Admissibilité – Conditions – Présomption réfragable – Preuve contraire – Absence*
[Décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 236-239, 244, 245, 247)

12. *Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives à l’encontre de la Syrie – Gel de fonds et restrictions en matière d’admission de personnes, entités ou organismes associés au régime syrien – Restrictions au droit de propriété – Violation du principe de proportionnalité – Absence*
[Art. 5, § 4, TUE ; charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, art. 17 ; décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, art. 28, § 3 et 6, et 34 et annexe I ; règlements du Conseil n° 36/2012, art. 16, a), et 32, § 3 et 4, 2015/1828, 2020/211 et 2020/716, annexe II]

(voir points 254-256, 258-266)

13. *Politique étrangère et de sécurité commune – Compétence du juge de l’Union – Recours en indemnité – Recours visant à obtenir réparation du préjudice subi du fait de l’inscription erronée sur une liste de personnes faisant l’objet de mesures restrictives et de la mise en œuvre desdites mesures – Inclusion*
[Art. 340 TFUE ; décisions du Conseil (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et 2020/719 ; règlements du Conseil 2020/211 et 2020/716]

(voir point 279)

Résumé

Le requérant, M. Maher Al-Imam, est un homme d’affaires de nationalité syrienne ayant des intérêts financiers dans le tourisme, les télécommunications et l’immobilier.

Son nom avait été inscrit en 2020 sur les listes des personnes et entités visées par les mesures restrictives prises à l’encontre de la République arabe syrienne par le Conseil¹, puis y avait été maintenu², aux motifs qu’il était un homme d’affaires influent exerçant ses activités en Syrie, qu’il tirait avantage du régime syrien et qu’il soutenait sa politique de financement ainsi que sa politique de construction, en tant que directeur général de Telsa Group LLC et Castro LLC, appuyés par le régime, et du fait de ses autres intérêts financiers. Ces motifs s’appuyaient, d’une part, sur le critère d’homme d’affaires influent exerçant ses activités en Syrie, défini à l’article 27, paragraphe 2, sous a), et à l’article 28, paragraphe 2, sous a), de la décision 2013/255³, telle que modifiée par la décision 2015/1836, ainsi qu’à l’article 15, paragraphe 1 bis, sous a), du règlement

¹ Décision d’exécution (PESC) 2020/212 du Conseil, du 17 février 2020, mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2020, L 431, p. 6) et règlement d’exécution (UE) 2020/211 du Conseil, du 17 février 2020, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2020, L 431, p. 1)

² Décision (PESC) 2020/719 du Conseil, du 28 mai 2020, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2020, L 168, p. 66) et règlement d’exécution (UE) 2020/716 du Conseil, du 28 mai 2020 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO 2020, L 168, p. 1).

³ 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 (PESC) 2015/1836 du Conseil, du 12 octobre 2015 (JO 2015, L 266, p. 75).

n° 36/2012⁴, tel que modifié par le règlement 2015/1828, et, d'autre part, sur le critère d'association avec le régime syrien défini à l'article 27, paragraphe 1, et à l'article 28, paragraphe 1, de ladite décision ainsi qu'à l'article 15, paragraphe 1, sous a), dudit règlement.

Le Tribunal rejette le recours présenté par le requérant tant en annulation des actes attaqués qu'en réparation du préjudice prétendument subi du fait de ces actes, en examinant notamment le caractère raisonnable, au regard du droit d'être entendu, du délai de présentation devant le Conseil des demandes de réexamen des mesures restrictives susceptibles d'être présentées par les personnes inscrites sur les listes.

Appréciation du Tribunal

Concernant, en premier lieu, la question de savoir si le droit d'être entendu du requérant a été violé du fait de la brièveté du délai pour déposer une demande de réexamen, le Tribunal constate, tout d'abord, que ce délai était de huit jours ouvrables, à compter du jour de la publication au Journal officiel de l'Union européenne de l'avis à l'attention des personnes et entités faisant l'objet des mesures en cause jusqu'à la date limite indiquée par cet avis pour la présentation de ladite demande. Il relève ensuite que le règlement n° 36/2012 ne prévoit pas de limite de temps pour la présentation d'une demande de réexamen ou d'observations.

Dans ce contexte, le Tribunal rappelle que l'obligation d'observer un délai raisonnable dans la conduite des procédures administratives constitue un principe général du droit de l'Union dont le juge de l'Union assure le respect et qui est une composante du droit à une bonne administration consacré par l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il découle également de la jurisprudence que, lorsque la durée de la procédure n'est pas fixée par une disposition du droit de l'Union, le caractère « raisonnable » du délai doit être apprécié en fonction de l'ensemble des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, de l'enjeu du litige pour l'intéressé, de la complexité de l'affaire et du comportement des parties.

En l'espèce, le Tribunal estime que fixer une date limite pour la présentation des demandes de réexamen est un moyen légitime pour le Conseil de s'assurer de recevoir les observations et preuves soumises par les personnes et entités concernées avant la fin de la phase de réexamen et d'avoir le temps suffisant pour les examiner avec la diligence requise. Il considère que le délai, de douze jours, qui découlait de la fixation de la date limite, était, certes, un délai court, puisqu'il impliquait, pour le requérant, de prendre connaissance de l'avis, du contenu des motifs d'inscription et de procéder à la rédaction des observations pouvant être assorties d'éléments de preuve. Toutefois, il note, d'une part, qu'aucun formalisme n'est imposé pour la présentation d'une demande de réexamen et, d'autre part, que le dépôt d'une demande de réexamen ouvre un dialogue entre le Conseil et la personne ou l'entité concernée qui n'est limité ni dans le temps ni dans le nombre de courriers échangés. Dès lors, rien ne s'oppose à ce qu'une demande de réexamen contenant des observations sommaires soit déposée dans le délai imparti, puis soit complétée, le cas échéant, par d'autres observations ou d'autres preuves au cours d'un échange contradictoire subséquent avec le Conseil. Ainsi, le Tribunal conclut que le délai de douze jours

⁴ 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 (UE) 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).

imparti par le Conseil dans l'avis publié au Journal officiel du 18 février 2020 pour présenter une demande de réexamen ne permet pas de considérer que le droit d'être entendu du requérant aurait été violé.

En tout état de cause, dans la mesure où le requérant peut, à tout moment, conformément à l'article 32, paragraphe 3, du règlement n° 36/2012, présenter une telle demande ou des observations dans ce sens, le Tribunal souligne que la date limite fixée par le Conseil dans l'avis publié au Journal officiel n'avait qu'une visée purement indicative. En effet, une telle indication est utile afin de permettre aux personnes et entités concernées de déposer leur demande de réexamen avant que la phase de réexamen interne au Conseil ne soit terminée et avant que de nouveaux actes ne soient adoptés par le Conseil.

Concernant, en second lieu, les arguments du requérant tirés, d'une part, du fait que les éventuelles observations présentées ne font pas l'objet d'une analyse immédiate et, d'autre part, du fait que le Conseil décide d'examiner les listes en cause seulement une fois par an, le Tribunal rappelle que le requérant peut, à tout moment, présenter des observations auxquelles le Conseil répondra sans attendre l'échéance annuelle. Il relève en outre que, selon l'article 34 de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, cette décision fait l'objet d'un suivi constant, de sorte qu'elle est prorogée, ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints.