



Recueil de la jurisprudence

Affaire T-249/20

Abdelkader Sabra

contre

Conseil de l'Union européenne

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre) du 16 mars 2022

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds – Erreurs d'appréciation – Critère de l'homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie – Présomption de lien avec le régime syrien – Renversement de la présomption »

1. *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 36-42, 224)

2. *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 – Association avec le régime syrien – Notions*
[Décision du Conseil 2013/255/PESC, telle que modifiée par les décisions (PESC) 2015/1836, (PESC) 2020/212 et (PESC) 2020/719, art. 27, § 1, 2, a), et 3, et 28, § 1, 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, a), 1 bis, a), et 1 ter]

(voir points 43, 128)

3. *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 et de son association avec le régime syrien – 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 point 46)

4. *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 points 49, 50)

5. *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 53, 56, 81, 82, 85, 96, 107, 127)

6. *Procédure juridictionnelle – Preuve – Preuve documentaire – Valeur probante – Appréciation par le juge de l'Union – Critères*

(voir points 63, 155)

7. *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 – Témoignages – 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 130-134, 139-142, 156-162, 164, 165, 170, 171, 182-188)

8. *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'une personne associée*

au régime syrien visée 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 point 189, 196, 201-203, 208, 209)

9. *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 – Soutien au régime syrien et bénéfice tiré de celui-ci – Notion – Critère juridique autonome – Inscription sur les listes fondée sur un faisceau d'indices précis, concrets et concordants*
[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 191, 192)

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'une personne bénéficiant des politiques menées par le régime syrien visée 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 210, 214-216, 221, 223)

Résumé

Le requérant, M. Abdelkader Sabra, est un homme d'affaires de nationalités syrienne et libanaise ayant notamment des intérêts économiques dans le secteur maritime et dans celui du tourisme.

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, selon le Conseil, un homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie, qu'il tirait avantage de ses liens avec le régime syrien pour étendre ses activités dans le secteur de l'immobilier et qu'il fournissait un soutien financier et économique au régime, en tant que magnat des transports maritimes et proche associé d'affaires de M. Rami Makhlouf, soutien du régime et cousin de Bashar Al-Assad, par le biais de sa participation dans la société Cham Holding. M. Abdelkader Sabra avait également été considéré par le Conseil comme ayant

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 43 I, 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 43 I, 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).

été impliqué dans le blanchiment de capitaux et des activités commerciales en soutien au régime syrien. Ces motifs s'appuyaient, d'une part, sur le critère de l'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 n° 36/2012⁴, tel que modifié par le règlement 2015/1828, et, d'autre part, sur le critère de l'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 accueille le recours en annulation présenté par le requérant en constatant, pour la première fois, le renversement de la présomption de lien entre les femmes et hommes d'affaires influents exerçant en Syrie et le régime syrien, tout en précisant, au sujet du critère de l'association avec le régime syrien, le standard de preuve exigé pour reconnaître qu'une personne ou une entité soutient ou bénéficie dudit régime.

Appréciation du Tribunal

S'agissant, en premier lieu, de la présomption réfragable de lien avec le régime syrien appliquée aux femmes et hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie, le Tribunal examine tout d'abord les preuves fournies par le Conseil afin de déterminer quels sont les liens entre les activités économiques du requérant et le régime syrien. Il observe que les seuls éléments avancés par le Conseil à cet égard, en plus du recours à la présomption de lien avec le régime syrien, concernent, d'une part, la conclusion d'un contrat par la société Phoenicia Tourism Company, appartenant au requérant, avec le ministère du Tourisme syrien, relatif à la réalisation d'un projet touristique. D'autre part, ils se rapportent au fait que la société Cham Holding, appartenant à M. Rami Makhoul, dont le requérant détenait des parts mais avait démontré avoir quitté le conseil d'administration, entretient des liens avec le régime syrien. Concernant la société Phoenicia Tourism Company, le Tribunal juge que pour démontrer le lien avec le régime syrien, au sens défini par le considérant 6 de la décision 2015/1836, le Conseil ne peut pas se prévaloir d'un contrat, bien que conclu avec un ministère syrien, si les circonstances entourant la conclusion de ce contrat et sa mise en œuvre ne sont pas claires. Concernant Cham Holding et M. Rami Makhoul, il constate que le Conseil n'explique pas comment le requérant maintiendrait, alors qu'il s'est éloigné de Cham Holding, des liens particuliers avec ces derniers et, plus largement, avec le régime syrien. Le Tribunal conclut que le Conseil ne se prévaut que de la présomption de lien avec le régime syrien pour établir le lien entre le requérant et ledit régime et qu'il lui revient dès lors d'apprécier si les éléments avancés par le requérant sont susceptibles ou non de renverser la présomption de lien avec le régime syrien.

S'agissant des différentes déclarations produites par le requérant à cet égard, le Tribunal rappelle que celles-ci doivent être appréciées au regard des principes de libre administration et de libre appréciation de la preuve, tels que consacrés par la jurisprudence. S'agissant des quatre témoignages favorables au requérant, qui ont été fournis par celui-ci et qui émanent de tierces personnes, le Tribunal constate que les déclarations en cause ont été établies par leurs auteurs à l'attention expresse du Tribunal pour les besoins de la présente procédure, sans qu'il puisse être présumé que ceux-ci se seraient concertés pour ce faire, et qu'elles concordent toutes en

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).

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).

décrivant le requérant comme étant ouvertement critique à l'égard du régime syrien et comme ayant fourni des aides financières au bénéfice d'organisations humanitaires et civiles venant en aide aux réfugiés syriens. Des éléments objectifs présents dans le dossier venant corroborer leur contenu, le Tribunal reconnaît un caractère sensé et fiable auxdites déclarations. Le Conseil n'ayant, en outre, avancé aucun élément visant à discréditer le contenu desdites déclarations, le Tribunal conclut que ces déclarations démontrent que le requérant s'est distancié du régime syrien et finance des missions humanitaires venant en aide aux réfugiés syriens.

Le requérant ayant, par ailleurs, utilement mis en doute l'affirmation selon laquelle il serait un proche associé d'affaires de M. Rami Makhlouf, le Tribunal considère qu'il est peu probable que le requérant entretienne des liens avec le régime syrien, de sorte qu'il n'apparaît pas certain que le requérant, du fait des mesures restrictives adoptées à son encontre, soit amené à exercer sur le régime syrien l'influence nécessaire pour accroître la pression sur ce dernier afin qu'il modifie sa politique de répression. L'une des possibilités, pour une partie requérante, de renverser la présomption de lien avec le régime syrien étant d'apporter un faisceau d'indices de l'absence d'influence sur le régime syrien, il constate que le requérant est parvenu à renverser ladite présomption et que le premier motif d'inscription du nom du requérant, lié au statut d'homme d'affaires « influent » exerçant ses activités en Syrie, n'est, dès lors, pas établi à suffisance de droit.

S'agissant, en second lieu, du second motif d'inscription relatif à l'association avec le régime syrien, le Tribunal précise qu'il est nécessaire, pour étayer ledit motif, que le Conseil ait démontré à suffisance de droit que c'est bien en raison de liens avec le régime syrien que le requérant a obtenu le contrat avec le ministère du Tourisme syrien. En effet, il ne saurait être admis que le simple fait de remporter un appel d'offres, quand bien même il a abouti à la conclusion d'un contrat avec un ministère du régime syrien, soit suffisant pour conclure à l'existence de liens permettant à la personne intéressée de tirer avantage de ce régime, au sens de l'article 27, paragraphe 1, et de l'article 28, paragraphe 1, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836. Le Tribunal conclut que le Conseil n'a pas démontré à suffisance de droit que le requérant avait tiré avantage de ses liens avec le régime syrien pour obtenir ledit contrat et étendre ainsi ses activités dans le secteur du tourisme.

Il annule, en conséquence, les actes attaqués en tant qu'ils concernent le requérant.