



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
YVES BOT  
prezentate la 8 ianuarie 2015<sup>1</sup>

**Cauzele C-605/13 P și C-630/13 P**

**Issam Anbouba  
împotriva**

**Consiliului Uniunii Europene**

„Recurs — Măsuri restrictive adoptate împotriva Siriei — Măsuri împotriva persoanelor și entităților care beneficiază de pe urma regimului sau care sprijină regimul — Înghețarea fondurilor și a resurselor economice — Criteriu de includere — Marjă largă de apreciere a Consiliului — Sarcina probei”

1. Din luna martie 2011, președintele Bashar Al-Assad și regimul pe care îl conduce sunt contestate în Siria. Modalitatea preferată de regimul aflat la putere pentru a răspunde acestei contestări este aceea a represiunii, care a condus țara la război civil.
2. În contextul violențelor comise de regimul lui Bashar Al-Assad, Uniunea Europeană a decis să instituie măsuri restrictive. Scopul acestor măsuri este de a exercita presiune asupra regimului pentru ca acesta să renunțe la violențe împotriva populației civile. Măsurile au fie un caracter general, vizând, de exemplu, interdicții privind exportul anumitor produse către Siria, fie un caracter individual, vizând în special înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor fizice și juridice aflate în legătură cu regimul sirian.
3. Astfel, deși în mod oficial vizează un stat, măsurile restrictive afectează, în realitate, persoane fizice sau juridice care fie sunt considerate direct responsabile de situația împotriva căreia Uniunea înțelege să lupte, fie contribuie la această situație sau au puterea de a influența soluționarea acesteia<sup>2</sup>.
4. Măsurile restrictive decise împotriva regimului sirian au avut un caracter gradual. La început, acestea au vizat persoane care dețineau funcții oficiale în aparatul de stat. Constatând că, în pofida acestui prim set de măsuri, represiunea împotriva populației civile a continuat, Uniunea a extins domeniul de aplicare al măsurilor la alte categorii minoritare ale populației, în rândul cărora se numără mai mulți administratori de întreprinderi.
5. Această extindere a domeniului de aplicare *ratione personae* al măsurilor restrictive ridică problema referitoare la demonstrarea legăturii pe care o au persoanele incluse pe listele de înghețare a fondurilor cu regimul din statul terț împotriva căruia sunt îndreptate aceste măsuri.
6. Aceasta este, mai exact, problema care constituie esența prezentei cauze.

1 — Limba originală: franceza.

2 — A se vedea Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 445.

7. Prin cele două recursuri formulate, domnul Anbouba solicită Curții să anuleze două hotărâri ale Tribunalului Uniunii Europene Anbouba/Consiliul<sup>3</sup>, prin care Tribunalul a respins acțiunile sale în anulare introduse împotriva mai multor decizii de înghețare a fondurilor care îl privesc.

8. În hotărârile sale, Tribunalul a statuat că, având în vedere faptul că administratorii principalelor întreprinderi siriene puteau fi calificați drept persoane asociate regimului sirian, întrucât activitățile comerciale ale întreprinderilor respective nu ar fi putut prospera decât dacă beneficiau de favoruri din partea regimului în cauză și dacă îi furnizau în schimb un anumit sprijin, Consiliul Uniunii Europene a înțeles să utilizeze o prezumție de sprijin acordat regimului sirian împotriva administratorilor principalelor întreprinderi din Siria.

9. Tribunalul a apreciat, pe baza unui ansamblu de fapte, că o astfel de prezumție putea fi aplicată împotriva domnului Anbouba.

10. În limitele inerente unei proceduri de recurs, se solicită Curții să statueze dacă, prin hotărârile sale, Tribunalul a încălcat sau nu a încălcat regulile privind sarcina probei în materie de măsuri restrictive, astfel cum rezultă acestea din jurisprudența Curții.

11. În prezentele concluzii, după ce se va întocmi un bilanț al jurisprudenței recente a Curții din care rezultă astfel de reguli, vom propune respingerea prezentelor recursuri.

12. Astfel, chiar dacă articularea raționamentului Tribunalului în jurul noțiunii de prezumție ni se pare contestabil, vom prezenta motivele pentru care considerăm că acesta din urmă a putut, în mod întemeiat, să ajungă la concluzia potrivit căreia Consiliul a respectat sarcina probei care îi revine în materie de măsuri restrictive, ținând seama în special de criteriul de includere prevăzut în normele generale privind măsurile restrictive îndreptate împotriva regimului sirian, pentru stabilirea căruia Consiliul beneficiază de o marjă largă de apreciere, de existența unui ansamblu de fapte notorii și de fapte necontestate, de caracteristicile acestui regim, precum și de contextul războiului civil din Siria.

## I – Situația de fapt

13. În hotărârile atacate, Tribunalul descrie situația de fapt care a stat la originea litigiului după cum urmează:

„1 La 9 mai 2011, Consiliul [...] a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia 2011/273/PESC privind măsuri restrictive împotriva Siriei (JO L 121, p. 11). Articolul 4 alineatul (1) din această decizie prevede că se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de persoane răspunzătoare de represiunea violentă împotriva populației civile din Siria, precum și de către persoane fizice sau juridice și entități asociate acestora, astfel cum figurează pe lista din anexa la decizia menționată. Modalitățile acestei înghețări a fondurilor sunt definite la alte alineate ale aceluiași articol. Conform articolului 5 alineatul (1) din Decizia 2011/273, Consiliul întocmește lista menționată.

2 Prin Decizia 2011/522/PESC din 2 septembrie 2011 de modificare a Deciziei 2011/273 (JO L 228, p. 16), Consiliul a extins în special domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (1) din această ultimă decizie pentru a cuprinde toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de către persoane răspunzătoare de represiunea violentă împotriva populației civile din Siria, precum și de către persoane și entități care beneficiază de pe urma regimului sau care sprijină regimul și de către persoane sau entități asociate acestora, astfel cum figurează pe lista din anexă. Numele reclamantului, domnul Issam

3 — T-563/11, EU:T:2013:429, denumită în continuare „Hotărârea T-563/11”, și T-592/11, EU:T:2013:427, denumită în continuare „Hotărârea T-592/11” (denumite în continuare, împreună, „hotărârile atacate”).

Anbouba, a fost astfel introdus pe această listă. Motivele aceste includeri, indicate în coloana corespunzătoare din lista menționată, sunt următoarele: «Președintele Issam Anbouba Est. pentru agroindustrii<sup>[4]</sup>. Acordă sprijin economic regimului sirian».

- 3 Regulamentul (UE) nr. 442/2011 al Consiliului din 9 mai 2011 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Siria (JO L 121, p. 1) a fost adoptat în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE<sup>[5]</sup> și al Deciziei 2011/273. La articolul 4 alineatul (1) din acesta se prevede că se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori în posesia sau sunt controlate de persoanele fizice sau juridice, entitățile și organismele incluse pe lista din anexa II. Regulamentul (UE) nr. 878/2011 al Consiliului din 2 septembrie 2011 de modificare a Regulamentului nr. 442/2011 (JO L 228, p. 1) a modificat în special anexa II la Regulamentul nr. 442/2011 și a introdus numele reclamantului pe lista persoanelor, entităților și organismelor vizate de măsura în cauză. Motivele indicate cu privire la includerea sa pe lista care figurează în anexa menționată sunt identice cu cele indicate în anexa la Decizia 2011/522.
- 4 Decizia 2011/628/PESC a Consiliului din 23 septembrie 2011 de modificare a Deciziei 2011/273 (JO L 247, p. 17) și Regulamentul (UE) nr. 1011/2011 al Consiliului din 13 octombrie 2011 de modificare a Regulamentului nr. 442/2011 (JO L 269, p. 8) au menținut numele reclamantului pe lista menționată la punctul 3 de mai sus și au introdus informații privind data și locul nașterii acestuia.
- 5 La 7 octombrie 2011, reclamantul a transmis Consiliului o cerere de reexaminare a deciziei prin care numele său a fost inclus pe lista în cauză, la care Consiliul a răspuns negativ la 14 noiembrie 2011.
- 6 Decizia 2011/684/PESC a Consiliului din 13 octombrie 2011 de modificare a Deciziei 2011/273 (JO L 269, p. 33) a adăugat numele unei noi entități pe lista persoanelor, entităților și organismelor vizate de măsurile în cauză și a modificat pe fond anumite dispoziții din Decizia 2011/273. Decizia 2011/735/PESC a Consiliului din 14 noiembrie 2011 de modificare a Deciziei 2011/273 (JO L 296, p. 53) a instituit măsuri restrictive suplimentare cu privire la persoanele care figurează pe această listă.
- 7 La 14 octombrie 2011, Consiliul a publicat un aviz în atenția persoanelor și entităților cărora li se aplică măsurile restrictive prevăzute în Decizia 2011/273, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2011/684, și în Regulamentul nr. 442/2011, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1011/2011 (JO C 303, p. 5).
- 8 Decizia 2011/273 a fost abrogată și înlocuită prin Decizia 2011/782/PESC a Consiliului din 1 decembrie 2011 privind măsuri restrictive împotriva Siriei (JO L 319, p. 56) în urma adoptării de noi măsuri suplimentare, aceasta menținând numele reclamantului pe lista persoanelor, entităților și organismelor vizate de aceste măsuri.
- 9 Decizia de punere în aplicare 2012/37/PESC a Consiliului din 23 ianuarie 2012 privind punerea în aplicare a Deciziei 2011/782 (JO L 19, p. 33) a adăugat alte persoane și entități pe lista în cauză, iar Decizia 2012/122/PESC a Consiliului din 27 februarie 2012 de modificare a Deciziei 2011/782 (JO L 54, p. 14) a prevăzut noi măsuri împotriva persoanelor incluse pe această listă.
- 10 Regulamentul (UE) nr. 36/2012 al Consiliului din 18 ianuarie 2012 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Siria și de abrogare a Regulamentului nr. 442/2011 (JO L 16, p. 1) a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 168/2012 al Consiliului din 27 februarie 2012 (JO L 54,

4 — Denumită în continuare „SAPCO”.

5 — Observăm totuși că preambulul Regulamentului nr. 442/2011 menționează articolul 215 TFUE fără a preciza însă dacă măsurile adoptate țin de alineatul (1) sau de alineatul (2) al acestuia.

p. 1), care a introdus alte nume pe lista persoanelor, entităților și organismelor vizate de aceste măsuri și a prevăzut noi măsuri împotriva persoanelor incluse pe această listă. Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 410/2012 al Consiliului din 14 mai 2012 privind punerea în aplicare a articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 36/2012 (JO L 126, p. 3) a modificat informațiile privind data și locul nașterii reclamantului, precum și motivele includerii sale pe lista din anexa II la Regulamentul nr. 36/2012 după cum urmează:

«Furnizează sprijin financiar pentru aparatul represiv și pentru grupările paramilitare care exercită acte de violență asupra populației civile din Siria. Pune la dispoziție proprietăți imobiliare (spații, depozite) pentru centre de detenție improvizate. Are relații financiare cu înalți funcționari sirieni»”.

## II – Acțiunile în fața Tribunalului

14. Domnul Anbouba a introdus două acțiuni în anulare în fața Tribunalului.

15. În prima acțiune (cauza T-563/11), actele a căror anulare se solicita, fie prin acțiunea inițială, fie prin memoriile în adaptarea concluziilor, erau următoarele:

- Decizia 2011/522;
- Decizia 2011/628;
- Decizia 2011/782;
- Regulamentul nr. 878/2011 și
- Regulamentul nr. 36/2012,

în măsura în care numele domnului Anbouba figura pe lista persoanelor vizate de măsurile restrictive adoptate având în vedere situația din Siria.

16. În a doua acțiune (cauza T-592/11), actele a căror anulare se solicita, fie prin acțiunea inițială, fie prin memoriile în adaptarea concluziilor, erau următoarele:

- Decizia 2011/684;
- Decizia 2011/782;
- Regulamentul nr. 1011/2011;
- Regulamentul nr. 36/2012 și
- Regulamentul de punere în aplicare nr. 410/2012,

în măsura în care numele domnului Anbouba figura pe lista persoanelor vizate de măsurile restrictive adoptate având în vedere situația din Siria.

### III – Hotărârile atacate

17. În cadrul primei acțiuni (cauza T-563/11), domnul Anbouba a invocat șase motive de anulare, însă s-a desistat de trei dintre acestea. Tribunalul a examinat cele trei motive rămase, și anume al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea normelor în materie de probe și pe erori vădite de apreciere privind motivele includerii domnului Anbouba pe lista de persoane care fac obiectul măsurilor restrictive, al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare, și al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

18. În cadrul celei de a doua acțiuni (cauza T-592/11), domnul Anbouba a invocat șase motive de anulare, dar s-a desistat de ultimele două dintre acestea. Tribunalul a examinat cele patru motive rămase, și anume primul motiv, întemeiat pe încălcarea principiului prezumției de nevinovăție și pe răsturnarea sarcinii probei, al doilea motiv, întemeiat pe erori vădite de apreciere privind motivele includerii domnului Anbouba pe lista persoanelor care fac obiectul măsurilor de sancționare ale Uniunii, al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare, și al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

19. În cadrul celor două acțiuni, după examinarea și respingerea fiecăruia dintre motive, Tribunalul a respins acțiunile și l-a obligat pe domnul Anbouba la plata cheltuielilor de judecată.

### IV – Concluziile părților în fața Curții

20. În cauzele C-605/13 P și C-630/13 P, domnul Anbouba solicită Curții:

- 1) să anuleze hotărârile atacate;
- 2) rejudecând pe fond, să declare și să hotărască următoarele:
  - decizia privind includerea domnului Anbouba pe lista persoanelor și entităților vizate de sancțiunile economice este nelegală;
  - deciziile și regulamentele în discuție în cauzele T-563/11 și T-592/11 sunt anulate și
  - Consiliul este obligat la plata cheltuielilor de judecată efectuate în fața fiecărei instanțe.

21. Consiliul solicită Curții:

- respingerea recursurilor;
- dacă este cazul și în subsidiar, respingerea acțiunilor împotriva actelor în vigoare și
- obligarea domnului Anbouba la plata cheltuielilor de judecată aferente recursurilor.

22. Comisia solicită Curții:

- respingerea recursurilor și
- obligarea domnului Anbouba la plata cheltuielilor de judecată.

### V – Recursurile

23. Fiecare dintre cele două recursuri este întemeiat pe două motive identice.

24. Prin intermediul primului motiv, domnul Anbouba contestă utilizarea de către Tribunal, în privința sa, a unei prezumții de asociere cu regimul sirian și, prin al doilea motiv, lipsa unui control normal, efectuat de către Tribunal, cu privire la deciziile și la regulamentele în cauză.

25. Recursurile sunt formulate împotriva punctelor din hotărârile atacate prezentate în continuare.

26. Punctele 32 și 33 din Hotărârea T-563/11 (care sunt, în esență, identice cu punctele 42 și 43 din Hotărârea T-592/11) sunt formulate după cum urmează:

„32 Din considerentele Deciziei 2011/522 reiese faptul că, întrucât măsurile restrictive adoptate prin Decizia 2011/273 nu au permis încetarea represiunii exercitate de regimul sirian împotriva populației civile [siriene], Consiliul a considerat că era necesar ca măsurile respective să fie aplicate și altor persoane și entități care beneficiau de politicile regimului sau care sprijineau aceste politici, în special persoanelor și entităților care finanțau regimul sau care furnizau sprijin logistic regimului, în special structurilor de securitate, sau care subminau eforturile depuse în vederea unei tranziții pașnice către democrație. Astfel, reiese că Decizia 2011/522 a extins măsurile restrictive la principalii antreprenori sirieni, Consiliul considerând că [administratorii principalelor întreprinderi siriene] puteau fi calificați drept persoane asociate regimului sirian, activitățile comerciale [ale acestor] întreprinderi neputând prospera decât dacă beneficiau de favoruri din partea regimului în cauză și dacă îi furnizau în schimb un anumit sprijin. Procedând astfel, Consiliul a înțeles să pună în aplicare o prezumție de sprijin acordat regimului sirian împotriva administratorilor principalelor întreprinderi din Siria.

33 În ceea ce privește reclamantul, din dosar reiese că Consiliul a pus în aplicare o astfel de prezumție din cauza calității acestuia de președinte al [SAPCO], societate importantă din industria agroalimentară [care deține, în special, o cotă de piață de 60 % în sectorul uleiului de soia], de administrator al mai multor societăți active în domeniul imobiliar și al educației și de membru fondator al consiliului de administrație al [...] Cham Holding[, cea mai importantă societate privată din Siria], creată în anul 2007, precum și din cauza funcțiilor sale de secretar general al Camerei de Comerț și Industrie din orașul Homs (Siria)”.

27. Pentru a verifica dacă, utilizând o prezumție, Consiliul a comis o eroare de drept, Tribunalul a făcut trimitere, la punctul 35 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 45 din Hotărârea T-592/11, la jurisprudența în materie de drept al concurenței conform căreia instituțiile pot recurge la prezumții care reflectă posibilitatea autorității care are sarcina probei să tragă anumite concluzii pe baza experienței comune dobândite din derularea firească a evenimentelor<sup>6</sup>. Acesta a amintit, la punctul 36 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 46 din Hotărârea T-592/11, că o prezumție, chiar dacă este greu de răsturnat, rămâne în limite acceptabile atât timp cât este proporțională cu scopul legitim urmărit, există posibilitatea de a face proba contrară și este asigurat dreptul la apărare<sup>7</sup>.

28. La aceleași puncte, Tribunalul s-a bazat pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia articolul 6 alineatul (2) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, nu exclude posibilitatea utilizării prezumțiilor de fapt sau de drept, ci impune statelor să le încadreze în limite rezonabile, luând în considerare importanța mizei și asigurând dreptul la apărare<sup>8</sup>.

6 — Tribunalul a făcut trimitere în special la Hotărârea Akzo Nobel și alții/Comisia (C-97/08 P, EU:C:2009:536, punctele 60-63).

7 — Tribunalul a făcut trimitere la Hotărârea Elf Aquitaine/Comisia (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punctul 62 și jurisprudența citată).

8 — Tribunalul a făcut trimitere la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Salabiaku împotriva Franței din 7 octombrie 1988 (seria A nr. 141A, § 28) și Hotărârea Klouvi împotriva Franței din 30 iunie 2011 (cererea nr. 30754/03, § 41).

29. La punctul 37 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 47 din Hotărârea T-592/11, Tribunalul a făcut de asemenea trimitere la punctul 69 din Hotărârea Tay Za/Consiliul<sup>9</sup>, din care ar reieși faptul că, în ceea ce privește deciziile în materie de înghețare a fondurilor, utilizarea prezumțiilor nu este exclusă atunci când acestea au fost prevăzute de actele în cauză și răspund obiectivului acestei reglementări.

30. Aplicând aceste elemente de jurisprudență în speță, Tribunalul a hotărât, în primul rând, la punctul 38 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 48 din Hotărârea T-592/11, că, ținând seama de natura autoritară a regimului sirian și de controlul strict exercitat de stat asupra economiei siriene, Consiliul putea considera drept constatare cu caracter general pe baza experienței comune dobândite faptul că activitățile unuia dintre principalii oameni de afaceri din Siria, activ în numeroase sectoare, nu puteau să prospere dacă acesta nu beneficia de favoarea regimului menționat și dacă nu acorda acestuia un anumit sprijin în schimb.

31. În al doilea rând, Tribunalul a examinat dacă această prezumție era proporțională cu scopul urmărit de Consiliu, dacă era refragabilă și dacă asigura dreptul la apărare al domnului Anbouba.

32. La punctul 40 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 50 din Hotărârea T-592/11, Tribunalul a amintit obiectivele Deciziei 2011/522, natura asiguratorie a măsurilor adoptate și considerațiile imperative care țin de siguranța Uniunii și a statelor sale membre ori de desfășurarea relațiilor lor internaționale care se pot opune comunicării anumitor elemente de probă către părțile interesate. Tribunalul a concluzionat că utilizarea prezumției de către Consiliu era proporțională.

33. La punctul 41 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 51 din Hotărârea T-592/11, Tribunalul a constatat că prezumția era refragabilă din moment ce Consiliul trebuia să comunice persoanelor vizate de măsurile restrictive motivele includerii lor pe listă, iar aceste persoane se puteau baza pe fapte și informații pe care numai ele le puteau deține pentru a demonstra că nu ofereau sprijin regimului aflat la putere.

34. La punctul 43 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 53 din Hotărârea T-592/11, Tribunalul a hotărât, în al treilea rând, că prezumția fusese prevăzută de actele în cauză și că era de natură să îndeplinească obiectivele acestora.

35. Ținând seama de aceste elemente, Tribunalul a concluzionat, la punctul 44 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 54 din Hotărârea T-592/11, că Consiliul nu a comis o eroare de drept considerând că simpla calitate de om de afaceri important în Siria a domnului Anbouba îi permitea să prezume că acesta acorda sprijin economic regimului sirian.

36. Tribunalul a examinat ulterior, în cadrul celui de al doilea motiv, elementele furnizate de domnul Anbouba prin care se urmărea să se demonstreze că Consiliul ar fi comis o eroare de apreciere considerând că, în calitatea sa de om de afaceri important în Siria, acesta a acordat sprijin economic regimului sirian. În urma acestei examinări, Tribunalul a apreciat că domnul Anbouba nu a prezentat niciun element care să poată răsturna prezumția respectivă.

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

## VI – Argumentele părților

### A – *Cu privire la primul motiv*

37. Domnul Anbouba susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept considerând că Consiliul a aplicat în mod corect prezumția de sprijin oferit regimului sirian împotriva administratorilor principalelor întreprinderi din Siria, întrucât această prezumție nu are un temei juridic, este disproporționată în raport cu scopul legitim urmărit și nu este refragabilă.

38. În primul rând, domnul Anbouba indică lipsa temeiului juridic al recurgerii la prezumție. Acesta susține că, spre deosebire de condiția prevăzută de jurisprudența Curții, actele în litigiu nu prevăd recurgerea la prezumție. A doua teză de la punctul 32 din Hotărârea T-563/11 și de la punctul 42 din Hotărârea T-592/11 ar fi o interpretare a Deciziei 2011/522 efectuată de Tribunal.

39. În al doilea rând, domnul Anbouba subliniază caracterul disproporționat al prezumției în raport cu obiectivul urmărit. Tribunalul ar fi validat o prejudecată a Consiliului, scutindu-l de obligația stabilirii unei legături concrete între persoanele vizate de măsurile restrictive și regimul sirian. Domnul Anbouba contestă de asemenea trimerile Tribunalului la jurisprudența în materie de concurență. Acesta arată că noțiunile „constatare cu caracter general pe baza experienței comune dobândite” și „derulare firească a evenimentelor”, care apar la punctul 35 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 45 din Hotărârea T-592/11, sunt vagi, iar cauzele în materie de concurență legate de sancțiuni economice țin de un cu totul alt context decât cel al înghețării fondurilor. Domnul Anbouba concluzionează că, având în vedere caracterul său extrem de general, prezumția nu se situează în limite acceptabile întrucât este disproporționată în raport cu scopul legitim urmărit.

40. În ultimul rând, domnul Anbouba susține că prezumția în cauză prezintă un caracter irefragabil. Astfel, întrucât nu poate nega faptul că este administrator al unei întreprinderi din Siria și că este imposibil, din punct de vedere material, să facă dovada negativă a sprijinului acordat regimului sirian, singura posibilitate de a contesta prezumția ar fi să facă proba opoziției față de regimul menționat. Acesta critică faptul că prezumția în cauză nu lasă niciun loc persoanelor care, fără a intra în niciun fel în categoria susținătorilor regimului, nu aparțin nici opozițivilor declarați. În consecință, Tribunalul a respins în mod eronat ca fiind insuficiente elementele prezentate de domnul Anbouba care stabileau lipsa sprijinului acordat de acesta regimului aflat la putere.

41. Consiliul amintește, mai întâi, că dispune de o competență generală de a adopta măsuri restrictive împotriva membrilor regimului din Siria, care este responsabil de încălcări grave ale drepturilor omului. Având un caracter asiguratoriu, aceste măsuri restrictive vizează numai să exercite presiune asupra autorităților siriene și persoanelor care le sunt asociate pentru a pune capăt campaniei de represiune violentă care s-a soldat cu mii de morți în Siria. Pentru a fi eficiente, măsurile trebuie să vizeze persoanele responsabile de această represiune și pe cele în legătură cu care există suspiciunea că întrețin o legătură cu acestea.

42. Consiliul subliniază, în continuare, că obiectivul de politică externă al prezentelor cauze implică o putere largă de apreciere a legiuitorului Uniunii și un control jurisdicțional limitat.

43. Făcând trimitere la punctul 40 din Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Tay Za/Consiliul<sup>10</sup>, în care avocatul general distingea trei cercuri de persoane cărora li se adresau măsurile restrictive, și anume în primul rând, conducătorii, în al doilea rând, persoanele asociate cu acești conducători și, în special, persoanele care beneficiau de politicile economice, și, în al treilea rând, membrii de familie ai persoanelor care beneficiau de politicile economice, Consiliul indică faptul că domnul Anbouba face parte din al doilea cerc de persoane vizate.

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

44. Acesta amintește că domnul Anbouba este un om de afaceri important, care face parte din clasa economică conducătoare din Siria, că reprezintă unul dintre pilonii puterii existente, că este acționar al Cham Holding, societate care face de asemenea obiectul unor măsuri restrictive, că este un apropiat al lui Rami Makhlouf, el însuși apropiat al regimului, și că amândoi sunt membri ai consiliului de administrație al Cham Holding care se află sub controlul acestuia din urmă.

45. Consiliul subliniază importanța cercurilor familiale în gestionarea puterii, atât politice, cât și economice în Siria, care se confirmă de mai multe decenii. Studiul vieții politice în Siria și al exercitării puterii de către clanul Assad<sup>11</sup> ar scoate la iveală împărțirea efectuată în timp între aceste mari familii, printre care familiile Anbouba și Makhlouf, afiliate unele altora, în ceea ce privește atât posturile regale în sânul puterii (armata pentru clanul Assad), cât și posturile-cheie în serviciul unei economii mult timp centralizate. La moartea lui Hafez Al-Assad și în urma vagii liberalizări economice parțial angajate, aceste familii asociate regimului ar fi ajuns nu numai să exercite control asupra sectorului public economic, ci și să domine proaspătul sector privat.

46. Consiliul arată că, în cadrul unei decizii adoptate în temeiul articolului 29 TUE, în conformitate cu dreptul internațional, Uniunea poate stabili prezumții pe care să fondeze măsuri restrictive împotriva unei categorii de persoane și entități. Consiliul subliniază că s-a bazat pe faptul că domnul Anbouba face parte dintr-un grup restrâns alcătuit din cei mai importanți administratori de întreprinderi din Siria, precum și pe faptul că întreprinderile acestuia au prosperat sub acest regim, fapte constatate de Tribunal la punctul 46 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 64 din Hotărârea T-592/11. Aceste două elemente l-ar plasa pe domnul Anbouba într-o poziție caracterizată în raport cu alte persoane.

47. Pentru a răsturna prezumția, domnul Anbouba ar trebui să dovedească nu că se opune regimului, ci că nu se află într-o poziție caracterizată în raport cu alte persoane, probă pe care acesta nu a prezentat-o.

48. În ceea ce privește proporționalitatea prezumției, Consiliul face trimitere la punctul 50 din Hotărârea T-592/11.

49. În memoriile sale în intervenție, Comisia examinează articolul 4 din Decizia 2011/522, care, potrivit acesteia, distinge patru categorii de persoane și de entități care pot face obiectul măsurilor restrictive, și anume cele care sunt responsabile de represiunea violentă, cele care beneficiază de politicile regimului, cele care sprijină regimul și cele care sunt asociate persoanelor și entităților precedente. Pe de altă parte, aceasta amintește funcțiile domnului Anbouba (administrator al mai multor societăți, activ în mai multe sectoare, membru al consiliului de administrație al Cham Holding coprezidat de Rami Makhlouf, văr al președintelui Bashar Al-Assad, secretar general al Camerei de Comerț și Industrie din orașul Homs). Comisia arată că respectiva constatare cu caracter general pe baza experienței comune dobândite nu privește ansamblul antreprenorilor sirieni, ci „principalii oameni de afaceri din Siria, activi în numeroase sectoare”.

50. Comisia amintește că o prezumție este un „mecanism juridic care constă în deducerea unui fapt nesigur dintr-un fapt sigur. Acest mecanism este utilizat atunci când natura faptului nesigur face deosebit de dificilă stabilirea acestuia și când acesta rezultă dintr-un fapt mai ușor de stabilit”<sup>12</sup>. Utilizarea sa este permisă de Curte, iar Comisia citează, în această privință, Hotărârea Aalborg

11 — Consiliul face trimitere, de exemplu, la lucrarea lui Haddad, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

12 — Comisia face trimitere la definiția care figurează în Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, ediția a doua, Litec, Paris, 2004, p. 301.

Portland și alții/Comisia<sup>13</sup>, în care Curtea a hotărât la punctul 79 că, „[d]eși sarcina legală a probei revine [...] fie Comisiei, fie întreprinderii sau asociației în cauză, elementele de fapt pe care o parte le invocă pot fi de natură să oblige cealaltă parte să furnizeze o explicație sau o justificare, în lipsa căreia se poate concluziona că a fost îndeplinită sarcina probei”.

51. Potrivit Comisiei, prezumția este similară cu un ansamblu de indicii, insuficient combătute de cealaltă parte. Curtea Europeană a Drepturilor Omului precizează de altfel în mod constant că proba „dincolo de orice îndoială rezonabilă” poate „rezulta dintr-un ansamblu de indicii sau de prezumții necombătute, suficient de grave, precise și concordante”<sup>14</sup>, punând astfel pe picior de egalitate ansamblul de indicii și prezumțiile necombătute.

52. Prezumțiile ar fi acceptate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în materie penală. Potrivit acelei instanțe, articolul 6 alineatul (2) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale impune statelor să le încadreze în limite rezonabile, luând în considerare importanța mizei și asigurând dreptul la apărare<sup>15</sup>. Curtea admite și ea prezumțiile în materie penală<sup>16</sup>. *A fortiori*, ar trebui admisă o prezumție într-un domeniu precum cel al prezentei cauze, în care este vorba despre o măsură de politică externă și de securitate, supusă, pe de altă parte, unui control care nu poate fi decât limitat.

53. Potrivit Comisiei, o decizie se poate baza pe informații precum rapoarte publice, articole de presă sau rapoarte ale serviciilor de informații, iar nu pe elemente de probă, în special în lipsa unor competențe de anchetare în statele terțe. Comisia subliniază că un caracter adecvat al aplicării unei prezumții este o chestiune de fapt care nu poate fi supusă decât unui control mai degrabă excepțional în cadrul unui recurs.

54. În ceea ce privește pretinsa lipsă a unui temei juridic pentru prezumție, Comisia arată în primul rând că, chiar și în cazul în care a doua teză a punctului 32 din Hotărârea T-563/11 și a punctului 42 din Hotărârea T-592/11 ar fi o interpretare a Tribunalului dată Deciziei 2011/522, astfel cum susține domnul Anbouba, nu rezultă motivul pentru care o astfel de interpretare ar fi incorectă. Comisia susține, în al doilea rând, că reprezintă o eroare de drept să se afirme că o prezumție trebuie prevăzută de lege. Astfel, prezumțiile „de fapt” decurg din principii bine stabilite privind aprecierea probei și sunt acceptate atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cât și de Curte. În sfârșit, Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138) privea o cu totul altă prezumție, referitoare la membrii familiei unui om de afaceri, iar observația Curții de la punctul 69 din acea hotărâre sugerează că aceasta ar fi fost dispusă să ia în considerare admisibilitatea unei astfel de prezumții dacă ea ar fi fost prevăzută cel puțin în poziția comună sau în regulamentul în cauză, ceea ce nu era cazul. Comisia a concluzionat că faptul că o prezumție nu este prevăzută în mod expres în reglementarea relevantă nu are importanță, întrucât prezumțiile de fapt nu sunt, prin definiție, prevăzute de lege, operând la nivel cognitiv, iar nu normativ.

55. În ceea ce privește caracterul pretins disproporționat al prezumției, Comisia contestă argumentul domnului Anbouba întemeiat pe prezumții în materie de drept al concurenței. Comisia arată că a dovedi un lucru impune întotdeauna să se acționeze pe baza experienței dobândite. Pe de altă parte, argumentul domnului Anbouba nu ține seama de faptul că nici Consiliul, nici Tribunalul nu au susținut o prezumție „generală” care s-ar aplica tuturor regimurilor. Tribunalul se bazează pe împrejurările proprii regimului sirian, care nu sunt contestate în cadrul recursurilor. În plus, Comisia subliniază că, spre deosebire de dreptul concurenței, Consiliul nu dispune de o competență de

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — Comisia citează în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Öcalan împotriva Turciei [GC] din 12 martie 2003, nr. 46221/99, §180, CEDO 2005IV.

15 — Hotărârea Salabiaku împotriva Franței, citată anterior, § 28.

16 — Hotărârea Spector Photo Group și Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punctele 43 și 44).

anchetare pe teritoriul sirian și trebuie, așadar, să se bazeze pe indicii, ceea ce justifică o acceptare mai largă a prezumțiilor într-un domeniu care nu este penal. În sfârșit, Comisia arată că Tribunalul a ținut seama de mize (punctul 40 din Hotărârea T-563/11 și punctul 50 din Hotărârea T-592/11), conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

56. În ceea ce privește pretinsul caracter irefragabil al prezumției, Comisia consideră că domnul Anbouba denaturează hotărârile atacate. Astfel, Tribunalul solicită să se demonstreze nu că domnul Anbouba este un opozant al regimului, ci că nu susține regimul sau că nu beneficiază de acesta. Aceasta arată că recursurile nu vizează aprecierile efectuate la punctele 66-76 din Hotărârea T-592/11. Faptul că o astfel de probă poate fi dificil de prezentat în ceea ce privește un om de afaceri important, activ în mai multe sectoare, poate susține de asemenea caracterul adecvat al unei prezumții (prezumția implică o constatare cu caracter general pe baza experienței comune dobândite care cunoaște puține sau foarte puține excepții), iar nu contrariul.

57. Ca răspuns la memoriile în intervenție ale Comisiei, domnul Anbouba arată că Comisia distinge patru categorii de persoane/entități care pot face obiectul măsurilor restrictive, deși avocatul general Mengozzi nu distingea decât trei în Concluziile sale prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2011:786). Acesta susține că revine Curții sarcina de a controla dacă prezumția are un temei juridic, întrucât constatarea cu caracter general pe baza experienței comune dobândite a fost stabilită pe baza unor elemente pretins notorii, însă, pe de altă parte, nejustificate. Domnul Anbouba contestă în special concluziile formulate de Consiliu și de Comisie pe baza elementelor care îl privesc:

- nu s-a stabilit că putea influența acțiunile reproșate societății Cham Holding și nu s-a ținut seama de demisia sa din această societate, în luna aprilie 2011, deși includerea pe listă a unei persoane fizice din cauza legăturilor sale cu o persoană sau cu o entitate, ea însăși inclusă pe listă, nu s-ar putea fonda pe prezumții nesusținute de comportamentul persoanei interesate<sup>17</sup>;
- în ceea ce privește calitatea sa de secretar general al Camerei de Comerț și Industrie din orașul Homs (în perioada 2005-2008), domnul Anbouba arată că funcțiile anterioare nu ar putea justifica includerea pe o listă<sup>18</sup>. Domnul Anbouba precizează, pe de altă parte, că a fost ales în acest post în urma unui concurs susținut împotriva unui alt candidat apropiat regimului;
- în ceea ce privește diversitatea investițiilor sale în mai multe sectoare economice fără legătură între ele, domnul Anbouba arată că aceasta nu constituie o dovadă în sine a sprijinului acordat regimului și
- în ceea ce privește legăturile cu familia președintelui sirian, domnul Anbouba arată că Comisia se referă probabil la lucrarea citată de Consiliu, care face aluzie la câteva mari familii asociate clanului Assad; domnul Anbouba arată că această lucrare nu a fost citată decât în cursul procedurii de recurs și că nu a putut face uz de dreptul său la apărare în această privință; acesta notează, în orice caz, că el nu este menționat în lucrarea vizată.

58. Consiliul nu a prezentat observații cu privire la memoriile în intervenție prezentate de Comisie.

17 — A se vedea Hotărârea Sedghi și Azizi/Consiliul (T-66/12, EU:T:2014:347, punctul 69).

18 — A se vedea Hotărârea Alchaar/Consiliul (T-203/12, EU:T:2014:602, punctul 155).

*B – Cu privire la al doilea motiv*

59. Domnul Anbouba susține că, în absența unei prezumții, Consiliului îi revine sarcina să prezinte elementele de probă pe care se întemeiază decizia sa de a-l include pe lista persoanelor vizate de măsurile restrictive în Siria. Scutind Consiliul de obligația de a comunica elementele de probă sau motivele care justifică nedivulgarea elementelor menționate și admitând să își întemeieze decizia numai pe o prezumție la care nu ar putea totuși să recurgă în mod legal, Tribunalul s-a abținut de la sancționarea unei încălcări vădite a principiului contradictorialității și a dreptului său la apărare.

60. Bazându-se pe Hotărârea Comisia și alții/Kadi<sup>19</sup>, domnul Anbouba consideră că, deși Consiliul avea posibilitatea de a nu îi comunica elementele de probă de care dispune pentru motive imperative care țin de siguranța sau de desfășurarea relațiilor internaționale, în schimb, acesta ar fi trebuit, pe de o parte, să le comunice Tribunalului pentru ca acesta să le poată aprecia și, pe de altă parte, să justifice existența motivelor care se opun comunicării elementelor respective domnului Anbouba.

61. Consiliul nu ia nicio poziție cu privire la acest al doilea motiv.

62. Comisia susține că prezumția modifică obiectul probei. Faptele cunoscute erau situația personală a domnului Anbouba și caracteristicile regimului sirian. Aceste fapte nu au fost contestate, prin urmare nu era necesară comunicarea către Tribunal a unor elemente de probă suplimentare.

63. Comisia arată că Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518), invocată de domnul Anbouba, nu este relevantă. Astfel, cauza în care s-a pronunțat acea hotărâre privea terorismul, caz în care cerințele privind probele sunt diferite. În acea cauză, persoana vizată de măsura restrictivă a negat toate faptele, iar Comisia nu s-a bazat pe informații sau pe prezumții a căror bază factuală ar fi ținut de domeniul public sau ar fi fost acceptată de această persoană. Dimpotrivă, Hotărârea Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft<sup>20</sup> ar ilustra situația în care elementele care stabilesc realitatea motivelor reținute împotriva persoanei juridice în cauză nu au fost contestate și au rezultat din documente publice. În aceste condiții, astfel cum a hotărât Curtea, Consiliul nu avea, prin urmare, obligația de a face dovada activității Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (denumită în continuare „Kala Naft”) prin alte elemente<sup>21</sup>.

**VII – Aprecierea noastră**

64. Deși domnul Anbouba le-a prezentat separat, cele două motive invocate de acesta în fiecare dintre recursuri sunt, în opinia noastră, strâns legate.

65. Astfel, prin intermediul primului motiv, domnul Anbouba arată că singura sa calitate de om de afaceri important în Siria nu permitea Consiliului să îi aplice o prezumție de sprijin pentru regimul lui Bashar Al-Assad. Domnul Anbouba apreciază – acesta fiind obiectul celui de al doilea motiv – că, pentru a demonstra că susține regimul sirian, Consiliul ar fi trebuit să furnizeze probe suplimentare în susținerea includerii sale pe lista persoanelor care fac obiectul măsurilor restrictive.

66. Potrivit domnului Anbouba, din cauză că s-a rezumat la calitatea sa de om de afaceri important în Siria și nu a solicitat elemente de probă suplimentare, Consiliul ar fi răsturnat sarcina probei, impunându-i lui sarcina de a prezenta proba negativă, și anume aceea că nu sprijină regimul lui Bashar Al-Assad.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Punctele 89 și 105.

67. Deși, în cadrul prezentelor recursuri, domnul Anbouba a arătat că nu contestă utilizarea în sine a prezumției ca modalitate de probațiune, acesta a precizat totuși motivul pentru care nu i se poate aplica o prezumție de sprijin pentru regimul lui Bashar Al-Assad. Astfel, în opinia sa, o asemenea prezumție ar fi lipsită de temei legal, disproporționată și irefragabilă.

68. Pe scurt, cele două motive invocate de domnul Anbouba urmăresc repunerea în discuție a modului în care Tribunalul a apreciat dacă se respectaseră normele privind sarcina probei în materie de măsuri restrictive atunci când a admis existența unei prezumții de sprijin pentru regimul sirian din partea acestuia și, astfel, nu a solicitat Consiliului să prezinte elemente de probă suplimentare pentru a confirma existența acestui sprijin.

69. Având în vedere legătura strânsă dintre cele două motive invocate de domnul Anbouba în fiecare dintre recursuri, le vom analiza împreună.

70. Cu titlu introductiv, trebuie identificat în mod clar ce anume intră în competența Curții în cadrul procedurii de recurs.

71. Rezultă din jurisprudența Curții că pretinsa nerespectare a normelor aplicabile în materie de probă constituie o chestiune de drept care este admisibilă în stadiul recursului<sup>22</sup>.

72. Mai precis, Curtea a decis că, „în măsura în care ar viza aprecierea formulată de Tribunal în privința elementelor de probă prezentate în fața sa, obiecțiile recurente nu pot fi analizate în cadrul unui recurs. În schimb, Curții îi revine obligația de a verifica dacă, prin această apreciere, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept încălcând principiile generale ale dreptului, de exemplu prezumția de nevinovăție, și normele aplicabile în materie de probă, de exemplu cele privind sarcina probei”<sup>23</sup>.

73. Astfel, „deși ar putea avea o incidență asupra unor constatări de fapt făcute de Tribunal, problema repartizării sarcinii probei reprezintă o problemă de drept”<sup>24</sup>.

74. Având în vedere această jurisprudență, Curtea trebuie să verifice, în cadrul prezentelor recursuri, dacă Tribunalul a încălcat sau nu a încălcat normele care reglementează repartizarea sarcinii probei în materie de măsuri restrictive.

75. Vom aminti, într-o primă etapă, prin intermediul analizei a trei hotărâri, regulile consacrate de Curte privind sarcina probei în materie de măsuri restrictive. Ulterior, vom analiza, într-o a doua etapă, dacă raționamentul Tribunalului este compatibil cu jurisprudența Curții.

#### *A – Regulile privind sarcina probei în materie de măsuri restrictive*

76. În stadiul actual al evoluției contenciosului referitor la măsurile restrictive, principalele indicații privind regulile în materie de sarcină a probei se găsesc în Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138), în Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518) și în Hotărârea Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

22 — A se vedea printre altele Hotărârea Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punctul 44 și jurisprudența citată).

23 — Hotărârea Hüls/Comisia (C-199/92 P, EU:C:1999:358, punctul 65).

24 — Hotărârea BAI și Comisia/Bayer (C-2/01 P și C-3/01 P, EU:C:2004:2, punctul 61).

## 1. Hotărârea Tay Za/Consiliul

77. Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138) avea drept obiect măsurile restrictive instituite împotriva Republicii Uniunii Myanmar. Împotriva unor persoane care beneficiau de politicile economice ale guvernului au fost adoptate măsuri de înghețare a fondurilor. Numele recurentului, însoțit de informația „fiul lui Tay Za”, și numele tatălui său, domnul Tay Za, însoțit de motivul că era administrator de întreprinderi, figurau pe listele de persoane cărora le fuseseră înghețate fondurile.

78. Recurentul contesta faptul că numai calitatea sa de membru al familiei unui administrator de întreprinderi ar fi putut să fie considerată suficientă pentru a justifica includerea sa.

79. Întrucât măsurile restrictive în cauză erau adoptate în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE, Curtea a precizat condițiile în care o persoană putea face obiectul unei măsuri de înghețare a fondurilor în temeiul acestor articole.

80. În această privință, Curtea a amintit că se pronunțase deja, în Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia<sup>25</sup>, în sensul că, „având în vedere modul de redactare a articolelor 60 CE și 301 CE, în special expresiile «în raport cu țările [terțe] respective» și «cu una sau cu mai multe țări terțe» din cuprinsul acestora, dispozițiile menționate vizează adoptarea de măsuri împotriva unor țări terțe, această din urmă noțiune putând să includă conducerea unei astfel de țări, precum și indivizii și entitățile care sunt asociate acestei conduceri sau care sunt controlate direct sau indirect de aceasta”<sup>26</sup>.

81. În consecință, Curtea a arătat, la punctul 55 din Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138), că „nu se poate exclude ca administratorii anumitor întreprinderi să poată face obiectul unor măsuri restrictive adoptate în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE, *dacă se stabilește că sunt asociați conducătorilor Republicii Uniunii Myanmar sau că activitățile acestor întreprinderi se află sub controlul acestor conducători*”<sup>27</sup>.

82. În cadrul cauzei în care s-a pronunțat această hotărâre, fiului administratorului unor întreprinderi care figura pe lista în litigiu i s-a aplicat măsura de înghețare a fondurilor pentru singurul motiv că aparținea familiei unei persoane care putea fi considerată drept asociată conducătorilor Republicii Uniunii Myanmar. Astfel, Tribunalul statuase că era permis să se prezume că membrii familiilor administratorilor de întreprinderi beneficiau de funcția exercitată de acești administratori, astfel încât nimic nu se opunea concluziei că beneficiau și ei de politicile economice ale guvernului. De asemenea, Tribunalul statuase că această prezumție putea fi răsturnată dacă reclamantul reușea să demonstreze că nu avea legături strânse cu administratorul care făcea parte din familia sa.

83. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat că măsurile restrictive, pe baza unor sancțiuni punctuale și selective care se aplică anumitor categorii de persoane considerate de Consiliu drept asociate cu regimul respectiv, între care membrii de familie ai unor administratori importanți de întreprinderi din țara terță vizată, intră în domeniul de aplicare al articolelor 60 CE și 301 CE.

84. Curtea a considerat că, procedând astfel, Tribunalul a comis o eroare de drept.

25 — C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138, punctul 53 și jurisprudența citată).

27 — Sublinierea noastră.

85. Admițând că, la punctul 166 din Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (EU:C:2008:461), a procedat la o interpretare largă a articolelor 60 CE și 301 CE, având în vedere că a inclus în noțiunea „țări terțe”, care figurează la articolele respective, conducătorii acestor țări, precum și indivizii și entitățile care sunt asociate acestor conducători sau care sunt controlate direct sau indirect de aceștia, Curtea a precizat totuși că o asemenea interpretare a fost supusă unor condiții prin care se viza să se asigure o aplicare a articolelor 60 CE și 301 CE conformă obiectivului care le-a fost stabilit.

86. Potrivit Curții, pentru a putea fi adoptate în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE ca măsuri restrictive care afectează țări terțe, măsurile împotriva unor persoane fizice trebuie să vizeze numai conducătorii țărilor respective și persoanele care sunt asociate acestor conducători.

87. Această cerință garantează, potrivit Curții, existența unei legături suficiente între persoanele vizate și țara terță care constituie ținta măsurilor restrictive adoptate de Uniune, împiedicând ca articolele 60 CE și 301 CE să facă obiectul unei interpretări prea largi și, prin urmare, contrare jurisprudenței Curții.

88. Prin urmare, Curtea a reproșat Tribunalului că a lărgit categoria persoanelor fizice care pot face obiectul unor măsuri restrictive punctuale prezumând că și membrii de familie ai administratorilor importanți de întreprinderi beneficiază de politicile economice ale guvernului. În această privință, potrivit Curții, aplicarea unor asemenea măsuri unor persoane fizice pentru singurul motiv al legăturii lor familiale cu persoane asociate conducătorilor țării terțe vizate și independent de comportamentul personal încalcă jurisprudența Curții referitoare la articolele 60 CE și 301 CE.

89. Astfel, potrivit Curții, este dificil să se stabilească o legătură, fie ea și indirectă, între absența unor progrese pe calea democratizării și persistența încălcărilor drepturilor omului în Myanmar, pe de o parte, și comportamentul membrilor de familie ai administratorilor de întreprinderi, pe de altă parte. În plus, Curtea a vrut să restrângă categoria persoanelor fizice cărora li se pot aplica măsuri restrictive punctuale la cele a căror legătură cu țara terță în cauză se impune cu evidență, cu alte cuvinte conducătorilor țărilor terțe și indivizilor care sunt asociați acestor conducători.

90. Curtea a adăugat că criteriul utilizat de Tribunal pentru includerea membrilor de familie ai administratorilor de întreprinderi se întemeiază pe o prezumție care nu a fost prevăzută nici în Regulamentul (CE) nr. 194/2008<sup>28</sup>, nici în Pozițiile comune 2006/318/PESC<sup>29</sup> și 2007/750/PESC<sup>30</sup>, la care acesta face trimitere, și care nu răspunde obiectivului acestei reglementări.

91. Curtea a concluzionat că „o măsură de înghețare a fondurilor și a resurselor economice aparținând recurentului nu putea fi adoptată în cadrul unui regulament prin care se urmărește sancționarea unei țări terțe în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE decât pe baza unor elemente precise și concrete care să permită să se stabilească faptul că recurentul menționat beneficiază de politicile economice ale conducătorilor Republicii Uniunii Myanmar”<sup>31</sup>.

92. Raționamentul Curții în Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138) este articulat în jurul temeiurilor juridice care erau în vigoare în acel moment, și anume articolele 60 CE și 301 CE. Cu toate acestea, principalele considerații ale acestei hotărâri ni se par în continuare relevante.

28 — Regulamentul Consiliului din 25 februarie 2008 de reinnoire și de întărire a măsurilor restrictive instituite împotriva Birmaniei/Myanmar și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 817/2006 (JO L 66, p. 1).

29 — Poziția comună a Consiliului din 27 aprilie 2006 de reinnoire a măsurilor restrictive împotriva Birmaniei/Myanmar (JO L 116, p. 77, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 44).

30 — Poziția comună a Consiliului din 19 noiembrie 2007 de modificare a Poziției comune 2006/318 (JO L 308, p. 1).

31 — Sublinierea noastră.

93. Astfel, fără îndoială, problema privind întinderea domeniului de aplicare *ratione personae* al măsurilor adoptate împotriva unui stat terț în temeiul articolelor 60 CE și 301 CE s-a atenuat de când articolul 215 alineatul (2) TFUE permite adoptarea de măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal. Cu toate acestea, interesul privind considerațiile din hotărârea menționată, în special în ceea ce privește necesitatea demonstrării de către Consiliu a existenței unei legături suficiente între persoana inclusă pe liste și regimul din statul terț în cauză, nu a dispărut complet, întrucât conținutul articolului 301 CE se regăsește în esență la articolul 215 alineatul (1) TFUE.

94. Or, în opinia noastră, nu se poate exclude posibilitatea ca această din urmă dispoziție să servească, astfel cum a fost înainte cazul articolelor 60 CE și 301 CE, drept temei juridic pentru adoptarea de măsuri împotriva conducătorilor unor state terțe, precum și împotriva persoanelor asociate acestora. Articolul 215 alineatul (2) TFUE ar viza, atunci, persoanele care nu pot fi considerate drept asociate unui stat terț, fapt care, de altfel, este compatibil cu modul de redactare a acestei dispoziții, care vizează persoanele fizice și juridice, precum și grupurile și entitățile „fără caracter statal”.

95. În speță, regulamentele în discuție în cadrul prezentelor cauze au fost adoptate în temeiul articolului 215 TFUE, fără să se precizeze dacă măsurile de înghețare a fondurilor împotriva unor persoane considerate drept asociate regimului sirian se adoptă în temeiul alineatului (1) sau în temeiul alineatului (2) ale acestui articol.

96. În orice caz, este important de reținut că sunt în continuare valabile contribuțiile esențiale aduse de Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138), chiar și după instituirea unor noi temeuri juridice prin articolul 215 alineatele (1) și (2) TFUE.

97. Astfel, această hotărâre ilustrează faptul că „principala dificultate în materie de măsuri restrictive individuale care au drept țintă oficială un stat constă în definirea criteriului în conformitate cu care ținta reală individuală este asociată țintei oficiale statale”<sup>32</sup>.

98. În această privință, contribuția esențială a hotărârii menționate este aceea că, în măsura în care criteriul de includere prevăzut de normele generale privind măsurile restrictive în cauză se bazează pe legătura unei categorii de persoane cu regimul din statul terț vizat, de exemplu faptul de a beneficia de politicile economice ale respectivului regim, Consiliul este obligat, atunci când aplică acest criteriu de includere, să demonstreze existența unei legături suficiente între persoana pe care a optat să o desemneze și regimul menționat. Astfel, includerea unei persoane pe o listă de înghețare a fondurilor va putea fi considerată ca fiind de natură să atingă obiectivul politic urmărit de Consiliu numai dacă se respectă această condiție.

99. În special, deși Curtea a admis că administratorii anumitor întreprinderi ar putea face obiectul unor măsuri restrictive, acest lucru nu se poate face decât cu condiția să se stabilească faptul că sunt asociați conducătorilor statului terț în cauză sau că activitățile acestor întreprinderi se află sub controlul acestor conducători<sup>33</sup>.

100. Prin urmare, Curtea nu se declară mulțumită cu o presupunere nesusținută de informații și de probe. În lipsa unor elemente precise și concrete care să permită stabilirea faptului că o persoană beneficiază de politicile economice ale conducătorilor unui stat terț, legătura suficientă cu regimul nu există, iar includerea trebuie să fie, în consecință, anulată<sup>34</sup>.

32 — A se vedea Beaucillon, C., *op. cit.*, p. 131.

33 — Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138, punctul 55).

34 — A se vedea Simon, D., „Mesures restrictives (Myanmar)”, *Revue Europe*, mai 2012, nr. 5, comm. 174, care arată că „soluția Curții [...] are [...] ca efect limitarea categoriei de persoane care pot fi vizate, prin impunerea unei anumite intensități a legăturii”.

101. Astfel cum vom avea ocazia să explicăm în continuare în mod mai detaliat, este evident că, în cadrul prezentelor recursuri, legătura dintre domnul Anbouba și regimul sirian este în mod considerabil mai strânsă și, prin urmare, nu poate face obiectul aceluiași cenzuri precum cele semnalate de Curte în Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138). Spre deosebire de situația din cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Consiliul a demonstrat că domnul Anbouba intra în domeniul de aplicare a criteriului de includere, mai exact că aparținea, în calitate de om de afaceri important în Siria, categoriei de persoane care beneficiază de pe urma regimului sirian sau care sprijină acest regim<sup>35</sup>.

## 2. Hotărârea Comisia și alții/Kadi

102. Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518) avea drept obiect măsurile restrictive adoptate împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii.

103. Potrivit jurisprudenței rezultate din această hotărâre, efectivitatea controlului jurisdicțional garantat de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene impune printre altele ca, „în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază decizia de includere sau de menținere a numelui unei persoane determinate pe [listele persoanelor vizate de sancțiuni], instanța Uniunii să se asigure că această decizie [...] se întemeiază pe o *bază factuală suficient de solidă* [...]. Aceasta presupune verificarea faptelor invocate în expunerea de motive pe care se bazează decizia menționată [...], astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul *dacă respectivele motive* – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză – *sunt întemeiate*”<sup>36</sup>.

104. În caz de contestare, autoritatea competentă a Uniunii este cea care are sarcina să demonstreze temeinicia motivelor reținute împotriva persoanei vizate, aceasta din urmă neavând obligația să facă dovada negativă a netemeinicii motivelor menționate. Se impune ca informațiile sau elementele pe care le prezintă autoritatea în cauză să susțină motivele reținute împotriva persoanei vizate. Dacă aceste elemente nu permit să se constate temeinicia unui motiv, atunci instanța Uniunii nu îl ia în considerare ca temei al respectivei decizii de includere sau de menținere a includerii în cauză<sup>37</sup>.

105. Astfel, „[r]espectarea [dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă] implică [...] ca, în caz de contestare în justiție, instanța Uniunii să controleze în special dacă motivele invocate [în sprijinul deciziei de includere sau de menținere a includerii] sunt suficient de precise și de concrete, precum și, dacă este cazul, dacă *materialitatea faptelor* care corespund motivului vizat *a fost dovedită* în lumina elementelor care au fost comunicate”<sup>38</sup>.

35 — La punctul 39 din Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tay Za/Consiliul (EU:C:2011:786), avocatul general Mengozzi a descris în felul următor legătura dintre tatăl recurentului, care era administrator de întreprinderi, și regimul statului terț în cauză:

– „În speță, reiese deja, în conformitate cu o apreciere a Consiliului care nu poate fi pusă la îndoială, că tatăl recurentului este asociat cu regimul birman fără a face totuși parte din guvernul în sine. Calitatea sa de «persoană asociată» regimului birman decurge din beneficiile reale obținute din politicile economice birmane de cele două societăți pe care le conduce, iar, în acest sens, legătura sa cu regimul în cauză este suficientă. Astfel fiind, tot în ceea ce îl privește pe tatăl recurentului, această legătură, deși suficientă, este înainte de toate indirectă, deoarece acesta este descris ca beneficiar pasiv al politicilor economice în raport cu care nu reprezintă un factor de decizie”.

36 — Punctul 119. Sublinierea noastră.

37 — Punctele 121-123.

38 — Punctul 136. Sublinierea noastră.

106. Raportat la situația oamenilor de afaceri importanți dintr-un regim autoritar, această cerință este similară, în opinia noastră, celei formulate de Curte la punctul 55 din Hotărârea *Tay Za/Consiliul* (EU:C:2012:138), și anume că „nu se poate exclude ca administratorii anumitor întreprinderi să poată face obiectul unor măsuri restrictive [...] *dacă se stabilește* că sunt asociați conducătorilor [țării terțe vizate] sau că activitățile acestor întreprinderi se află sub controlul acestor conducători”<sup>39</sup>.

107. În această privință, pentru a fi considerată suficientă, demonstrarea existenței unei legături între persoana inclusă și regimul statului terț în cauză trebuie să se sprijine pe o bază factuală suficient de solidă.

108. Astfel cum vom vedea mai departe, baza factuală este, în cadrul cauzelor în care s-au introdus prezentele recursuri, compusă atât din fapte notorii, cât și din fapte necontestate, astfel încât se putea considera că s-a stabilit existența unei legături suficiente între domnul Anbouba și regimul sirian.

### 3. Hotărârea Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Hotărârea Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) trebuie menționată întrucât aceasta aplică, în materie de măsuri restrictive care vizează un stat terț, considerațiile cuprinse în Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518), care avea drept obiect o măsură antiteroristă.

110. Celălalt aspect al interesului prezentat de această hotărâre importantă este faptul că aceasta nu se limitează la a menționa caracterul preventiv al măsurilor restrictive, fără să le identifice consecințele, ci ține seama pe deplin de acest caracter atunci când analizează temeinicia măsurii de înghețare a fondurilor contestată.

111. Caracterul preventiv, iar nu represiv, al măsurilor restrictive afectează, desigur, caracterul, tipul și intensitatea probei care i se poate solicita Consiliului.

112. Cauza privea includerea Kala Naft pe lista persoanelor și entităților ale căror fonduri sunt înghețate pentru că susțin activitățile nucleare care prezintă un risc de proliferare desfășurate de Republica Islamică Iran sau activitățile de dezvoltare a vectorilor purtători de arme nucleare. Kala Naft este o societate iraniană deținută de National Iranian Oil Company (denumită în continuare „NIOC”) și care are rolul de a efectua în mod centralizat achiziții pentru activitățile din domeniul petrolului, al gazelor și al petrochimiei ale grupului NIOC.

113. În concluziile noastre prezentate în acea cauză, am pus accent pe caracterul preventiv al măsurilor restrictive care vizau Republica Islamică Iran și pe consecințele care trebuiau desprinse în materie de probațiune. În ceea ce privește aprecierea temeiniciei motivării, am arătat că, în cazul în care, pe baza tuturor elementelor din dosar și a contextului de care dispune, instanța Uniunii este în măsură să constate că riscul pe care îl prezintă o persoană sau o entitate în raport cu combaterea proliferării nucleare este stabilit în mod suficient, această persoană sau entitate poate fi considerată, în mod întemeiat, că susține proliferarea nucleară și, în consecință, poate fi vizată de o măsură de înghețare a fondurilor.

114. Considerăm că hotărârea Curții se înscrie în acest demers.

115. În hotărârea sa, Curtea a analizat mai întâi modul în care Tribunalul a identificat și a interpretat normele generale și textele aplicabile și apoi a analizat mai concret modul în care Tribunalul a controlat motivarea și temeinicia actelor în litigiu.

39 — Sublinierea noastră.

116. În ceea ce privește normele generale, Curtea a pornit de la următoarea dublă constatare. Pe de o parte, aceste norme generale stabileau o legătură între achiziționarea de produse și de tehnologii interzise, în speță achiziționarea de echipamente și de tehnologii-cheie pentru sectoare esențiale ale industriei iraniene a petrolului și gazelor naturale, și proliferarea nucleară<sup>40</sup>.

117. Pe de altă parte, normele generale vizau drept criteriu de includere participarea, asocierea directă sau susținerea activităților nucleare ale Iranului care prezintă un risc de proliferare. În această privință, Curtea a decis că „noțiunea «susținere» implică un grad de legătură cu activitățile nucleare ale Iranului mai mic decât noțiunile «participare» și «asociere directă» și că ea este susceptibilă să includă achiziționarea sau comercializarea de produse și de tehnologii care au legătură cu industria petrolului și gazelor”<sup>41</sup>. Pentru a susține această interpretare, Curtea a luat în considerare mai multe acte care menționează veniturile derivate din sectorul energetic și riscurile legate de materialele destinate utilizării în industria petrolului și gazelor. Aceste elemente au permis Curții să constate că „actele în litigiu au vizat industria petrolului, gazelor și petrochimică iraniană din cauza riscului pe care îl prezenta această industrie pentru proliferarea nucleară, atât prin veniturile pe care le genera, cât și prin utilizarea unor echipamente și materiale asemănătoare cu cele necesare în anumite activități sensibile din cadrul ciclului combustibilului nuclear”<sup>42</sup>.

118. Curtea a dedus din aceasta că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că „adoptarea unor măsuri restrictive împotriva unei entități presupune ca aceasta să fi adoptat în prealabil un comportament reprobabil efectiv, numai riscul ca entitatea vizată să adopte un asemenea comportament în viitor nefiind suficient”<sup>43</sup>. „Astfel, diferitele dispoziții ale actelor în litigiu care prevăd înghețarea fondurilor sunt redactate în manieră generală («participând, fiind asociate în mod direct sau susținând [...]»), fără referire la comportamente prealabile deciziei de înghețare a fondurilor”<sup>44</sup>. Potrivit Curții, rezultă că, „chiar și atunci când vizează o entitate determinată, referirea la o finalitate generală, astfel cum reiese din statutul acestei din urmă entități, poate fi suficientă pentru a justifica adoptarea unor măsuri restrictive”<sup>45</sup>.

119. În lumina normelor generale care definesc criteriul de includere, Curtea a considerat în continuare că primul motiv al includerii, potrivit căruia Kala Naft comercializează echipamente pentru sectorul petrolier și al gazelor care pot fi utilizate pentru programul nuclear iranian, este suficient de precis și de concret pentru a permite societății Kala Naft să verifice temeinicia actelor în litigiu și să se apere în fața Tribunalului, iar acestuia să își exercite controlul. În ceea ce privește temeinicia măsurii și, mai precis, materialitatea faptelor invocate în acest prim motiv, Curtea a considerat, tot în lumina normelor generale care definesc criteriul de includere, că „Consiliul avea dreptul să considere că puteau fi adoptate măsuri împotriva Kala Naft întrucât comercializa echipamente pentru sectorul petrolier și al gazelor care pot fi utilizate pentru programul nuclear iranian”<sup>46</sup>.

40 — Punctele 76 și 77.

41 — Punctul 80.

42 — Punctul 112.

43 — Punctul 84.

44 — Punctul 85.

45 — *Idem*.

46 — Punctul 88.

120. În această privință, Curtea a luat în considerare următoarea bază factuală, și anume că Kala Naft efectua în mod centralizat achiziții pentru grupul companiei petroliere naționale iraniene, NIOC. Curtea a arătat că acest aspect rezulta din statutul acestei societăți și nu era contestat de aceasta. Kala Naft însăși expunea faptul că vocația sa de a-și desfășura activitatea exclusiv în sectorul petrolului, al gazelor și al petrochimiei reieșea cu claritate din metodele sale de lucru<sup>47</sup>. În plus, Kala Naft însăși arăta că participă în mod obișnuit la achiziționarea de valve din aliaj pentru NIOC sau pentru filialele acesteia<sup>48</sup>.

121. Având în vedere aceste elemente, Curtea a constatat că faptele invocate în primul motiv au fost dovedite la un standard juridic corespunzător și că acest prim motiv justifică singur includerile pe listele actelor în litigiu.

122. La punctul 105 din hotărâre, Curtea a constatat de asemenea, în ceea ce privește elementele care dovedeau realitatea motivelor reținute împotriva Kala Naft, că activitatea pe care o desfășura, respectiv aceea de a efectua în mod centralizat achiziții pentru grupul NIOC, rezulta atât din statutul său, cât și din broșurile pe care le edita. Prin urmare, Consiliul nu avea obligația de a face prin alte elemente dovada activității desfășurate de Kala Naft.

123. Această hotărâre este importantă prin aceea că demonstrează faptul că cerința menționată de Curte în Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518) în ceea ce privește nivelul de probațiune nu conduce în mod sistematic la anularea măsurilor de înghețare a fondurilor. Astfel, noțiunea „bază factuală suficient de solidă” este suficient de largă și de maleabilă pentru a permite instanțelor Uniunii să adapteze tipul și nivelul de probațiune necesar în funcție de contextul în care se înscriu măsurile în cauză.

124. Pe de altă parte, modul în care Curtea a organizat raționamentul trebuie să fie aprobat, în sensul că aceasta a procedat mai întâi la o analiză exactă a domeniului de aplicare al criteriului de includere care figurează în normele generale privind măsurile restrictive în cauză, înainte de a desprinde consecințele acestuia în cadrul analizei temeiniciei măsurii individuale care viza societatea Kala Naft. Astfel cum demonstrează această cauză, analiza temeiniciei unei măsuri restrictive este, astfel, strâns legată de modul în care este conceput criteriul de includere care figurează în normele generale.

125. În această privință, trebuie observat că Curtea a pus accent pe faptul că Consiliul beneficiază de o putere largă de apreciere atunci când stabilește criteriul de includere care figurează în normele generale. Astfel, Curtea a precizat, la punctul 120 din Hotărârea Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), referitor la faptul că recurenta contesta proporționalitatea normelor generale în temeiul cărora se decisese includerea sa pe liste, că „trebuie amintit că, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării principiului proporționalității, Curtea a statuat că trebuie să se recunoască o largă putere de apreciere legiuitorului Uniunii în domenii care implică din partea acestuia *alegeri de natură politică*, economică și socială și în care este chemat să efectueze aprecieri complexe. Curtea a dedus de aici că numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în aceste domenii în raport cu obiectivul pe care instituția competentă urmărește să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri”<sup>49</sup>.

126. Mai concret, această hotărâre constituie o ilustrare a faptului că existența unor elemente factuale obiective și notorii derivate din activitatea unei întreprinderi și asociate unor fapte necontestate poate fi suficientă pentru a considera că Consiliul a îndeplinit sarcina probei care îi incumbă.

47 — Punctul 89.

48 — Punctul 90.

49 — Sublinierea noastră.

#### 4. Sinteza cerințelor privind sarcina probei în materie de măsuri restrictive

127. În ceea ce privește măsurile având ca obiect exercitarea unei presiuni asupra unui stat terț, criteriile de includere se întemeiază în general pe legătura de asociere între anumite categorii de persoane și statul în cauză. În această privință, administratorii anumitor întreprinderi pot face obiectul unor măsuri restrictive, cu condiția să se stabilească faptul că sunt asociați conducătorilor statului în cauză sau că activitățile acestor întreprinderi se află sub controlul acestor conducători.

128. Demonstrarea acestei legături de asociere trebuie să se sprijine pe o bază factuală suficient de solidă. Altfel spus, motivele care susțin includerea unei persoane pe o listă de înghețare a fondurilor trebuie să fie suficient întemeiate.

129. De vreme ce o măsură restrictivă se adoptă în aplicarea unui criteriu de includere întemeiat pe legătura dintre o categorie de persoane și regimul din statul terț în cauză, de exemplu faptul de a beneficia de pe urma regimului sau de a-l sprijini, măsura în cauză nu poate fi adoptată decât pe baza unor elemente precise și concrete care permit să se dovedească faptul că persoana vizată beneficiază de politicile economice puse în aplicare de conducătorii statului terț în cauză sau îi susține pe aceștia din urmă.

130. Aceste elemente precise și concrete pot consta în fapte notorii și/sau necontestate. Elementele derivate dintr-o activitate economică desfășurată de o persoană sau funcția ocupată de aceasta pot constitui, în funcție de context, indicii suficiente pentru faptul că includerea persoanei respective este de natură să atingă obiectivul vizat de Uniune. În acest caz, Consiliul nu este obligat să prezinte elemente de probă suplimentare.

131. În continuare, trebuie să analizăm dacă raționamentul urmat de Tribunal în hotărârile atacate este compatibil cu regulile privind sarcina probei astfel cum rezultă acestea din jurisprudența Curții.

#### *B – Compatibilitatea raționamentului Tribunalului cu regulile privind sarcina probei în materie de măsuri restrictive*

132. Pentru a respinge obiecția potrivit căreia Consiliul ar fi procedat la o răsturnare a sarcinii probei, Tribunalul a dezvoltat, în hotărârile atacate, un raționament bazat pe noțiunea de prezumție.

133. Raționamentul urmat de Tribunal poate fi rezumat după cum urmează.

134. Mai întâi, Tribunalul a pornit de la constatarea, întemeiată pe considerentele Deciziei 2011/522, potrivit căreia, întrucât măsurile restrictive adoptate prin Decizia 2011/273 nu au permis oprirea represiunii regimului sirian împotriva populației civile din Siria, Consiliul a considerat că măsurile în cauză trebuiau aplicate unui număr mai mare de persoane și entități care beneficiau de politicile regimului sau care sprijineau aceste politici, în special celor care finanțau regimul sau care furnizau sprijin logistic regimului, mai ales structurilor de securitate, sau care subminau eforturile depuse în vederea unei tranziții pașnice către democrație. Tribunalul a dedus de aici că Decizia 2011/522 a extins măsurile restrictive la principalii antreprenori sirieni, întrucât Consiliul considera că administratorii principalelor întreprinderi siriene puteau fi calificați drept persoane asociate regimului sirian, întrucât activitățile comerciale ale acestor întreprinderi nu ar fi putut prospera decât dacă beneficiau de favoruri din partea regimului în cauză și dacă îi furnizau în schimb un anumit sprijin. Tribunalul a arătat că, procedând astfel, Consiliul a intenționat să recurgă la o prezumție de sprijin pentru regimul sirian aplicată împotriva administratorilor principalelor întreprinderi din Siria.

135. Prin urmare, în etapa analizei criteriului de includere, astfel cum a fost definit de Decizia 2011/522, Tribunalul a ajuns la concluzia că extinderea acestui criteriu ar fi întemeiată pe o prezumție de sprijin pentru regimul sirian furnizat de principalii administratori de întreprinderi din Siria. În continuare, Tribunalul a menționat motivele factuale pentru care Consiliul aplicase, în ceea ce îl privește pe domnul Anbouba, o prezumție de sprijin pentru regimul în cauză.

136. În continuarea raționamentului său, Tribunalul a analizat dacă Consiliul putea, fără a săvârși o eroare de drept, să îi aplice domnului Anbouba această prezumție de sprijin. Aceasta este etapa în care Tribunalul a statuat că prezumția aplicată de Consiliu în privința recurentului avea temei legal, era proporțională și era refragabilă. Tribunalul a concluzionat că Consiliul nu săvârșise nici o eroare de drept considerând calitatea de om de afaceri important în Siria a domnului Anbouba ca fiind suficientă în sine pentru a-i permite să prezume că acesta din urmă furniza un sprijin economic regimului sirian.

137. Trebuie verificat dacă, prin acest raționament, Tribunalul a încălcat sau nu a încălcat normele privind sarcina probei, astfel cum au fost definite de Curte.

138. În această privință – chiar dacă utilizarea noțiunii de prezumție în jurul căreia Tribunalul și-a articulat raționamentul nu derivă din jurisprudența Curții citată anterior, cu excepția Hotărârii Tay Za/Consiliul (EU:C:2012:138), în cadrul căreia aceasta a fost în cele din urmă considerată insuficientă pentru a justifica măsura în cauză –, considerăm că Tribunalul a procedat, în esență, la o evaluare corectă a sarcinii probei care incumbă Consiliului, având în vedere contextul sirian și elementele de probă și informațiile de care dispunea.

139. În vederea expunerii motivelor pentru care împărtășim concluzia la care a ajuns Tribunalul, vom identifica, într-o primă etapă, criteriul de includere derivat din normele generale privind măsurile restrictive în cauză, iar ulterior vom examina, într-o a doua etapă, modul în care a fost aplicat acest criteriu de includere.

#### 1. Criteriul general de includere

140. Pentru a controla legalitatea măsurilor individuale de includere pe listele de înghețare a fondurilor, instanța Uniunii trebuie să analizeze mai întâi care este criteriul general de includere stabilit de Consiliu. Astfel, în lumina acestui criteriu, instanța Uniunii va trebui să aprecieze în fiecare caz caracterul suficient de precis și de concret al motivelor prevăzute în actele în litigiu, caracterul stabilit al materialității faptelor care corespund motivului în cauză în lumina elementelor care i-au fost comunicate, precum și, în sfârșit, caracterul suficient al faptelor invocate pentru a justifica măsura de includere.

141. Remarcăm, de la bun început, că Tribunalul a început să analizeze aspectul dacă se respectaseră sau nu se respectaseră regulile privind sarcina probei pornind de la o analiză a criteriului de includere care figurează în Decizia 2011/522.

142. Din această analiză reiese că, în contextul măsurilor restrictive adoptate cu scopul de a exercita presiune asupra regimului sirian, includerea unor persoane pe listele de înghețare a fondurilor a fost extinsă în mod progresiv astfel încât să vizeze nu doar cercul conducătorilor Republicii Arabe Siriene, ci și persoanele și entitățile care beneficiază de politicile regimului din acest stat terț sau care le sprijină.

143. Prin Decizia 2011/273, Uniunea a condamnat în mod ferm actele violente de represiune, inclusiv prin folosirea muniției de război, îndreptate împotriva demonstranților pașnici din numeroase localități din Siria, care au cauzat decesul mai multor demonstranți, precum și rănirea și reținerea arbitrară de persoane. Astfel, Uniunea a solicitat forțelor de securitate siriene să dea dovadă de reținere și să nu

recurgă la acte de represiune [considerentul (2) al acestei decizii]. Considerentul (3) al deciziei menționate arată că, având în vedere gravitatea situației, ar trebui impuse măsuri restrictive împotriva Siriei și împotriva persoanelor răspunzătoare de represiunea violentă împotriva populației civile din Siria. Prin urmare, articolul 4 alineatul (1) din Decizia 2011/273 prevede că se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de către persoane răspunzătoare de represiunea violentă împotriva populației civile din Siria, precum și de către persoane fizice sau juridice și entități asociate acestora.

144. Ulterior, în Decizia 2011/522, Consiliul a amintit în considerentul (2) al acesteia că, la 18 august 2011, Uniunea a condamnat în cei mai duri termeni campania brutală pe care Bashar Al-Assad și regimul său au dus-o împotriva propriei populații și care a dus la uciderea sau rănirea multor cetățeni sirieni. Uniunea a subliniat în mod repetat faptul că represiunea brutală trebuie oprită, protestatarii reținuți trebuie eliberați, trebuie să se permită accesul liber al organizațiilor umanitare și al organizațiilor internaționale pentru drepturile omului, precum și al mediei și trebuie să se inițieze un dialog național veritabil și deschis tuturor. Consiliul constată, în cadrul aceluiași considerent, că regimul sirian a continuat să sfideze apelurile venite din partea Uniunii, dar și din partea comunității internaționale. În acest context, Uniunea a decis, astfel cum reiese din considerentul (3) al acestei decizii, să adopte măsuri restrictive suplimentare împotriva regimului sirian.

145. Astfel, în considerentul (4) al Deciziei 2011/522 se prevede că „[r]estricțiile privind admisia și înghețarea fondurilor și resurselor economice ar trebui aplicate *unui număr mai mare de persoane și entități care beneficiază de politicile regimului sau care sprijină aceste politici*, în special persoanelor și entităților *care finanțează regimul* sau care furnizează sprijin logistic regimului, în special structurilor de securitate, sau care subminează eforturile depuse în vederea unei tranziții pașnice către democrație în Siria”<sup>50</sup>.

146. Această voință s-a concretizat într-o modificare a articolului 4 alineatul (1) din Decizia 2011/273, care prevede, de atunci, că „[s]e îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de către persoane răspunzătoare de represiunea violentă împotriva populației civile din Siria, *precum și de către persoane și entități care beneficiază de pe urma regimului sau care sprijină regimul* și de către persoane sau entități asociate acestora”<sup>51</sup>.

147. Această extindere a criteriului de includere s-a concretizat în Regulamentul nr. 878/2011, care a modificat Regulamentul nr. 442/2011. Astfel, articolul 5 alineatul (1) din acesta din urmă, cu modificările ulterioare, vizează, pe lângă categoria persoanelor responsabile de represiunea violentă împotriva populației civile din Siria, și categoria „persoanelor și entităților *care beneficiază de avantaje din partea regimului sau care îl sprijină pe acesta* sau a persoanelor și entităților asociate cu acestea”<sup>52</sup>.

148. Ulterior, Decizia 2011/782 a abrogat Decizia 2011/273 și a reunit într-un instrument juridic unic măsurile impuse de aceasta din urmă și măsurile suplimentare. Articolul 18 alineatul (1) din Decizia 2011/782, referitor la restricțiile privind admisia, precum și articolul 19 alineatul (1) din aceasta, care se referă la măsurile de înghețare a fondurilor și a resurselor economice, vizează categoria persoanelor „care beneficiază de pe urma regimului sau care sprijină regimul”. Decizia 2011/782 a fost pusă în aplicare prin Regulamentul nr. 36/2012 de abrogare a Regulamentului nr. 442/2011.

149. Această extindere a criteriului de includere pe listele de persoane ale căror fonduri sunt înghețate a fost însoțită de instituirea unor măsuri restrictive suplimentare, de exemplu interdicția privind investițiile în sectorul țiteiului, interdicția privind participarea la anumite proiecte de infrastructură și realizarea de investiții în astfel de proiecte sau interzicerea livrării de bancnote și monede siriene Băncii Centrale a Siriei.

50 — Sublinierea noastră.

51 — A se vedea articolul 1 punctul 3 din Decizia 2011/522. Sublinierea noastră.

52 — A se vedea articolul 1 punctul 3 din Regulamentul nr. 878/2011. Sublinierea noastră.

150. Prin urmare, începând cu anul 2011, strategia Uniunii a constat în instituirea atât a unor măsuri restrictive cu caracter general, precum interzicerea investițiilor în anumite sectoare economice, cât și a unor măsuri restrictive cu caracter individual, precum măsurile de înghețare a fondurilor și a resurselor economice. Atâta timp cât represiunea împotriva populației civile continuă, se instituie noi măsuri, pentru a crește presiunea asupra regimului sirian și a-l obliga să își schimbe atitudinea. Gravitatea situației din Siria și faptul că nu s-au înregistrat progrese impun astfel instituirea de măsuri restrictive suplimentare.

151. În ceea ce privește măsurile de înghețare a fondurilor, criteriul de includere a fost extins la categoria de persoane și entități care beneficiază de pe urma regimului sau care îl sprijină.

152. Astfel cum reiese din considerentul (4) al Deciziei 2011/522, această extindere a criteriului de includere vizează să împiedice furnizarea de sprijin financiar și logistic regimului de către anumite persoane și entități. Astfel, potrivit aprecierii Consiliului, prin paralizarea acestui sprijin, se va putea atinge obiectivul constând în oprirea actelor de violență comise de regimul lui Bashar Al-Assad.

153. Prin instituirea unui astfel de criteriu de includere, Consiliul a apreciat că înghețarea fondurilor care aparțin persoanelor și entităților care beneficiază de pe urma regimului menționat poate contribui la slăbirea acestuia din urmă prin diminuarea sprijinului pe care îl furnizează această categorie de persoane și de entități.

154. În această privință, este important să se recunoască faptul că Consiliul beneficiază de o marjă largă de apreciere la definirea normelor generale privind criteriile de includere. Amintim că Curtea s-a pronunțat în acest sens la punctul 120 din Hotărârea Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. Potrivit considerentelor (2)-(4) ale Deciziei 2011/522, Consiliul are drept obiectiv oprirea represiunii brutale a președintelui sirian Bashar Al-Assad și a regimului acestuia împotriva propriei populații, eliberarea protestatarilor reținuți, permiterea accesului liber pe teritoriul sirian al organizațiilor umanitare și al organizațiilor internaționale pentru drepturile omului, precum și al mediei și inițierea unui dialog național veritabil și deschis tuturor.

156. Având în vedere importanța și caracterul obiectivelor urmărite astfel, Consiliul putea considera că era necesar să se extindă domeniul de aplicare *ratione personae* al măsurilor restrictive dincolo de cercul conducătorilor statului terț în cauză. Consiliul trebuie să aprecieze dacă, ținând seama de rezultatele obținute prin aplicarea măsurilor restrictive precedente, era sau nu era oportună extinderea domeniului de aplicare al acestora astfel încât să se intensifice presiunea exercitată asupra statului terț în cauză.

157. În plus, Consiliul are puterea să aprecieze că, dacă măsurile restrictive în cauză nu ar viza decât conducătorii regimului sirian, iar nu și persoanele care beneficiază de pe urma acestui regim sau care îl susțin, realizarea obiectivelor urmărite de Consiliu ar fi putut fi împiedicată, întrucât acești conducători ar putea să obțină ușor sprijinul, în special financiar, de care au nevoie pentru continuarea represiunii împotriva populației civile, prin intermediul altor persoane care ocupă fie funcții de conducere în instituțiile statului sirian<sup>53</sup>, fie o poziție economică importantă în cadrul acestui stat. În consecință, Consiliul putea să estimeze în mod legitim că adoptarea unor măsuri restrictive împotriva categoriei de persoane și a entităților care beneficiau de pe urma regimului din statul terț în cauză și care, din acest motiv, erau legate de acest regim era de natură să contribuie la exercitarea unei presiuni asupra acestui regim susceptibile să determine încetarea sau să atenueze represiunea împotriva populației civile<sup>54</sup>. Prin urmare, alegerea făcută de Consiliu de a extinde domeniul de aplicare *ratione personae* al

53 — A se vedea în această privință Hotărârea Mayaleh/Consiliul (T-307/12 și T-408/13, EU:T:2014:926, punctul 147).

54 — *Ibidem* (punctul 148).

măsurilor restrictive la persoanele care beneficiază de pe urma regimului este conformă cu funcția esențială a măsurilor destinate să determine încetarea comiterii de violențe de către un regim autoritar precum cel sirian, și anume funcția coercitivă având drept scop obținerea unei modificări a unei situații sau a unui comportament<sup>55</sup>.

158. Definirea de către Consiliu a normelor generale privind criteriile de includere se sprijină în mod necesar pe prezumții, în măsura în care aceste norme sunt stabilite pe baza unei evaluări a legăturii întreținute de o categorie de persoane cu regimul și deci pe influența pe care ar putea să o aibă măsurile restrictive asupra urmării obiectivului stabilit de Consiliu, în speță oprirea represiunii sângeroase împotriva populației civile din Siria. Altfel spus, în etapa stabilirii unui criteriu de includere, Consiliul se sprijină în mod necesar pe o evaluare a efectului potențial pe care l-ar putea avea asupra obiectivului urmărit desemnarea persoanelor care intră într-o anumită categorie.

159. În cazul care ne preocupă, Consiliul a considerat, în cadrul stabilirii criteriului general de includere, că faptul de a beneficia de pe urma regimului sirian implica existența unei relații apropiate față de acest regim. În consecință, prin vizarea acestei categorii de persoane, măsurile de înghețare a fondurilor ar putea să contribuie la slăbirea regimului în cauză. Adoptând această apreciere, Consiliul s-a menținut în limitele puterii largi de apreciere pe care, astfel cum am văzut, trebuie să i-o recunoaștem.

## 2. Aplicarea criteriului general de includere

160. Adoptarea măsurilor restrictive împotriva domnului Anbouba exprimă voința Consiliului de a include anumiți administratori de întreprinderi în categoria persoanelor care beneficiază de urma regimului sirian sau care îl sprijină.

161. În această privință, Consiliul a considerat, astfel cum reiese de la punctul 32 din Hotărârea T-563/11 și de la punctul 42 din Hotărârea T-592/11, că administratorii principalelor întreprinderi din Siria puteau fi considerați drept persoane asociate regimului sirian, întrucât activitățile comerciale ale acestor întreprinderi nu ar fi putut prospera decât dacă beneficiau de favoruri din partea regimului în cauză și dacă îi furnizau în schimb un anumit sprijin.

162. Prin urmare, Consiliul a stabilit o relație între cele două componente ale criteriului de includere, care, amintim, vizează, cu titlu alternativ, categoria de persoane care beneficiază de pe urma regimului sau categoria acelor care îl sprijină. Astfel, Consiliul a considerat că o persoană nu ar fi putut beneficia de politicile în cauză dacă nu ar fi susținut regimul.

163. Această relație între cele două componente ale criteriului de includere s-a regăsit în motivele inițiale ale includerii domnului Anbouba, și anume „Președinte [al SAPCO]. Acordă sprijin economic regimului sirian”. Motivele menționate în anexa II la Regulamentul nr. 36/2012 sunt întemeiate de asemenea, parțial, pe existența unui sprijin financiar furnizat de domnul Anbouba regimului sirian.

164. Astfel cum reiese din aceste motive, Consiliul s-a sprijinit pe poziția economică a domnului Anbouba, deducând din aceasta că el sprijinea din punct de vedere economic regimul lui Bashar Al-Assad.

55 — A se vedea Beaucillon, C., *op. cit.*, p. 485.

165. Dezbateră în fața Tribunalului a permis Consiliului să susțină motivele menționate prin prezentarea mai multor de elemente factuale care demonstă, pe de o parte, poziția economică importantă a domnului Anbouba și, pe de altă parte, existența unor relații de afaceri între acesta din urmă și un apropiat al lui Bashar Al-Assad și, în sfârșit, exercitarea de către domnul Anbouba a unor funcții administrative în sectorul economic. Aceste elemente factuale sunt menționate la punctul 33 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 43 din Hotărârea T-592/11.

166. Tribunalul s-a bazat de asemenea, la punctul 38 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 48 din Hotărârea T-592/11, pe caracterul autoritar al regimului sirian și pe controlul strict exercitat de stat asupra economiei siriene, pentru a statua că Consiliul putea să considere, în mod întemeiat, drept constatare cu caracter general pe baza experienței comune dobândite faptul că activitățile unuia dintre principalii oameni de afaceri din Siria, activ în numeroase sectoare, nu ar fi putut prospera decât dacă beneficia de favoruri din partea regimului menționat și îi furniza în schimb un anumit sprijin.

167. Pe baza acestui temei factual, Tribunalul a apreciat că Consiliul îi aplicase domnului Anbouba o prezumție de sprijin pentru regimul sirian.

168. Deși suntem de acord, în esență, cu concluzia la care a ajuns Tribunalul, și anume că Consiliul a îndeplinit sarcina probei care îi incumbă, nu suntem, în schimb, convinși că, odată efectuată identificarea criteriului de includere, analiza privind aplicarea acestui criteriu trebuie să se realizeze utilizând noțiunea de prezumție și apreciind de fiecare dată dacă această prezumție se sprijină pe un temei legal, dacă este proporțională și dacă este refragabilă.

169. Prezentele cauze demonstrează, în opinia noastră, că un raționament articulat integral în jurul noțiunii de prezumție complică analiza în loc să o simplifice. În plus, utilizarea acestei noțiuni conduce la situația paradoxală în care, cu cât se sprijină mai mult prezumția pe o bază factuală solidă, cu atât i se va reproșa că este irefragabilă și, prin urmare, contestabilă din principiu.

170. În consecință, considerăm că este mai clar și mai conform cu jurisprudența Curții să verificăm, mai simplu, dacă, în ceea ce privește criteriul de includere care figurează în normele generale privind măsurile restrictive în cauză, Consiliul a îndeplinit sau nu a îndeplinit sarcina probei care îi incumbă. În acest scop, instanța Uniunii trebuie să determine dacă, având în vedere informațiile și elementele de probă furnizate de Consiliu, aceasta poate să considere că motivele pe care s-a bazat includerea unei persoane sunt suficient întemeiate. Mai precis, într-o situație precum cea în cauză în prezentele recursuri, instanța Uniunii trebuie să verifice dacă măsura în cauză a fost adoptată pe baza unor elemente precise și concrete care permit să se stabilească faptul că persoana inclusă beneficiază de politicile economice ale conducătorilor statului terț sau le oferă un sprijin acestora din urmă.

171. Desigur, dacă dorește să exercite un control realist, instanța Uniunii trebuie să ia în considerare întregul context în care se înscriu măsurile restrictive în cauză. Astfel cum vom explica în mod mai detaliat în considerațiile următoare, este evident că, atunci când aceste măsuri vizează un stat terț aflat în război civil și condus de un regim autoritar, caracterul urgent al situației și dificultățile întâmpinate de anchetă nu permit instanței Uniunii să solicite un nivel ridicat de probațiune. În acest caz, instanța Uniunii trebuie să considere că, odată ce Consiliul îi prezintă o serie de indicii precise, concrete și concordante în sprijinul motivelor includerii, acesta îndeplinește sarcina probei care îi incumbă.

172. Reticența noastră în privința utilizării noțiunii de prezumție în etapa aplicării criteriului de includere ne duce la concluzia că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept articulându-și întreaga demonstrație în jurul acestei noțiuni. În aceste condiții, trebuie amintit că dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, dacă motivele unei hotărâri a Tribunalului relevă o încălcare a dreptului Uniunii, însă dispozitivul acesteia apare ca fiind temeinic pentru alte motive de drept, recursul trebuie

respins<sup>56</sup>. Or, întrucât suntem de acord cu concluzia la care a ajuns, în esență, Tribunalul, și anume că Consiliul a îndeplinit sarcina probei care îi incumbă, nu este necesar să se admită prezentele recursuri.

173. În conformitate cu concluzia la care a ajuns Tribunalul, motivele pe care se bazează includerea domnului Anbouba pot fi considerate ca fiind suficient întemeiate.

174. Astfel, întrucât avea la dispoziție atât fapte notorii, cât și fapte necontestate, Tribunalul a putut să considere, în mod întemeiat, că sarcina probei care incumbă Consiliului a fost îndeplinită.

175. Pe de altă parte, ținând seama de caracteristicile specifice ale regimului sirian, precum și de contextul războiului civil din Siria, nu se poate reproșa Tribunalului că nu a solicitat Consiliului să îi prezinte elemente de probă suplimentare.

#### a) Faptele notorii

176. În mod întemeiat, la punctul 38 din Hotărârea T-563/11 și la punctul 48 din Hotărârea T-592/11, Tribunalul a pus accentul pe relațiile de interdependență dintre mediile de afaceri din Siria și regimul lui Bashar Al-Assad.

177. Existența acestor relații constituie, în opinia Tribunalului, o „constatare cu caracter general pe baza experienței comune dobândite”. Altfel spus, este vorba despre un fapt notoriu.

178. În această privință, trebuie precizat că jurisprudența exclude, în principiu, verificarea în cadrul recursului a aspectului dacă un fapt este sau nu este notoriu, cu excepția cazurilor de denaturare a faptelor<sup>57</sup>.

179. În orice caz, arătăm că existența unor relații de interdependență între mediile de afaceri din Siria și regimul lui Bashar Al-Assad rezultă din numeroase studii privind acest regim.

180. Astfel, este un fapt notoriu că, sub acest regim autoritar, dominat de leadership-ul baathist, accesul la resursele politice și economice se realizează prin intermediul unor instituții precum partidul Baath, serviciile de informații și armată.

181. Din anii '90, regimul a reușit să își atragă sprijinul burgheziei de afaceri, în special în cadrul consultărilor electorale, ceea ce i-a permis accesul în Parlament<sup>58</sup>. Această grupare socială a ajuns astfel în poziția de a apăra anumite interese de grup în cadrul regimului<sup>59</sup>. Acest sistem de coluziune de interese a asigurat și continuă să asigure baza pe care se sprijină regimul baathist<sup>60</sup>.

56 — A se vedea printre altele Hotărârea Artegodan/Comisia (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punctul 94 și jurisprudența citată).

57 — Potrivit Curții, „trebuie [...] arătat, în primul rând, că persoanei care invocă fapte în sprijinul unei solicitări îi revine, în principiu, obligația de a aduce dovada realității acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea [...] Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], punctul 52) și că, dacă se derogă de la această regulă atunci când se invocă fapte notorii, constatarea dacă faptele în cauză au sau nu au un caracter notoriu intră în competența instanței de prim grad și constituie o apreciere a faptelor, apreciere care, cu excepția cazului în care există o denaturare, nu este supusă controlului exercitat în cadrul unui recurs [a se vedea în acest sens Hotărârea [...] OAPI/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], punctele 39 și 45, precum și jurisprudența citată)” [a se vedea Ordonanța Provincia di Ascoli Piceno și Comune di Monte Urano/Apache Footwear și alții, C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, punctul 9].

58 — A se vedea Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad – Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Paris, 2013, p. 267 și 268.

59 — *Ibidem* (p. 270 și 271).

60 — *Ibidem* (p. 272).

182. Pe de altă parte, procesul de liberalizare a economiei inițiat de Bashar Al-Assad nu trebuie să disimuleze persistența unui control strict al statului asupra economiei siriene<sup>61</sup>. Aceasta a rămas puternic reglementată și subvenționată, astfel încât procesul de liberalizare are un caracter selectiv<sup>62</sup>. Acest fenomen a contribuit la apariția unei „burghezii de afaceri clientelitate”<sup>63</sup>, regimul fiind marcat de corupție la nivelul administrației<sup>64</sup>.

183. Astfel, s-au creat relații strânse, adesea cu ramificații familiale, între oamenii de afaceri dornici să profite de pe urma deschiderii economiei siriene și regimul aflat la putere. Astfel, regimul își asigură un sprijin politic și financiar din partea administratorilor de întreprinderi, în timp ce aceștia din urmă puteau să se folosească de relațiile lor cu regimul pentru a face să prospere activitățile lor comerciale<sup>65</sup>. În acest mod, s-a dezvoltat o relație de interdependență între mediile de afaceri și regimul aflat la putere<sup>66</sup>. Elita comercială a devenit astfel un element esențial de sprijin pentru acest regim<sup>67</sup>.

184. Având în vedere aceste elemente, Tribunalul a avut posibilitatea, în mod întemeiat, să se sprijine pe relațiile de interdependență dintre mediile de afaceri și regimul sirian pentru a considera că acestea constituiau un indiciu solid de sprijin furnizat regimului sirian de către un administrator de întreprindere precum domnul Anbouba.

61 — *Ibidem*. Autorul arată că, în pofida voinței afirmate de a trece de la o economie dirijată și protejată la o economie de piață și deschisă, „majoritatea înalților responsabili [baathiști], în frunte cu Bashar [Al-Assad], nu ascund faptul că intenționează să își asigure controlul integral asupra procesului de transformare a structurilor economiei naționale” (p. 297 și 298).

62 — A se vedea Friberg Lyme, R., „Sanctioning Assad’s Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011”, *Danish Institute for International Studies Report* 2012:13. La pagina 15, respectiv la pagina 18, autorul arată:

„The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.”

„The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.”

63 — A se vedea Belhadj, S., *op. cit.*, p. 344.

64 — A se vedea „Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges”, *International Crisis Group, Middle East Report* nr. 24, 11 februarie 2004, p. 3, respectiv p. 11:

„Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.”

„[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. [...] [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.”

65 — A se vedea Friberg Lyme, R., *op. cit.* La pagina 20, respectiv la pagina 21, autorul arată:

„[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies [...]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.”

„The lion’s share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities [...]. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. [...] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks [...], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.”

66 — *Ibidem*. Autorul menționează la pagina 24:

„[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two.”

67 — *Ibidem*. Autorul arată la nota de subsol 21:

„The new elites even challenged the Ba’ath traditionalists as they began seeking political representation. The party’s importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabih*as in favour of the regime during the uprising of 2011.”

185. Pe de altă parte, Tribunalul și-a întemeiat raționamentul pe o serie de fapte necontestate.

b) Faptele necontestate

186. Domnul Anbouba este președintele SAPCO, o societate foarte importantă din sectorul agroalimentar (SAPCO deține o cotă de piață de 60 % în sectorul uleiului de soia).

187. În plus, domnul Anbouba este administrator al mai multor societăți cu activitate în domeniul imobiliar și al educației.

188. Nu se contestă – iar elementele factuale menționate confirmă acest lucru – că afacerile domnului Anbouba au prosperat odată cu procesul de deschidere a economiei siriene inițiat de regimul lui Bashar Al-Assad. Chiar numai pentru acest motiv, s-a stabilit deja în mod suficient că desemnarea domnului Anbouba este conformă cu prima componentă a criteriului de includere, care vizează categoria persoanelor care beneficiază de pe urma regimului sirian.

189. Domnul Anbouba arată că aplicarea de măsuri restrictive unor persoane fizice pe baza situației lor economice și sociale, independent de comportamentul lor personal, încalcă jurisprudența Curții referitoare la măsurile de înghețare a fondurilor. Nu suntem de acord. Baza factuală suficient de solidă solicitată de Curte odată cu Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518) se află în strânsă legătură cu criteriul de includere care figurează în normele generale privind măsurile restrictive în cauză, pentru a cărui stabilire Consiliul beneficiază, astfel cum am văzut, de o marjă largă de apreciere. Or, în speță, Consiliul poate demonstra cu certitudine faptul că domnul Anbouba a beneficiat de pe urma regimului, prin prezentarea – cu ajutorul unor elemente obiective precum activitățile comerciale desfășurate de recurent – a poziției economice dobândite de acesta din urmă sub regimul actual, fără demonstrarea unui anumit comportament personal.

190. În plus, alte fapte necontestate confirmă că domnul Anbouba se încadrează în domeniul de aplicare *ratione personae* al celeilalte componente a criteriului de includere, și anume cea care vizează persoanele care sprijină regimul sirian.

191. Astfel, domnul Anbouba a admis că, din 2007 până în aprilie 2011, a fost unul dintre cei nouă membri ai consiliului de administrație al Cham Holding, cea mai importantă societate privată din Siria, al cărei președinte era Rami Makhlouf, vărul președintelui sirian Bashar Al-Assad.

192. Rami Makhlouf și fratele lui, Ehab, sunt oameni de afaceri importanți în Siria. Ambii controlează o serie de întreprinderi importante. Comisia arată în memoriile în intervenție – fără ca acest fapt să fie contestat – că unele dintre aceste întreprinderi funcționează pe bază de licențe acordate, în urma procesului de deschidere a economiei, unor întreprinderi private, adesea controlate de membri ai familiei președintelui sirian.

193. Astfel cum subliniază Comisia – fără ca domnul Anbouba să conteste acest fapt – Cham Holding, care își desfășoară activitatea în numeroase sectoare economice prin intermediul filialelor sale, este legată de regimul lui Bashar Al-Assad, în special prin legătura familială dintre acesta din urmă și Rami Makhlouf. Domnul Anbouba arată chiar el că această entitate este „cunoscută ca apropiată a aparatului de stat sirian”<sup>68</sup>.

194. În consecință, participarea domnului Anbouba la consiliul de administrație al Cham Holding până de curând demonstrează, în sine, existența unei relații apropiate între acesta și regimul lui Bashar Al-Assad.

68 — A se vedea p. 7 din memoriile sale în răspuns la memoriile în intervenție ale Comisiei.

195. Ținând seama de acest element factual necontestat, pe baza existenței unor relații de afaceri între domnul Anbouba și un apropiat al lui Bashar Al-Assad, Tribunalul a avut posibilitatea să deducă în mod legitim că, având în vedere caracterul autoritar al regimului și controlul strict exercitat de stat asupra economiei siriene, domnul Anbouba nu ar fi putut să își dezvolte activitățile comerciale fără să beneficieze de sprijinul regimului și fără să îi furnizeze, la rândul lui, un anumit sprijin acestuia.

196. De altfel, Tribunalul a luat în considerare, în aprecierea sa, faptul că poziția domnului Anbouba nu putea fi asimilată celei a unui administrator de întreprindere obișnuit. Altfel spus, poziția domnului Anbouba se singularizează prin diversitatea sectoarelor economice în care a prosperat, precum și prin relațiile de afaceri întreținute cu un om de afaceri apropiat al regimului aflat la putere.

197. Poziția ocupată de domnul Anbouba se caracterizează de asemenea prin faptul că a admis că, în perioada 2004-2008, a fost secretar general al Camerei de Comerț și Industrie din orașul Homs. Acest element factual necontestat constituie un indiciu solid privind influența exercitată de domnul Anbouba în cadrul procesului de deschidere selectivă a economiei siriene. Ținând seama de caracterul regimului sirian și de modul în care s-a desfășurat procesul de liberalizare a economiei, este rezonabil să considerăm că domnul Anbouba a avut ocazia să profite de funcția ocupată, dezvoltându-și astfel afacerile, și că, în orice caz, această funcție dovedește o anumită legătură cu regimul lui Bashar Al-Assad<sup>69</sup>.

198. În sfârșit, trebuie precizat că domnul Anbouba nu a contestat nici caracterul autoritar al regimului sirian, nici controlul strict exercitat de stat asupra economiei siriene. De altfel, în înscrisurile sale, domnul Anbouba însuși acceptă calificarea regimului drept „totalitar”<sup>70</sup>.

#### c) Existența unei baze factuale suficient de solide

199. Având în vedere ansamblul faptelor notorii și al faptelor necontestate, Tribunalul a avut posibilitatea, în mod întemeiat, să considere că Consiliul îndeplinesc sarcina probei care îi incumbă.

200. Astfel, aceste elemente factuale erau prin ele înseși de natură să demonstreze că domnul Anbouba se încadra în domeniul de aplicare *ratione personae* al criteriului de includere, și anume în categoria persoanelor care beneficiază de pe urma regimului sau care îl sprijină.

201. Pe de altă parte, elementele factuale în cauză constituiau indicii precise, concrete și concordante ale existenței unui sprijin furnizat de domnul Anbouba regimului lui Bashar Al-Assad. Prin urmare, motivele pe care se întemeia includerea domnului Anbouba pe lista de înghețare a fondurilor puteau să fie considerate ca fiind suficient întemeiate.

202. În prezența acestei baze factuale suficient de solide, Tribunalul nu avea nicio obligație de a solicita Consiliului să îi furnizeze elemente de probă sau informații suplimentare.

203. Ținând seama de situația din Siria, ar fi inadecvat să se îngreuneze sarcina probei care incumbă Consiliului și să i se solicite acestuia să prezinte alte elemente decât elementele obiective pe care le-a prezentat în fața Tribunalului.

69 — A se vedea în această privință Friberg Lyme, R., *op. cit.*, care arată, la nota de subsol 20: „Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses [...]. [...] [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.”

70 — A se vedea punctul 33 din cererile introductive ale domnului Anbouba.

204. În vederea adaptării nivelului de probă care se poate solicita Consiliului la realitatea situației din Siria, instanța Uniunii trebuie să aibă în vedere faptul că Republica Arabă Siriană se află în război civil, ceea ce îngreunează accesul la elemente de probă și la informații obiective. Acest context al războiului este agravat și mai mult de ferocitatea actuală a grupului terorist denumit „Statul Islamic”. Domnul Anbouba admite el însuși că situația actuală din Siria complică administrarea probei care incumbă Consiliului<sup>71</sup>.

205. Pe de altă parte, regimul vizat de măsurile restrictive se menține și în prezent, ceea ce exclude orice colaborare între Uniune și autoritățile naționale în vederea obținerii informațiilor sau a probelor necesare.

206. În sfârșit, represiunea împotriva populației civile face dificilă din punct de vedere practic sau chiar imposibilă strângerea de mărturii ale opozanților prezenți în Siria sau care au rude în acest stat și care acceptă să fie identificați. Dificultățile de anchetă aferente și pericolul la care se expun persoanele care dau informații împiedică aducerea unor dovezi precise privind comportamentele personale de sprijin pentru regim.

207. Prin urmare, starea de război care predomină în Siria trebuie să conducă la o adaptare a sarcinii probei care incumbă Consiliului. Întrebat asupra acestui subiect în ședință, domnul Anbouba a admis, de altfel, că starea de război din Siria îngreunează administrarea probei și că, în consecință, este necesară o adaptare a principiilor care o reglementează.

208. Ținând seama de această situație, Consiliul îndeplinește sarcina probei care îi incumbă dacă prezintă în fața instanței Uniunii o serie de indicii suficient de concrete, precise și concordante, care să permită stabilirea existenței unei legături suficiente între persoana căreia i s-a aplicat o măsură de înghețare a fondurilor și regimul combătut.

209. Astfel, situația descrisă mai sus impune un echilibru în privința sarcinii probei. Deși, cu siguranță, nu este conform cu jurisprudența Curții rezultată din Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518) să i se impună unei persoane incluse pe o listă de înghețare a fondurilor sarcina de a prezenta proba negativă a absenței temeiniciei motivelor includerii, această jurisprudență nu trebuie totuși să impună Consiliului sarcina de a prezenta o probă imposibilă solicitând un nivel de probațiune prea ridicat.

210. Având în vedere aceste considerații, apreciem, astfel cum a statuat Tribunalul, în esență, în hotărârile atacate, că Consiliul a îndeplinit sarcina probei care îi incumba în temeiul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, astfel cum a fost interpretat de Curte în Hotărârea Comisia și alții/Kadi (EU:C:2013:518), susținând motivele includerii domnului Anbouba printr-o serie de fapte notorii și de fapte necontestate și demonstrând în mod suficient existența unei legături între acesta din urmă și regimul sirian.

211. Pe de altă parte, Tribunalul a respectat posibilitatea care trebuie oferită oricărei persoane incluse și care contestă o măsură de înghețare a fondurilor posibilitatea de a prezenta proba că, în pofida existenței unor indicii solide care susțin încadrarea sa în categoria persoanelor și entităților vizate de criteriul de includere, nu este totuși asociată regimului din statul terț în cauză.

212. Considerațiile cuprinse în hotărârile atacate conțin mai multe mărturii ale faptului că Tribunalul a ținut cont de această posibilitate a domnului Anbouba de a prezenta proba contrară, și anume că nu beneficiază de pe urma regimului sau că nu îl sprijină. Facem trimitere, în această privință, la punctele 41 și 42 din Hotărârea T-563/11 și la punctele 51 și 52 din Hotărârea T-592/11, precum și la punctele 45-60 din Hotărârea T-563/11 și la punctele 63-76 din Hotărârea T-592/11, în cadrul cărora Tribunalul

71 — A se vedea p. 3 din memoriile sale în răspuns la memoriile în intervenție ale Comisiei.

a pus accent pe posibilitatea domnului Anbouba de a prezenta probe contrare și, ulterior, a analizat în mod concret elementele furnizate de acesta, care aveau drept scop să demonstreze că Consiliul săvârșise o eroare de apreciere atunci când considerase că, în calitatea sa de om de afaceri important din Siria, domnul Anbouba furniza sprijin economic regimului sirian.

213. Prin urmare, contrar celor susținute de domnul Anbouba, Tribunalul a respectat principiul contradictorialității și dreptul la apărare al acestuia.

214. Prin recursurile introduse, domnul Anbouba nu a urmărit de fapt să repună în discuție aprecierea probelor contrare realizată de Tribunal în cadrul analizei elementelor furnizate de acesta cu scopul de a contesta existența unui sprijin din partea sa pentru regimul sirian. În orice caz, întrucât, astfel cum am văzut, Consiliul a îndeplinit sarcina probei care îi incumbă în materie de măsuri restrictive, nu intră în competența Curții să analizeze în cadrul recursului modul în care Tribunalul a apreciat probele contrare prezentate în fața sa de domnul Anbouba<sup>72</sup>.

### VIII – Concluzie

215. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții:

- respingerea recursurilor și
- obligarea domnului Anbouba la plata cheltuielilor de judecată.

72 — Hotărârea Hüls/Comisia (EU:C:1999:358, punctul 65).