



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua)

4 septembrie 2024*

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive luate împotriva Siriei – Înghețarea fondurilor și a resurselor economice – Lista persoanelor, entităților și organismelor cărora li se aplică înghețarea fondurilor și a resurselor economice – Includerea numelui reclamantului pe listă – Criteriul apartenenței familiale – Excepție de nelegalitate – Cerință potrivit căreia orice restrângere trebuie să fie prevăzută de lege – Eroare de apreciere – Drept de proprietate”

În cauza T-370/23,

Samer Kamal Al-Assad, cu domiciliul în Lattaquié (Siria), reprezentat de W. Woll, avocat,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de T. Haas, în calitate de agent, asistată de E. Raoult, avocată,

pârât,

TRIBUNALUL (Camera a noua),

compus din domnii L. Truchot, președinte, H. Kanninen și doamna R. Frenedo (raportoare), judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

având în vedere că niciuna dintre părți nu a formulat, în termen de trei săptămâni de la comunicarea terminării procedurii scrise, o cerere de organizare a unei ședințe și întrucât a decis, în temeiul articolului 106 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să se pronunțe fără parcurgerea fazei orale a procedurii,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre¹

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamantul, domnul Samer Kamal Al-Assad, solicită anularea, pe de o parte, a Deciziei de punere în aplicare (PESC) 2023/847 a Consiliului din 24 aprilie 2023 privind punerea în aplicare a Deciziei 2013/255/PESC privind măsuri restrictive având în vedere situația din Siria (JO 2023, L 109 I, p. 26) și, pe de altă parte, a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2023/844 al Consiliului din 24 aprilie 2023 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 36/2012 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Siria (JO 2023, L 109 I, p. 1), în măsura în care aceste acte (denumite în continuare împreună „actele atacate”) îl privesc.

Istoricul cauzei și situația de fapt ulterioară introducerii acțiunii

[omissis]

- 7 Ținând seama de gravitatea situației din Siria, Consiliul a adoptat, la 12 octombrie 2015, Decizia (PESC) 2015/1836 de modificare a Deciziei 2013/255 (JO 2015, L 266, p. 75), astfel cum reiese din considerentul (5) al acesteia, și Regulamentul (UE) 2015/1828 de modificare a Regulamentului nr. 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1) (denumite în continuare împreună „actele din 2015”).
- 8 În această privință, apreciind că măsurile restrictive adoptate inițial prin Decizia 2011/273 nu au permis încetarea represiunii violente exercitate de regimul sirian împotriva populației civile, Consiliul a decis, după cum reiese din considerentul (5) al Deciziei 2015/1836, „că [era] este necesar să mențină și să asigure eficacitatea măsurilor restrictive în vigoare prin continuarea dezvoltării acestora, menținându-și, în același timp, abordarea specifică și diferențiată și ținând cont de condițiile umanitare ale populației siriene, [și] că anumite categorii de persoane și entități [prezentau] o relevanță specială pentru eficacitatea acestor măsuri restrictive, dat fiind contextul specific [...] al Siriei”.
- 9 În consecință, redactarea articolelor 27 și 28 din Decizia 2013/255 a fost modificată prin Decizia 2015/1836. Aceste articole prevăd în prezent restricții privind intrarea sau tranzitul pe teritoriul statelor membre, precum și înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor care fac parte din categoriile de persoane menționate la alineatul (2) literele (a)-(g) al acestor articole, a căror listă figurează în anexa I, cu excepția, în conformitate cu alineatul (3), cazului în care există „există suficiente informații privind faptul că aceste persoane nu sunt sau nu mai sunt asociate regimului ori nu exercită influență asupra acestuia sau nu prezintă un risc real de eludare”.
- 10 În special, în măsura în care, așa cum reiese din considerentul (7) al Deciziei 2015/1836, „puterea este exercitată în Siria, în mod tradițional, pe baza legăturilor de familie [și] în actualul regim sirian puterea este concentrată în principal în rândul membrilor influenți ai familiilor Assad și Makhlouf”, era necesar să se prevadă măsuri restrictive împotriva anumitor membri ai acestor familii, atât pentru a influența în mod direct regimul sirian prin intermediul membrilor respectivelor familii pentru ca acesta să își modifice politica de represiune, cât și pentru a evita riscul de eludare a măsurilor restrictive de către membrii familiilor menționate.

¹ Sunt redat numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

- 11 Astfel, pe de o parte, în urma adoptării actelor din 2015, articolul 27 alineatul (2) litera (b) și articolul 28 alineatul (2) litera (b) din Decizia 2013/255 supun în prezent măsurilor restrictive și „membri ai familiilor Assad sau Makhoulouf” (denumit în continuare „criteriul apartenenței familiale”). În paralel, articolul 15 din Regulamentul nr. 36/2012 a fost completat de un alineat (1a) litera (b), care prevede înghețarea activelor membrilor acestor familii.
- 12 Pe de altă parte, criteriul general de includere aferent beneficiului obținut de pe urma regimului sirian sau sprijinirii acestuia figurează la articolul 27 alineatul (1) și la articolul 28 alineatul (1) din Decizia 2013/255, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2015/1836, și la articolul 15 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 36/2012, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2015/1828 (denumit în continuare „criteriul general de asociere cu regimul sirian”).
- 13 La 24 aprilie 2023, Consiliul a adoptat actele atacate. Potrivit considerentelor (2), (3) și (5) ale acestora, s-au enunțat următoarele:
 - „(2) Consiliul este în continuare extrem de preocupat de situația din Siria. După mai mult de un deceniu, conflictul din Siria este departe de a se fi încheiat și rămâne o sursă de suferință și de instabilitate.
 - (3) Consiliul remarcă faptul că regimul sirian continuă să aplice politica sa de represiune. Având în vedere gravitatea persistentă a situației, Consiliul consideră că este necesar să se mențină și să se asigure eficacitatea măsurilor restrictive în vigoare, continuând dezvoltarea acestora și, în același timp, menținând abordarea lor specifică și diferențiată și ținând cont de condițiile umanitare ale populației siriene. Consiliul consideră că anumite categorii de persoane și entități prezintă o relevanță specială pentru eficacitatea respectivelor măsuri restrictive, dat fiind contextul specific actual al Siriei.

[...]
 - (5) Consiliul este profund îngrijorat de intensificarea comerțului cu stupefiante care își are originea în Siria. Consiliul a constatat, în special, că comerțul cu amfetamine a devenit un model de afaceri sub conducerea regimului, îmbogățind cercul interior al acestuia și asigurându-i venituri care contribuie la capacitatea sa de a-și menține politicile de represiune. Consiliul consideră că ar trebui să prevadă măsuri restrictive în scopul de a îngheța toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea, în posesia sau sub controlul anumitor persoane și entități implicate în producția sau traficul de stupefiante originare din Siria, astfel cum au fost identificate de Consiliu și incluse, [în ceea ce privește Decizia de punere în aplicare 2023/847, în lista din anexa I la Decizia 2013/255/PESC și, în ceea ce privește Regulamentul de punere în aplicare 2023/844, în lista din anexa II la Regulamentul nr. 36/2012], precum și de a impune restricții privind admiterea pentru astfel de persoane, pentru a le împiedica să acorde sprijin regimului și pentru a spori presiunea asupra regimului de a-și modifica politicile de represiune. Aceste măsuri au, de asemenea, scopul de a reduce riscul de subminare a eficacității măsurilor restrictive, prin faptul că vizează capacitatea regimului de a recurge la venituri provenite din comerțul cu stupefiante pentru a-și continua politica de represiune.”
- 14 Consiliul a justificat includerea numelui reclamantului pe listele în litigiu prin menționarea următoarelor motive:

„[...] membru al familiei Assad.

El își desfășoară activitatea în cadrul comerțului cu stupefiante, în special în ramura sa de producție. Comerțul cu Captagon a devenit un model de afaceri sub conducerea regimului, îmbogățind cercul interior al acestuia și constituind resursa sa vitală. Prin urmare, beneficiază de pe urma regimului și îl sprijină.”

[omissis]

Concluziile părților

17 Reclamantul solicită Tribunalului:

- anularea actelor atacate în măsura în care îl privesc;
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

18 Consiliul solicită Tribunalului:

- respingerea acțiunii ca nefondată;
- obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată;
- cu titlu subsidiar, în ipoteza în care Tribunalul ar anula actele atacate în măsura în care îl privesc pe reclamant, menținerea efectelor Deciziei de punere în aplicare 2023/847 în ceea ce îl privește până când anularea în parte a Regulamentului de punere în aplicare 2023/844 al Consiliului produce efecte.

În drept

[omissis]

Cu privire la excepția de nelegalitate invocată împotriva criteriului apartenenței familiale

- 26 Reclamantul invocă, în temeiul articolului 277 TFUE, o excepție de nelegalitate împotriva criteriului apartenenței familiale, așa cum figurează la articolul 27 alineatul (2) litera (b) și la articolul 28 alineatul (2) litera (b) din Decizia 2013/255, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2015/1836. El solicită ca respectivul criteriu să fie declarat inaplicabil în privința sa și, pe cale de consecință, să fie anulată includerea numelui său pe listele în litigiu care rezultă din aplicarea acestor dispoziții.
- 27 Consiliul contestă atât admisibilitatea excepției de nelegalitate invocate de reclamant, cât și temeinicia acesteia.

Cu privire la admisibilitatea excepției de nelegalitate

- 28 Fără a invoca în mod formal o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, Consiliul invocă o cauză de inadmisibilitate excepției de nelegalitate invocate de reclamant.

- 29 Potrivit Consiliului, reclamantul nu ar explica consecințele excepției de nelegalitate invocate asupra actelor atacate și în privința sa. Această lipsă de claritate, întrucât contravine cerințelor articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, nu i-ar fi permis să își pregătească apărarea și ar trebui, pe cale de consecință, să determine inadmisibilitatea excepției menționate.
- 30 Reclamantul contestă această argumentație.
- 31 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă trebuie să cuprindă printre altele o expunere sumară a motivelor invocate. În plus, independent de orice aspect de natură terminologică, această expunere trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite părâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii dacă este cazul, fără a trebui să solicite alte informații. Astfel, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, este necesar ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care aceasta se întemeiază să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din textul cererii introductive înseși, în vederea garantării securității juridice și a bunei administrări a justiției (a se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2021, Al-Tarazi/Consiliul, T-260/19, n republicată, EU:T:2021:187, punctul 166 și jurisprudența citată).
- 32 În speță, reclamantul, printr-o argumentație desigur sumară, susține că criteriul apartenenței familiale este lipsit de claritate și de precizie, ceea ce ar face imposibilă identificarea persoanelor susceptibile de a fi vizate de criteriul menționat. În plus, în opinia sa, aplicarea acestuia ar genera o discriminare care viciază de nelegalitate actele atacate.
- 33 În această privință, reiese din dosar că Consiliul a putut să își pregătească apărarea, aspect dovedit de faptul că acesta a răspuns pe fond la argumentele reclamantului atât în memoriul în apărare, cât și în duplică.
- 34 În plus, Tribunalul apreciază că excepția de nelegalitate este însoțită de precizări suficiente care să îi permită să își exercite controlul jurisdicțional și astfel să se pronunțe asupra acesteia, fără a trebui să solicite alte informații.
- 35 În consecință, este necesar să se respingă cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu și să se declare admisibilă excepția de nelegalitate a criteriului apartenenței familiale.

Cu privire la temeinicia excepției de nelegalitate

- 36 În susținerea excepției de nelegalitate, reclamantul invocă în esență două motive, întemeiate:
- primul, pe încălcarea principiului legalității potrivit căruia orice restrângere a exercițiului drepturilor trebuie să fie prevăzută de lege și, pe cale de consecință, pe o atingere adusă dreptului de proprietate și dreptului la respectarea vieții private și de familie garantate de articolul 17 alineatul (1) și, respectiv, de articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și de articolul 8 alineatul (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), și de articolul 1 din Primul protocol adițional la CEDO;
 - al doilea, pe o încălcare a principiului nediscriminării consacrat la articolul 21 alineatul (1) din cartă și la articolul 14 din CEDO.

- 37 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, deși, astfel cum confirmă articolul 6 alineatul (3) TUE, drepturile fundamentale consacrate de CEDO constituie principii generale ale dreptului Uniunii și deși articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că drepturile conținute în aceasta, corespunzătoare drepturilor garantate de CEDO, au același înțeles și aceeași întindere ca cele pe care le conferă convenția amintită, aceasta din urmă nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii (a se vedea Hotărârea din 3 septembrie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 38 Prin urmare, examinarea prezentei excepții de nelegalitate trebuie să fie efectuată numai în raport cu dispozițiile cartei invocate de reclamant.
- 39 În temeiul articolului 277 TFUE, în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf TFUE pentru a invoca în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene inaplicabilitatea respectivului act.
- 40 Astfel, articolul 277 TFUE este expresia unui principiu general care asigură oricărei părți dreptul de a contesta, pe cale incidentă, în vederea obținerii anulării unei decizii care îi este adresată, validitatea actelor cu caracter general care constituie temeiul unei astfel de decizii, dacă această parte nu ar dispune de dreptul de a introduce, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune directă împotriva acestor acte, ale căror consecințe le suportă fără să fi fost în măsură să solicite anularea lor. Actul general a cărui nelegalitate se invocă trebuie să fie aplicabil, direct sau indirect, în speța care face obiectul acțiunii și trebuie să existe o legătură juridică directă între decizia individuală atacată și actul general în cauză (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2020, Comisia și Consiliul/Carreras Sequeros și alții, C-119/19 P și C-126/19 P, EU:C:2020:676, punctele 67 și 68 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 noiembrie 2023, OT/Consiliul, T-193/22, EU:T:2023:716, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 41 Or, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește definirea generală și abstractă a criteriilor juridice și a modalităților de adoptare a măsurilor restrictive (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2021, Sharif/Consiliul, T-540/19, nepublicată, EU:T:2021:220, punctul 167 și jurisprudența citată).
- 42 Astfel, normele cu aplicabilitate generală care definesc aceste criterii și aceste modalități fac obiectul unui control jurisdicțional restrâns, care se limitează la verificarea respectării normelor de procedură și de motivare, a acurateții situației de fapt, a absenței unei erori de drept, precum și a absenței unei erori vădite în aprecierea faptelor și a unui abuz de putere (a se vedea Hotărârea din 28 septembrie 2022, LAICO/Consiliul, T-627/20, nepublicată, EU:T:2022:590, punctul 59 și jurisprudența citată).
- 43 În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, instanțele Uniunii trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt investite în temeiul Tratatului FUE, să asigure un control, în principiu complet, al legalității tuturor actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale care fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2016, Farahat/Consiliul, T-830/14, nepublicată, EU:T:2016:462, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 44 În lumina acestor principii trebuie analizată temeinicia excepției de nelegalitate.

– *Cu privire la primul motiv, întemeiat pe nerespectarea, prin criteriul apartenenței familiale, a principiului legalității și, pe cale de consecință, pe o atingere adusă dreptului de proprietate și dreptului la respectarea vieții private și de familie*

- 45 Reclamantul arată că, deși drepturile fundamentale pot, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, să facă obiectul unor ingerințe din partea autorităților publice, orice restrângere în această privință trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte cerințele de claritate, de precizie și de previzibilitate.
- 46 Or, potrivit reclamantului, criteriul apartenenței familiale încalcă articolul 52 alineatul (1) din cartă prin faptul că „este lipsit în mod particular de precizie”. Astfel, această lipsă de precizie ar face imposibilă identificarea persoanelor susceptibile să fie vizate în esență de reglementarea de bază.
- 47 În consecință, criteriul apartenenței familiale ar aduce atingere, pe de o parte, dreptului de proprietate garantat de articolul 17 alineatul (1) din cartă și, pe de altă parte, dreptului la respectarea reputației, care face parte din dreptul la respectarea vieții private și de familie, în sensul articolului 7 din aceasta.
- 48 Consiliul contestă această argumentație.
- 49 În această privință, trebuie amintit că atât dreptul de proprietate, cât și dreptul la respectarea vieții private, din care face parte dreptul la respectarea reputației, nu constituie prerogative absolute și că exercitarea lor poate face obiectul unor restrângeri în condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă, potrivit căruia, pe de o parte, „[o]rice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute de cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți” și, pe de altă parte, „[p]rin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.
- 50 Rezultă de aici că, pentru a fi conformă cu dreptul Uniunii, o atingere adusă unui drept sau unei libertăți consacrate de cartă trebuie să îndeplinească patru condiții. În primul rând, restrângerea în cauză trebuie să fie „prevăzută de lege”, în sensul că instituția Uniunii care adoptă măsuri susceptibile să restrângă dreptul sau libertatea unei persoane, fizică sau juridică, trebuie să dispună de un temei legal în acest scop. În al doilea rând, restrângerea în cauză trebuie să respecte substanța dreptului sau a libertății în cauză. În al treilea rând, aceasta trebuie să răspundă efectiv unui obiectiv de interes general, recunoscut ca atare de Uniune. În al patrulea rând, restrângerea în cauză trebuie să fie proporțională (a se vedea Hotărârea din 27 iulie 2022, RT France/Consiliul, T-125/22, EU:T:2022:483, punctul 145 și jurisprudența citată).
- 51 Or, așa cum reiese din cuprinsul punctului 46 de mai sus, reclamantul se limitează să susțină că criteriul apartenenței familiale nu este suficient de precis pentru a îndeplini prima condiție prevăzută la articolul 52 alineatul (1) din cartă, potrivit căreia orice restrângere a drepturilor fundamentale trebuie să fie prevăzută de lege. În schimb, reclamantul nu formulează niciun argument în ceea ce privește celelalte trei condiții menționate la punctul 50 de mai sus.
- 52 În această privință, trebuie amintit că Curtea a considerat că principiul legalității, consacrat prin expresia „prevăzută de lege”, care figurează la articolul 52 alineatul (1) din cartă, implică faptul că orice restrângere a drepturilor și libertăților consacrate de aceasta din urmă trebuie să aibă un

temei juridic care să definească el însuși, în mod clar și precis, întinderea restrângerii exercitării acestora [Avizul 1/15 (Acordul PNR UE-Canada) din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 139; Hotărârea din 16 iulie 2020, Facebook Ireland și Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, punctul 175, și Hotărârea din 8 septembrie 2020, Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, punctul 86].

- 53 Trebuie adăugat că, deși principiul legalității impune ca actul care permite ingerința în drepturile fundamentale să definească el însuși întinderea restrângerii exercitării dreptului vizat, această cerință nu exclude ca, pe de o parte, restrângerea în cauză să fie formulată în termeni suficient de deschiși pentru a se putea adapta unor situații diferite, precum și schimbărilor de situație și ca, pe de altă parte, Curtea de Justiție a Uniunii Europene să poată, dacă este cazul, să precizeze, pe calea interpretării, întinderea concretă a restrângerii atât în raport cu înșiși termenii reglementării Uniunii în cauză, cât și cu economia sa generală și cu obiectivele pe care le urmărește, astfel cum sunt interpretate în lumina drepturilor fundamentale garantate de cartă (a se vedea Hotărârea din 21 iunie 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punctul 114 și jurisprudența citată).
- 54 În acest context, principiul securității juridice, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, impune printre altele ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, în special în cazul în care pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderi (a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2021, Ilunga Luyoyo/Consiliul, T-101/20, nepublicată, EU:T:2021:575, punctul 201 și jurisprudența citată). Un astfel de principiu este aplicabil măsurilor restrictive precum cele în discuție în speță, care afectează drepturile și libertățile persoanelor vizate (a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2021, Mutondo/Consiliul, T-103/20, nepublicată, EU:T:2021:578, punctul 205 și jurisprudența citată).
- 55 În speță, contrar celor susținute de reclamant, criteriul apartenenței familiale nu permite Consiliului să supună unor măsuri restrictive toate persoanele care poartă numele de familie Assad, indiferent dacă sunt sau nu asociate familiei menționate, care se află în prezent la putere în Siria.
- 56 Astfel, pe de o parte, conform articolului 27 alineatul (4) și articolului 28 alineatul (4) din Decizia 2013/255, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2015/1836, toate deciziile de includere pe listele în litigiu sunt luate pe bază individuală și de la caz la caz, ținând seama de proporționalitatea măsurii.
- 57 Pe de altă parte, criteriul apartenenței familiale se înscrie într-un cadru juridic clar delimitat de obiectivele urmărite printre altele de reglementarea de bază.
- 58 Într-adevăr, conform jurisprudenței citate la punctul 53 de mai sus, criteriul apartenenței familiale trebuie interpretat printre altele având în vedere obiectivele măsurilor restrictive adoptate având în vedere situația din Siria. În speță, din considerentul (7) al Deciziei 2015/1836 reiese că puterea regimului sirian se află în principal „în rândul membrilor influenți ai familiilor Assad și Makhlouf” și că, prin urmare, Consiliul a prevăzut măsuri restrictive împotriva anumitor membri ai acestor familii, „atât pentru a influența în mod direct regimul sirian prin intermediul membrilor respectivelor familii pentru ca acesta să își modifice politica de represiune, cât și pentru a evita riscul de eludare a măsurilor restrictive de către membrii familiilor menționate” (a se vedea punctul 8 de mai sus).

- 59 În speță, reclamantul susține, în primul rând, că criteriul apartenenței familiale vizează, pe de o parte, persoane care poartă numele Assad, foarte comun în Siria, dar care nu ar avea legături cu familia Assad care se află la putere în această țară. Pe de altă parte, acest criteriu ar exclude din domeniul său de aplicare persoanele care au pierdut prin alianță respectivul nume de familie.
- 60 În această privință, trebuie arătat că întinderea criteriului apartenenței familiale, deși este formulat în termeni deschiși, este delimitată de considerentul (7) al Deciziei 2015/1836 (a se vedea punctul 58 de mai sus) și, prin urmare, nu poate viza decât un cerc de persoane care pot fi identificate în mod clar, și anume cele care au legătură cu familia Assad în prezent la putere în Siria.
- 61 Rezultă, pe de o parte, că persoanele care poartă numele de familie Assad, indiferent de recurența acestuia în Siria, intră în domeniul de aplicare al criteriului apartenenței familiale numai dacă au o legătură de rudenie cu familia Assad care guvernează în prezent Siria.
- 62 Pe de altă parte, astfel cum arată Consiliul, persoanelor care au o legătură de rudenie cu familia Assad la putere în Siria li se pot include numele pe listele în litigiu în temeiul criteriului apartenenței familiale, chiar dacă acestea nu poartă numele de familie Assad.
- 63 În al doilea rând, reclamantul susține că criteriul apartenenței familiale este imprecis, în măsura în care vizează toți membrii familiei Assad, fără a-i distinge însă pe cei care sunt influenți de cei care nu ar fi.
- 64 În această privință, trebuie arătat că criteriul apartenenței familiale nu prevede o condiție legată de influența membrilor familiei Assad. În schimb, această condiție figurează în mod explicit în textul articolului 27 alineatul (2) litera (a) și al articolului 28 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2013/255, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2015/1836, și al articolului 15 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 36/2012, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2015/1828, care vizează „oameni de afaceri importanți care acționează în Siria”.
- 65 Rezultă că criteriul apartenenței familiale nu vizează numai membrii „influenți” ai familiei Assad care se află la putere în Siria. Astfel, Consiliul urmărește, prin intermediul măsurilor restrictive adoptate în temeiul acestui criteriu, să incite anumiți membri ai familiei menționate să facă presiuni asupra regimului sirian pentru a pune capăt represiunii populației civile și pentru a evita riscul de eludare a măsurilor restrictive de către membrii acestei familii (a se vedea punctul 58 de mai sus).
- 66 În al treilea rând, reclamantul arată că principiul răspunderii personale, consacrat de tradițiile constituționale ale statelor membre, se opune oricărei înscrieri sistematice care „[ar] sancționa” o persoană pentru simplul fapt de a aparține familiei Assad, în măsura în care nimeni nu poate fi considerat răspunzător pentru comportamentele rudelor sale.
- 67 În această privință, trebuie arătat că, desigur, reiese din jurisprudență că, în temeiul principiului individualizării pedepselor și a sancțiunilor, o persoană, fizică sau juridică, nu trebuie să fie sancționată decât pentru faptele care îi sunt imputate în mod individual (a se vedea Hotărârea din 7 iunie 2023, Skryba/Consiliul, T-581/21, nepublicată, EU:T:2023:321, punctul 27 și jurisprudența citată).

- 68 Măsurile restrictive constituie însă măsuri preventive specifice, care se înscriu în cadrul strict al condițiilor legale definite printr-o decizie adoptată în temeiul articolului 29 TUE și printr-un regulament întemeiat pe articolul 215 alineatul (2) TFUE care pune în aplicare această decizie în domeniul de aplicare al Tratatului FUE. Acestea sunt destinate printre altele combaterii amenințărilor la adresa păcii și securității internaționale, în conformitate cu dispozițiile privind politica externă și de securitate comună (PESC). Așadar, prin natura lor conservatorie, precum și prin finalitatea lor preventivă, măsurile restrictive se disting de sancțiunile penale sau administrative (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2023, Skryba/Consiliul, T-581/21, nepublicată, EU:T:2023:321, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 69 Mai precis, după cum reiese din cuprinsul punctului 58 de mai sus, obiectivul urmărit de măsurile restrictive adoptate având în vedere situația din Siria nu este de a sancționa persoanele sau entitățile pe care le vizează, ci de a exercita, prin intermediul acestora, o presiune asupra regimului sirian pentru a pune capăt politicii de represiune violentă împotriva populației civile din Siria.
- 70 În plus, astfel cum s-a menționat la punctul 56 de mai sus, orice decizie de includere pe listele în litigiu este luată pe bază individuală și de la caz la caz ținând seama de proporționalitatea măsurii în cauză, astfel încât nu poate fi instituită nicio includere sistematică pe baza criteriului apartenenței familiale.
- 71 Prin urmare, reclamantul nu se poate prevala de principiul răspunderii personale pentru a contesta legalitatea criteriului apartenenței familiale.
- 72 Rezultă din ceea ce precedă că criteriul apartenenței familiale coroborat cu obiectivul care constă în a face presiuni asupra regimului sirian pentru a-l constrânge să pună capăt politicii sale de represiune definește, în mod obiectiv și suficient de precis, o categorie circumscrisă de persoane susceptibile să facă obiectul unor măsuri restrictive.
- 73 În consecință, Tribunalul apreciază că criteriul apartenenței familiale instituie o dispoziție clară și precisă, care îndeplinește cerințele impuse de principiul legalității în sensul jurisprudenței citate la punctul 52 de mai sus.
- 74 În aceste împrejurări, având în vedere faptul că criteriul apartenenței familiale îndeplinește principiul legalității, trebuie de asemenea respinsă argumentația reclamantului întemeiată pe atingerea adusă dreptului de proprietate și dreptului la respectarea reputației.
- 75 Prin urmare, primul motiv trebuie să fie respins.
- *Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului nediscriminării*
- 76 În cadrul celui de al doilea motiv, reclamantul arată că „sancționarea” unei persoane pentru simplul motiv al apartenenței sale la o familie, indiferent de sensul pe care îl acoperă noțiunea menționată, constituie o discriminare în sensul articolului 21 alineatul (1) din cartă. În opinia sa, aplicarea criteriului apartenenței familiale conduce la un rezultat disproporționat în raport cu scopul urmărit, în măsura în care, în calitate de nepot de văr al președintelui sirian Bashar Al-Assad (denumit în continuare „președintele sirian”), nu va fi niciodată în măsură să repună în discuție temeinicia primului motiv de includere.
- 77 Consiliul contestă această argumentație.

- 78 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 21 alineatul (1) din cartă, se interzice „discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală”.
- 79 Potrivit jurisprudenței, principiul egalității de tratament, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii și a cărui expresie particulară o constituie principiul nediscriminării, interzice ca situații comparabile să fie tratate în mod diferit sau ca situații diferite să fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (Hotărârea din 31 mai 2018, Kaddour/Consiliul, T-461/16, EU:T:2018:316, punctul 152 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 23 noiembrie 2022, Bowden și Young/Europol, T-72/21, nepublicată, EU:T:2022:720, punctul 151 și jurisprudența citată).
- 80 O diferență de tratament este justificată atât timp cât este întemeiată pe un criteriu obiectiv și rezonabil, mai precis dacă se află în legătură cu un scop admisibil din punct de vedere legal, urmărit de reglementarea în cauză, iar această diferență este proporțională cu scopul urmărit de tratamentul în discuție (a se vedea Hotărârea din 16 iunie 2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Comisia, T-126/19, EU:T:2021:360, punctul 86 și jurisprudența citată).
- 81 În plus, principiul proporționalității, care este reluat la articolul 5 alineatul (4) TUE, impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2020, Haswani/Consiliul, T-521/19, nepublicată, EU:T:2020:608, punctul 171 și jurisprudența citată).
- 82 Or, în materie de măsuri restrictive, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 41 de mai sus, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește definirea și adoptarea criteriilor de includere. Prin urmare, legalitatea măsurilor restrictive nu este condiționată de constatarea efectelor imediate ale acestora, ci necesită numai ca acestea să nu fie în mod vădit inadecvate în raport cu obiectivul pe care instituția competentă intenționează să îl urmărească (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2020, Rosneft și alții/Consiliul, C-732/18 P, nepublicată, EU:C:2020:727, punctul 97).
- 83 În speță, reclamantul arată că criteriul apartenenței familiale este discriminatoriu, întrucât permite impunerea unor „sanctiuni” împotriva unei „multitudini de indivizi care nu au nicio legătură cu președintele sirian”, astfel încât determină un rezultat disproporționat în raport cu scopul urmărit.
- 84 În primul rând, trebuie arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante, măsurile restrictive adoptate de Uniune nu determină o confiscare a activelor persoanelor interesate ca produse ale infracțiunii, ci o înghețare cu titlu conservatoriu, astfel încât acestea nu constituie o sancțiune penală. Pe de altă parte, ele nu implică nicio acuzație de această natură [a se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Hassan/Consiliul, T-790/14, EU:T:2016:429, punctul 77 (nepublicată) și jurisprudența citată, și Hotărârea din 12 decembrie 2018, Makhlouf/Consiliul, T-409/16, nepublicată, EU:T:2018:901, punctul 129 și jurisprudența citată].

- 85 În ceea ce privește măsurile restrictive adoptate ca urmare a situației din Siria, obiectivul urmărit nu este de a sancționa regimul sirian, nici persoanele al căror nume figurează pe listele în litigiu, ci de a exercita presiuni asupra acestuia pentru a pune capăt politicii de represiune violentă exercitată împotriva populației civile (a se vedea punctul 58 de mai sus).
- 86 Este vorba, așadar, despre un obiectiv care se înscrie în cadrul mai general al eforturilor legate de menținerea păcii și securității internaționale, prevăzut la articolul 21 TUE, care vizează dispozițiile acțiunii externe a Uniunii, și este, în consecință, legitim [a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 septembrie 2020, Kaddour/Consiliul, T-510/18, EU:T:2020:436, punctul 176 (nepublicată)].
- 87 Astfel, după cum arată Consiliul, adoptarea unor măsuri restrictive împotriva reclamantului are un caracter adecvat, în măsura în care se înscrie într-un obiectiv de interes general fundamental pentru comunitatea internațională precum protecția populației civile. Prin urmare, înghețarea fondurilor și a altor resurse economice, precum și interdicția de a intra pe teritoriul Uniunii în privința persoanelor identificate ca fiind implicate în susținerea regimului sirian nu pot, ca atare, să fie considerate inadecvate (a se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 2019, Haswani/Consiliul, T-477/17, nepublicată, EU:T:2019:7, punctul 75 și jurisprudența citată).
- 88 Rezultă că măsurile restrictive adoptate în temeiul criteriului apartenenței familiale, pe de o parte, nu pot în niciun caz să fie asimilate unor sancțiuni și că, pe de altă parte, acestea urmăresc un obiectiv de interes general recunoscut de Uniune.
- 89 În al doilea rând, contrar celor susținute de reclamant, criteriul apartenenței familiale vizează o categorie precisă de persoane, și anume persoanele care au o legătură de rudenie cu familia Assad la putere în Siria și care sunt astfel membre ale acesteia (a se vedea punctele 60, 61 și 72 de mai sus).
- 90 În al treilea rând, reclamantul nu precizează modul în care sau persoanele în raport cu care ar fi discriminatorie punerea în aplicare a criteriului apartenenței familiale. Acesta nu furnizează nici exemple concrete ale altor persoane care s-ar afla într-o situație comparabilă cu a sa și care ar fi tratate în mod diferit în sensul jurisprudenței citate la punctul 79 de mai sus (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Export Development Bank of Iran/Consiliul, T-89/14, nepublicată, EU:T:2016:693, punctul 120). În aceste împrejurări, Tribunalul nu este în măsură să verifice dacă afirmațiile sale sunt întemeiate în fapt.
- 91 În al patrulea rând, trebuie respins de asemenea argumentul reclamantului potrivit căruia criteriul apartenenței familiale ar conduce la un rezultat disproporționat în raport cu obiectivul urmărit de măsurile restrictive în cauză, în măsura în care, în calitate de nepot de văr al președintelui sirian, i-ar fi imposibil să răstoarne prezumția unei legături cu regimul sirian.
- 92 Astfel, este suficient să se constate în această privință că, în temeiul articolului 27 alineatul (3) și al articolului 28 alineatul (3) din Decizia 2013/255, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2015/1836, și al articolului 15 alineatul (1b) din Regulamentul nr. 36/2012, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2015/1828, numele persoanelor vizate de diferitele criterii de includere, inclusiv, printre altele, ale membrilor familiei Assad, nu se includ sau se mențin pe listele în litigiu în cazul în care există suficiente informații privind faptul că aceste persoane nu sunt sau nu mai sunt asociate regimului ori nu exercită influență asupra acestuia sau nu prezintă un risc real de eludare a măsurilor restrictive.

- 93 Prin urmare, orice persoană, în pofida calității sau a statutului în temeiul căruia numele său a fost inclus pe listele în litigiu, poate aduce probe prin care urmărește repunerea în discuție a includerii sau a menținerii numelui său pe listele în litigiu. Acest lucru este valabil în speță și pentru reclamant în calitatea sa de nepot de văr al președintelui sirian.
- 94 Având în vedere toate aceste elemente, se impune respingerea celui de al doilea motiv și, prin urmare, a excepției de nelegalitate în ansamblul său.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Îl obligă pe domnul Samer Kamal Al-Assad la plata cheltuielilor de judecată.

Truchot

Kanninen

Frendo

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 4 septembrie 2024.

Semnături