

## L'EMBARGO FINANCIER DE LA SYRIE

par

Jean-Pierre BUYLE

Avocat au barreau de Bruxelles

et

Laurent CLOQUET

Avocat au barreau de Bruxelles

Si l'on dit que l'Homme commence par les pieds, on peut dire qu'avec Martine Delierneux, tout commence par la tête ; tellement elle est fort bien faite, pensée et stylée.

Dans une silhouette publiée au *Journal des Tribunaux* en 2015 (p. 832), on lit que « rien de ce qui touche l'international ne lui échappe. Membre de la commission de technique et pratique bancaire de la CCI, du Comité juridique de la fédération bancaire européenne, de la Commission de la concurrence, du Conseil d'administration de l'AEDBF Belgium et de l'AEDBF, elle se passionne pour le droit financier transfrontière : les garanties à première demande, le crédit documentaire, les émissions internationales... elle est la *mama interparès* du droit bancaire international ».

C'est donc par une matière de droit bancaire international que nous voulions lui rendre un affectueux et vibrant hommage. Nous avons choisi la matière de l'embargo. Déjà en 1995, Martine Delierneux faisait partie du comité scientifique préparatoire à une journée d'études organisée sur ce sujet par l'AEDBF-Belgium.

### I. INTRODUCTION – LES MESURES D'EMBARGO À PORTÉE INDIVIDUELLE

1. Depuis les temps immémoriaux, à l'état naturel ou civilisationnel, de manière intestine ou extra-étatique, les peuples se sont livrés à une

guerre de tous contre tous (1). Le conflit qui sévit en Syrie depuis 2011 corrobore ce funeste, mais indéniable constat.

2. Les dégâts humains et budgétaires d'une intervention armée, tant pour les belligérants que les civils, ont dès l'antiquité, incité certains dirigeants à user de moyens de contrainte économique pour faire plier leurs ennemis, à l'instar des saisies pratiquées par le tyran Aristodémos Malakos (2) sur les navires étrusques mouillant à Cumes, au VI<sup>e</sup> siècle avant notre ère (3).

3. Par-delà cette anecdote historique, c'est surtout à partir des temps modernes (4), et plus significativement à l'époque contemporaine, que des États et organisations internationales ou supranationales (5) eurent recours à des sanctions institutionnelles de nature commerciale et économique comme l'embargo pour influencer la situation politique, militaire, ou humanitaire d'États tiers.

4. De telles sanctions financières internationales frappaient à l'origine directement les États (6). Elles consistaient ainsi typiquement en des mesures de nature diplomatique et commerciale impactant un État dans son ensemble, telles que l'embargo sur les armes et munitions, l'interdiction d'importer ou d'exporter toute une série de biens et marchandises ou encore la proscription de fournir certains services (7), et ce, avec différentes gradations, jusqu'à un embargo total de l'État concerné.

(1) T. HORRIBS, *Leviathan*, 1<sup>re</sup> part., chap. 13, § 62, Londres, 1651.

(2) Qualificatif qui, clin d'œil de l'histoire, signifie « doux » en grec ancien.

(3) Voy. B. CHEVALIER, *L'embargo : essai sur la nature du pouvoir dans les relations économiques internationales*, thèse dactyl., Grenoble II, 2000, cité par A. MARCHAND, *L'Embargo en droit du commerce international*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 32.

(4) On pense spontanément à l'embargo imposé par Catherine II de Russie sur les navires suédois à quai dans les ports russes, pour exercer une contrainte sur la Suède à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Voy. D.M. CRUZ HERRERA, *États-Unis/Cuba. Les interventions d'un empire, l'autodétermination d'un peuple*, Québec, PUQ, 2007, pp. 55-57 et ss. Aux pp. 46 à 50, D.M. Cruz Herrera différencie l'« embargo » du « blocus », terrestre ou maritime, qui relève quant à lui des opérations militaires, à l'image du blocus continental du Royaume-Uni par Napoléon de 1806 à 1808 et ne constitue pas une sanction économique institutionnelle comme l'embargo.

(5) L'on songe en partic. à l'UE et à l'ONU.

(6) L. DEPALQUE et É. SCHWALLER, « Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne », in *Liber Amicorum François Glansdorff et Pierre Legros*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 795, et réf. cit.

(7) C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 6.

Elles infligeaient de ce fait souvent des dommages collatéraux aux populations civiles des pays cibles (8) alors même que le recours à ces sanctions visait précisément à améliorer et non détériorer leur sort (9). Progressivement, les États ont fait usage de sanctions dites intelligentes ou ciblées afin de toucher prioritairement les dirigeants politiques et officiers haut gradés du régime combattu et leurs acolytes, qu'ils soient haut fonctionnaires, dirigeants d'entreprises publiques ou autres incarnations indissociables du pouvoir que l'on cherche à renverser.

Les mesures de coercition prises depuis 2011 par l'Union européenne contre le régime syrien de Bachar Al-Assad (10) s'inscrivent pleinement dans cette stratégie de strangulation financière des dirigeants.

5. Ces *smart and targeted sanctions* (11), ciblent directement certains individus ou entités liés au régime sanctionné et prennent notamment la forme de mesures de gel de fonds, de prohibition de transactions financières ou encore de mesures d'interdiction de contracter avec les ressortissants de l'État sanctionnateur. Elles dépassent aussi le cadre financier ou commercial en impliquant, par exemple, des restrictions sur la circulation des personnes.

Les sanctions ciblées peuvent aussi se combiner avec certaines mesures classiques de portée générale, qu'elles permettent de rendre moins drastiques et donc moins suffocantes pour la population.

Au titre de la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne a en outre imposé des sanctions internationales ciblées à des individus et entités sans viser d'États en arrière-plan (12).

(8) Voy. P.-J. KULPER, « Les mesures commerciales à l'encontre d'États tiers. Tendances de la pratique », in *Les sanctions de l'Union européenne* (L. PINGEL, dir.), Paris, Pedone, 2006, pp. 83-98 ; et C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 24.

(9) Les mesures de contrainte prises par le Conseil de sécurité de l'ONU durant les années 90 contre Haïti, l'Irak ou Cuba ont ainsi eu des effets économiques et humanitaires désastreux sur les populations civiles.

(10) Voy., e.a., Déc. 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE, n° L 121 du 10 mai 2011.

(11) C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 24.

(12) Voy., p. ex., Règl. (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux talibans, JOCE, n° L 139 du 29 mai 2002, p. 9, et ses nombreuses modifications ultérieures. Cet instrument englobe aussi les mesures restrictives spécifiques prises contre l'État islamique en Iraq et au Levant (EIL, également connu sous le nom de Daech) lequel est considéré comme un groupe dissident d'Al-Qaida, et contre tous les individus, groupes, entreprises ou entités qui apportent un appui à l'EIL (Daech) à Al-Qaida.



6. Les sanctions internationales de l'Union européenne sont, dans la typologie du droit européen, réunies sous le vocable de « *mesures restrictives* » (13), qui regroupent des mesures de portée générale et des mesures de portée individuelle.

Dans le cadre de la présente contribution, nous utilisons également la dénomination de « *mesures d'embargo à portée individuelle* » (14), par distinction avec les mesures d'embargo (15) au sens classique, visant l'interdiction du commerce de marchandises en particulier (les armes, les produits pétroliers, les diamants, le bois tropical, etc.) ou de manière plus large, la défense de commercer avec un État dans son ensemble (16).

7. De par leur nature et leur portée, les mesures d'embargo de l'Union européenne ont bien entendu des implications importantes pour le secteur bancaire, tant dans l'Union européenne que dans le pays cible lui-même. Les banques européennes et belges sont ainsi tenues de respecter scrupuleusement les mesures de gel de fonds et d'interdiction de transactions en vigueur, ce qui n'est pas sans conséquence dans le cadre de leur respect de la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (17). Dans le pays cible, les banques doivent également faire preuve de la plus haute vigilance quant au respect des mesures de gel de fonds imposées à d'autres individus ou entités, en cessant sans délai de fournir des services financiers à des clients sanctionnés (18), sous peine de se retrouver elles-mêmes sanctionnées pour contournement de l'embargo (19).

(13) C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 3.

(14) Ces termes revêtant dans la présente contribution la même acception que ceux de « *mesures restrictives à portée individuelle* ».

(15) Le terme « *embargo* » dérive du verbe espagnol *embargar* signifiant « empêcher ». Son sens premier, issu du jargon de la marine, est l'interdiction faite à un navire de sortir du port où il mouille.

(16) Notre exploration personnelle des citations de penseurs illustres nous inspire également d'extrapoler que si « *l'effet naturel du commerce est de porter à la paix* », il est parfois à contrario nécessaire, en géopolitique, d'entraver le commerce pour qu'advienne la paix, ce que MONTESQUIEU ne rechignerait probablement pas à rajouter en note infrapaginale au liv. IV, chap. IX, p. 2, de *De l'esprit des lois*.

(17) Voy. J.-P. BUYLE et T. MERTZGER, « Les conséquences juridiques du "de-risking" », *D.B.F.-B.F.R.*, 2016/4, pp. 250-254.

(18) Trib. UE, 6 septembre 2013, *Bank Mellat Iran c. Conseil*, aff. jtes T-35/10 et T-7/11, ECLI:EU:T:2013:397, pts 134 à 137 ; Trib. UE, 16 septembre 2013, *Bank Kargoshaei e.a. c. Conseil*, aff. T-8/11, ECLI:EU:T:2013:470, pts 127 et 128 ; Trib. UE, 11 juin 2014, *Syria International Islamic Bank c. Conseil*, aff. T-293/12, ECLI:EU:T:2014:439, pt 61.

(19) Ce grief avait ainsi été formé à tort par le Conseil à l'encontre de la Syria International Islamic Bank dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Trib. UE, 11 juin 2014, *Syria International Islamic Bank c. Conseil*, aff. T-293/12, ECLI:EU:T:2014:439.

Une attention particulière sera accordée à cette question dans notre exposé.

## II. L'EMBARGO FINANCIER DE LA SYRIE PAR L'UE ET L'ERREUR D'APPRÉCIATION DES FAITS COMME MOYEN D'ANNULATION DES SANCTIONS – PLAN DE LA CONTRIBUTION

8. Cette contribution traite majoritairement des mesures d'embargo de l'Union européenne contre la Syrie. Ainsi que l'actualité s'en fait à juste titre inlassablement l'écho, la Syrie constitue de fait aujourd'hui un des exemples les plus tristement célèbres de régime contre lequel plusieurs États et organisations supranationales, dont les États-Unis et l'Union européenne, luttent par la voie de sanctions financières internationales.

9. Depuis le mois de mars 2011, le président Bachar Al-Assad et le régime qu'il chapeaute firent l'objet de mouvements de contestation en Syrie. La réponse principale du régime face à ces manifestations fut celle de la répression sanglante (20), laquelle a précipité le pays dans une guerre civile, avec les proportions, l'escalade, l'enlèvement et le drame humanitaire qui s'ensuivirent, sans occulter l'émergence de l'organisation terroriste État islamique qui s'est nourrie de cette situation.

10. Face aux violences commises par le régime syrien, l'Union européenne a, dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), décidé de mettre en place des mesures restrictives sur pied de l'article 215 du TFUE (21). Ces mesures d'embargo sont destinées à faire pression sur le régime afin qu'il renonce aux violences contre la population civile. Elles ont d'une part une portée générale, en ce qu'elles emportent, entre autres, des interdictions d'exporter certains produits à destination de la Syrie, et d'autre part une portée individuelle, en ce qu'elles visent, notamment, à geler les fonds et les ressources économiques des personnes physiques et morales qui sont liées au régime syrien (22).

(20) Déc. 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JOUE*, n° L 121 du 10 mai 2011, pp. 11-14, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> cons. du préamb.

(21) Concernant le fondement de la compétence et de la décision d'imposer des mesures restrictives en droit européen, nous renvoyons aux développements pointus de C. BEAUCILLON, op. cit., pp. 61-341.

(22) Voy. concl. av. gén. Y. Bor sur CJUE, 21 avril 2015, *Ambouba c. Conseil*, aff. C-630/13 P, ECLI:EU:C:2015:1, pt 2.

11. L'Union européenne, par le bras armé de son Conseil, a donc eu recours à des *smart sanctions* dans la lutte contre la dictature syrienne. En plus de viser les principaux (in)dignitaires du régime et ses figures de proue politiques et militaires, le Conseil a également imposé des mesures restrictives à différents acteurs économiques syriens, à savoir des entreprises publiques et privées syriennes (23) ainsi que leurs dirigeants ou actionnaires, dont le Conseil était d'avis qu'ils soutenaient financièrement le régime syrien ou bénéficiaient de celui-ci.

12. Fatalement, plusieurs agents économiques sanctionnés se sont insurgés contre l'opinion du Conseil, quant à leur association alléguée avec le régime syrien, qu'ils déniaient vigoureusement. Ils ont entrepris de contester devant le juge européen les mesures draconiennes qui leur étaient imposées, dont les effets s'avéraient souvent désastreux sur leurs activités. Ils ont dès lors sollicité l'annulation des sanctions du fait de leur absence de fondement, et partant de leur illégalité.

Au rang des principaux arguments invoqués par les plaignants figurent historiquement la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable, la violation de l'obligation de motivation, le détournement de pouvoir, la violation du droit de propriété et du droit d'exercer une activité professionnelle, la violation du principe général de proportionnalité et enfin la commission par le Conseil d'une erreur manifeste d'appréciation des faits.

13. La présente contribution vise précisément à étudier la jurisprudence récente de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne en matière d'erreur d'appréciation factuelle et de son corollaire indissociable de la charge de la preuve, dans le contexte de l'embargo syrien. Vu que la notion même d'erreur manifeste d'appréciation des faits repose, comme son nom l'indique sur un substrat factuel, nous privilégierons une approche descriptive des arrêts commentés afin que le lecteur puisse s'immerger dans la casuistique du juge européen, et, par extension, se plonger au cœur de la situation vécue par les plaignants du fait des mesures d'embargo financier.

Nous mettrons ainsi la lumière sur l'un d'entre eux, l'homme d'affaires syrien Issam Anbouba, dont le recours devant les juridictions européennes a débouché sur un arrêt de la Cour du 21 avril 2015 (24),

(23) Ou parfois étrangères, mais actives en Syrie.

(24) CJUE, 21 avril 2015, *Anbouba c. Conseil*, aff. C-630/13 P, EU:C:2015:247, ci-après l'« arrêt *Anbouba* ».

qui a fortement influencé le régime de l'appréciation des faits et de la charge de la preuve dans le domaine des mesures restrictives individuelles résultant de l'embargo syrien.

14. Par ordre successif, nous rappellerons d'abord les mesures d'embargo prises depuis 2011 par l'Union européenne en raison de la situation en Syrie (III). Nous montrerons dans un deuxième temps l'importance de la question de l'erreur manifeste d'appréciation et de la charge de la preuve dans le contentieux des mesures restrictives de l'Union européenne (IV), avant de faire le point sur l'état de la jurisprudence en cette matière antérieurement à l'arrêt *Anbouba* en mettant notamment l'accent sur les sorts variés qu'ont connus deux banques syriennes dans la contestation de leurs sanctions (V). L'arrêt *Anbouba* du 21 avril 2015, qui constitue la charnière de la présente contribution, fera, dans la foulée, l'objet d'un commentaire approfondi (VI). Nous basculerons ensuite sur le versant de la jurisprudence *post-Anbouba*, afin d'examiner comment cet arrêt a influé sur les décisions ultérieures du juge européen (VII) et terminerons enfin par quelques remarques conclusives (VIII).

### III. LES MESURES D'EMBARGO FINANCIER PRISES PAR L'UNION EUROPÉENNE CONTRE LE RÉGIME SYRIEN

15. Les mesures restrictives de l'Union européenne contre la Syrie remontent au mois de mai 2011. Elles répliquent au déploiement de forces militaires dans certaines villes syriennes et à la répression violente des manifestations pacifiques – impliquant notamment des tirs à balles réelles sur la population – qui s'est traduite par la mort de plusieurs manifestants et de nombreux blessés, et aux détentions arbitraires dont s'est rendu coupable le régime syrien (25). Elles font suite à la condamnation politique par l'Union européenne, le 29 avril 2011, de l'usage de la violence par le régime syrien.

16. Le 9 mai 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2011/273/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (26).

(25) Déc. 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JOUE*, n° L 121 du 10 mai 2011, pp. 11-14, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cons. du préamb.

(26) *Ibid.*



17. La décision 2011/273/PESC imposait que tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie ainsi qu'aux personnes, physiques ou morales, et entités qui leur sont liées, de même que tous les fonds et ressources qu'elles possèdent, détiennent ou contrôlent, soient gelés (27).

La décision 2011/273/PESC du Conseil prévoyait par ailleurs en son article 3.1 que les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes responsables de la répression.

Le Conseil de l'Union européenne a donc d'emblée fait usage de mesures d'embargo à portée individuelle, telles que nous les avons définies.

18. Le 2 septembre 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/522/PESC (28) en vue de durcir les mesures restrictives prises contre le régime syrien. Au considérant 2 de cette décision, le Conseil a rappelé que l'Union européenne a condamné avec la plus grande fermeté la campagne impitoyable que le président Bachar Al-Assad et son régime menaient contre leur propre population et lors de laquelle de nombreux Syriens ont été tués ou blessés. Étant donné que le régime syrien est resté sourd aux appels de l'Union et de l'ensemble de la communauté internationale, l'Union a décidé d'adopter contre celui-ci de nouvelles mesures restrictives. Le considérant 4 de ladite décision est ainsi libellé comme suit :

« Les restrictions à l'admission et le gel des fonds et ressources économiques devraient s'appliquer à d'autres personnes et entités profitant du régime ou appuyant celui-ci, en particulier aux personnes et entités qui financent le régime ou qui lui apportent un soutien logistique, notamment à l'appareil de sécurité, ou qui compromettent les efforts visant à assurer une transition pacifique vers la démocratie en Syrie ».

19. L'Union européenne renforça plusieurs fois ses mesures restrictives au cours du dernier quadrimestre de 2011 et notamment par une dernière décision 2011/782 PESC du 1<sup>er</sup> décembre 2011 (29). Ce durcissement s'amplifia encore au cours de l'année 2012, et notamment par une décision 2012/322/PESC du 27 février 2012 (30).

(27) Art. 4.1 de la Déc.

(28) Déc. 2011/522/PESC du 2 septembre 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et modifiant la Déc. 2011/273, JOUE, n° L 228 de 2011, p. 16.

(29) Déc. 2011/782/PESC du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la Déc. 2011/273, JOUE, n° L 319 de 2011, p. 56.

(30) Déc. 2012/322/PESC du 27 février 2012 modifiant la Déc. 2011/782 PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE, n° L 54 de 2012, p. 14.

20. Le 29 novembre 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/739/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, abrogeant la décision 2011/782 (31) et regroupant toutes les mesures d'embargo antérieures dans un instrument unique. La décision 2012/739 a elle-même été remplacée par la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (32).

L'application de la décision 2013/255 PESC, arrivant initialement à échéance le 1<sup>er</sup> juin 2014, a été prorogée jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2015 et ensuite chaque année, jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2018, par des décisions de renouvellement successives, apportant au passage certaines modifications tendant à renforcer la portée des mesures restrictives, la dernière d'entre elles ayant été adoptée en date du 29 mai 2017 (33).

Il s'agit donc actuellement de l'instrument législatif central incarnant les mesures restrictives de l'Union européenne actuellement en vigueur (34).

21. Les personnes et entités visées par les mesures d'embargo sont listées dans les annexes I et II de la décision 2013/255/PESC. Ces annexes reprennent également les motifs individuels justifiant l'adoption par le Conseil des mesures d'embargo à l'encontre des personnes et entités listées.

En plus des décisions de prorogation annuelles, les annexes I et II à la décision 2013/255/PESC peuvent également être adaptées par des décisions d'exécution du Conseil (35), par lesquelles ce dernier a la faculté d'ajouter ou de retirer des entrées sur les listes des personnes et entités sanctionnées, d'actualiser leurs coordonnées ainsi que de modifier les motivations individuelles justifiant les sanctions dirigées

(31) *Ibid.*

(32) Déc. 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE, n° L 147 de 2013, p. 14.

(33) Déc. 2017/917/PESC du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la Déc. 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE, n° L 139 de 2017, p. 62.

(34) Pour des raisons de techniques législatives, qui outrepassent le cadre de la présente contribution, la Déc. 2013/255/PESC du Conseil est également doublée d'un Règl. (UE) n° 36/2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, JOUE, n° L 16 de 2012, p. 1. Ce règlement contient des dispositions pratiquement identiques à celles de la Déc. 2013/255/PESC. De la même façon que pour cette dernière, le Règl. (UE) n° 36/2012 a été prorogé chaque année par des règlements subséquents et est également en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2018.

(35) De telles décisions sont prises assez régulièrement en sorte qu'il serait tout aussi inutile que fastidieux de toutes les lister. Une des dernières en date au moment de la rédaction de la présente publication est la Déc. du 2017/1245/PESC du Conseil du 10 juillet 2017 mettant en œuvre la Déc. 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE, n° L 178 de 2017, p. 13).

vers la personne ou l'entité concernée, sans modifier le contenu de la décision 2013/255/PESC au-delà de ses annexes (36).

**22.** Il y a enfin encore lieu de préciser que, contrairement à d'autres régimes de mesures restrictives à portée individuelle adoptés par l'Union européenne (37), les mesures d'embargo financier adoptées à l'encontre de la Syrie ne résultent pas, du fait de l'opposition de la Chine et de la Russie, d'une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, ni d'une décision de son comité des sanctions.

Ces vetos n'ont toutefois pas empêché l'Assemblée générale des Nations Unies de condamner en février 2012 les violations massives et systématiques des droits de l'homme par les autorités syriennes (38).

#### IV. L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE PAR LE JUGE EUROPÉEN DE LA LÉGALITÉ DES MESURES D'EMBARGO À PORTÉE INDIVIDUELLE – RAPPEL DES PRINCIPES

**23.** Déjà bien avant la mise en place de l'embargo syrien et des contestations qu'il a générées, de nombreux recours ont été intentés devant les juridictions européennes par des personnes visées par différents autres régimes de mesures restrictives décrétés par le Conseil l'Union européenne (39). Aux termes de ces recours, des individus et entités listés ont sollicité l'annulation des mesures d'embargo prises par l'Union européenne en ce qu'elles les concernaient individuellement, invoquant divers motifs d'illégalité des mesures les affectant.

**24.** Ceci a donné lieu à nombre de litiges devant les juridictions européennes, dont l'inflation a cru de manière exponentielle depuis l'an-

(36) Ceci implique une décision de modification de la Déc. 2013/255/PESC, et non pas une simple décision d'exécution.

(37) Ce qui est, p. ex., le cas du régime de mesures restrictives instauré en vue de faire pression sur la République islamique d'Iran afin que cette dernière mette fin aux activités nucléaires présentant un risque de prolifération ou des mesures restrictives imposées à diverses personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux talibans.

(38) A/RES/66/253, 17 février 2012, *La situation en République arabe syrienne*.

(39) On citera ainsi, p. ex., et sans avoir égard à leur chronologie ou à leur ampleur, variable en portée et intensité, les mesures restrictives prises par l'Union européenne depuis 1989 contre la Chine, la République démocratique du Congo, la République démocratique populaire de Corée du Nord, la Côte d'Ivoire, la Croatie, l'Érythrée, Haïti, l'Iran, l'Irak, la Libye, la République de Moldavie, le Myanmar, la Serbie et le Monténégro, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, la Syrie, Zimbabwe, Al-Qaïda et Oussama Ben Laden, les talibans, Daech, et même... les États-Unis d'Amérique.

née 2004 (40). Chronologiquement, c'est la contestation des sanctions prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme qui a initié ce contentieux, suivie par la contestation des mesures à portée individuelle visant des États tiers, qui représente aujourd'hui la vaste majorité des affaires pendantes devant le juge européen (41).

**25.** Au fil du temps et des affaires, la meilleure doctrine a identifié deux générations de contentieux de la légalité des mesures d'embargo à portée individuelle devant le juge européen (42). À notre sens, nous assistons depuis deux ans à l'émergence d'une troisième génération ou à tout le moins d'une deuxième génération *bis* (43), celle enfantée par l'arrêt *Anboub*.

**26.** La première génération de contentieux a d'abord concerné l'accès en tant que tel au juge européen (44) des personnes sujettes à des sanctions individuelles et les conditions dans lesquelles les actes sous-tendant les sanctions contestées pouvaient faire l'objet d'un contrôle de la part du juge (45). Cette première génération de litiges a ainsi suscité et puis résolu un certain nombre de questions liées aux droits de la défense des plaignants (46), en ce compris leur droit à un procès équitable de même qu'au contrôle par le juge européen du respect par le Conseil de l'obligation de motivation (47) des mesures restrictives.

Ces questions ont déjà donné lieu à de remarquables commentaires par d'autres auteurs, aux travaux desquels nous nous référons largement, et ne seront donc que survolées dans la présente contribution.

Ce premier âge du contentieux reste toutefois incontournable en ce qu'il a balisé la marge de manœuvre du juge européen dans son contrôle du pouvoir d'appréciation du Conseil quant à l'adoption de

(40) C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 477.

(41) *Ibid.*, pp. 448-459.

(42) *Ibid.*, pp. 478 et 490.

(43) Cette nuance découle du fait que l'arrêt *Anboub* est étroitement lié au contexte syrien en particulier. Son engeance jurisprudentielle peut ainsi être regardée comme une excroissance de la deuxième génération plus qu'une troisième génération à part entière. Seul le recul apportera une réponse définitive à cette hésitation.

(44) L. DEFALQUE et É. SCHWALLER, « Protection des droits de la défense dans le cadre des mesures de gel de fonds imposées par l'Union européenne », op. cit., p. 803.

(45) *Ibid.*, p. 478.

(46) *Ibid.*, pp. 835 à 847.

(47) *Ibid.*, pp. 825 à 834 ; C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., pp. 482-490.



mesures d'embargo à l'égard d'une personne (48) et l'éventuelle commission par celui-ci d'une erreur manifeste d'appréciation des faits. C'est l'objet du présent Chapitre (IV).

27. Par après, on a pu distinguer l'émergence d'une deuxième génération de contentieux, plus spécifiquement focalisés sur l'intensité *in concreto* du contrôle de la légalité interne des mesures restrictives contestées (49), et donc, du contrôle de l'exactitude des faits ayant présidé à la prise de sanctions. Nous examinerons cette génération d'arrêts sous le Chapitre (V).

28. L'arrêt *OMPI* de Tribunal du 12 décembre 2006 et l'arrêt *Bank Mellî Iran c. Conseil* du 14 octobre 2009 ont durablement déterminé les lignes directrices définissant le contrôle par le juge européen de la légalité des mesures d'embargo à portée individuelle. Le Tribunal y a énoncé les règles générales définissant les modalités de contrôle des mesures restrictives, selon lesquelles :

« le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures de sanctions économiques et financières sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, conformément à une position commune adoptée au titre de la PESC. Le juge communautaire ne pouvant, en particulier, substituer son appréciation des preuves, faits et circonstances justifiant l'adoption de telles mesures à celle du Conseil, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de décisions de gel des fonds doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir. Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées » (50).

29. Le Tribunal estime donc qu'il n'appartient pas au juge de se livrer au même processus décisionnel que le Conseil afin d'apprécier lui-même de manière discrétionnaire, sur la base des mêmes faits et preuves que ceux produits par le Conseil, s'il y avait lieu ou non d'imposer des mesures restrictives. Il n'y a pas de double décision ni de substitution d'une appréciation par une autre.

En revanche, le contrôle de la légalité des mesures restrictives emporte le devoir pour le juge de vérifier le respect par le Conseil de

(48) Trib. UE, 12 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil*, aff. T-228/02, Rec., 2006, II, p. 4665, ci-après, l'« arrêt *OMPI* » ; et Trib. UE, 14 octobre 2009, *Bank Mellî Iran c. Conseil*, T-390/08, Rec., II, p. 3967.

(49) C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 490.

(50) Arrêt *OMPI*, point 159 et arrêt *Bank Mellî Iran c. Conseil*, point 36. A part la référence supplémentaire à l'ancien article 308 CE, ces deux considérants sont identiques.

cinq éléments fondamentaux : (i) les règles procédurales d'adoption de l'acte litigieux, (ii) l'obligation de motivation, (iii) la correcte appréciation par le Conseil des faits que celui-ci rapporte afin de détecter une éventuelle erreur manifeste d'appréciation, (iv) l'exactitude matérielle de ces faits et (v) l'absence de détournement de pouvoir.

Quoique le contrôle de la légalité par le juge soit nominalement désigné comme étant « limité » et « restreint » aux cinq éléments énumérés, le contenu matériel de ce contrôle est, au vu de la nature de ces cinq éléments, en réalité assez substantiel. Ce contrôle juridictionnel de la légalité doit même être considéré comme *complet* (51) en ce qu'il porte tant sur la légalité externe que sur la légalité interne des mesures dont le juge vérifie le bien-fondé.

En effet, il revient ainsi au juge d'examiner le raisonnement du Conseil basé sur les faits collectés par celui-ci et de vérifier si dans la logique interne de ce raisonnement, le Conseil n'a pas commis une erreur d'appréciation. Si le juge ne décide pas lui-même des mesures restrictives, il est néanmoins habilité à entièrement retracer le cheminement du raisonnement du Conseil (52) pour y débusquer une éventuelle erreur manifeste d'appréciation. La méthode de travail du Conseil et la cohérence de son raisonnement sont donc contrôlées. Plus loin encore, le juge est autorisé à contrôler, cette fois-ci de manière entièrement autonome, l'exactitude matérielle des faits qui lui sont présentés.

Enfin, le Tribunal ne considère pas que le juge doive rester totalement hermétique à toute appréciation des considérations d'opportunité de la prise de décision des sanctions. L'opportunité des mesures restrictives rentre bien dans le spectre du contrôle par le juge à la condition qu'elle soit affectée par ses constatations dans le cadre de la vérification des cinq éléments susvisés (53).

(51) CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. 2008 I-06351, ci-après, l'arrêt « *Kadi de 2008* ».

(52) C'est dans cette perspective que la motivation de l'acte doit être claire et sans équivoque, pour que le juge soit à même de retracer le raisonnement du Conseil, *voy.* arrêt *OMPI*, point 326.

(53) *Contra*, C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, op. cit., p. 480. Il est selon nous manifeste que le Tribunal ne dit pas, au pt 159 de l'arrêt *OMPI* que l'appréciation des considérations d'opportunité est « exclue » de son contrôle, mais bien qu'elle fait l'objet d'un contrôle restreint. Lav. gén. Y. Bot, concl. gén., 19 mars 2013, pt 109, estime également, dans le cadre de l'arrêt du 18 juillet 2013, *Commission et Conseil c. Yassin Abdullah Kadi*, aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:176, que le juge est habilité à contrôler l'opportunité de la sanction adoptée en vérifiant « que celle-ci n'est pas manifestement inappropriée ou disproportionnée au vu de l'importance de l'objectif poursuivi ».

**30.** Ce raisonnement mis en place par le Tribunal dans l'arrêt *OMPI* a rapidement été implicitement confirmé dans ses principes par un arrêt de la Cour *Kadi c. Conseil* (54). Il a par la suite permis à la Cour et au Tribunal de construire et affiner leur jurisprudence en matière d'appréciation des faits par le Conseil et de charge de la preuve. Il a également fourni aux plaideurs les principaux moyens qui peuvent conduire à une annulation des mesures d'embargo à portée individuelle.

**31.** L'arrêt *OMPI* a également permis au Tribunal de préciser l'importance et la *ratio legis* de l'obligation de motivation exigée par l'article 253 CE (55). Le Tribunal a ainsi jugé que cette obligation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté. La motivation doit donc faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise, et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle de légalité (56).

**32.** Du point de vue des droits de la défense, le respect de l'obligation de motivation est d'autant plus essentiel que celle-ci représente « l'unique garantie permettant à l'intéressé, à tout le moins après l'adoption de cette décision, de se prévaloir utilement des voies de recours à sa disposition pour contester la légalité de ladite décision (57) ».

Dans cette optique, la jurisprudence exige, *ratione temporis*, que la motivation soit communiquée simultanément à l'adoption de la décision emportant les mesures restrictives afin que la personne listée soit en mesure de se défendre et en sorte que le juge puisse exercer son contrôle de la légalité des actes attaqués (58).

**33.** Cette exigence de timing en matière de motivation implique parallèlement une autre obligation temporelle sur le Conseil dans son appréciation du bien-fondé des sanctions, que contrôlera le juge afin de censurer une éventuelle erreur manifeste d'appréciation des faits.

(54) CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.*, 2008, I, p. 6351, ci-après, l'arrêt *Kadi de 2008*, pt 326.

(55) Art. 296, § 2, anc., TFUE.

(56) Arrêt *OMPI*, pt 141 ; voy. aussi arrêt *Kadi de 2008*, pt 337.

(57) Arrêt *OMPI*, pt 140 ; Trib. CE, 11 juillet 2007, *Jose Maria Sison c. Conseil*, aff. T-47/03, *Rec.*, 2007, II, p. 73, pt 187 ; Trib. UE, 14 octobre 2009, *Bank Mellat Iran c. Conseil*, T-390/08, *Rec.*, II, p. 3967, pt 143 ; Trib. UE, 19 mai 2010, *Thy Za c. Conseil*, aff. T-181/08, *Rec.*, II, p. 1965, pt 94.

(58) Voy. CJUE, 15 novembre 2012, *Conseil c. Nadiany Bamba*, aff. C-417/11 P, pt 49, discuté *infra* ; et CJCE, 8 juin 2005, *Dansk Rorindustri c. Commission*, aff. jtes, C-189/02 P et C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, *Rec.*, I, p. 425, pt 463.

Ainsi, dans l'affaire *Oil Turbo Compressor*, le Tribunal a jugé que « la légalité de la décision attaquée ne peut être appréciée que sur le fondement des éléments de fait et de droit sur la base desquels elle a été adoptée et non sur le fondement d'éléments qui ont été portés à la connaissance du Conseil postérieurement à l'adoption de cette décision, et ce, quand bien même ce dernier serait d'avis que lesdits éléments pouvaient valablement fonder l'adoption de ladite décision. En effet, le Tribunal ne saurait souscrire à l'invitation faite par le Conseil de procéder, en définitive, à une substitution des motifs sur lesquels cette décision est fondée » (59).

Du point de vue de la temporalité, le bien-fondé, tant en droit qu'en fait, des mesures restrictives doit donc se justifier au moment leur adoption. Si le Conseil ne dispose pas, à la date d'adoption des sanctions, d'éléments de preuve et d'informations propres à les justifier, le juge conclura à une erreur manifeste d'appréciation des faits et annulera les sanctions. Cette erreur du Conseil ne peut être couverte par la production ultérieure de preuves dont il n'avait pas tenu compte lors de sa prise de décision.

**34.** L'arrêt *Oil Turbo Compressor* illustre le fait que le juge retrace et contrôle le raisonnement du Conseil ayant conduit celui-ci à une décision à une date donnée sur la base d'un contexte factuel précis. Il ne contrôle pas le bien-fondé *in globo* des mesures restrictives, tel qu'il peut éventuellement résulter d'autres faits pertinents produits devant lui au moment de sa saisine.

Il nous permet de conclure ce chapitre sur l'étendue horizontale ou *in abstracto* du contrôle juridictionnel du juge quant à la légalité des mesures restrictives.

## V. LE RÉGIME – PRÉ-ANBOUBA EN MATIÈRE D'APPRÉCIATION DES FAITS ET DE CHARGE DE LA PREUVE – EXEMPLES JURISPRUDENTIELS DU CONTENTIEUX DE LA DEUXIÈME GÉNÉRATION

**35.** Nous examinerons, dans le cadre de ce chapitre, quatre arrêts issus du contentieux de la deuxième génération, qui illustrent le contrôle *in concreto* par le juge européen de la correcte appréciation des faits

(59) Trib. UE, 26 octobre 2012, *Oil Turbo Compressor Co c. Conseil*, aff. T-63/12, ECLI:EU:T:2012:579, pt 29.



par le Conseil et son obligation d'apporter des preuves étayées des motifs justifiant les mesures d'embargo qu'il retient à l'endroit des personnes sanctionnées.

36. Les deux premiers arrêts de la Cour *Bamba c. Conseil* du 15 novembre 2012 et *Kadi c. Commission* du 18 juillet 2013 ont contribué à l'évolution des principes jurisprudentiels en terme de pertinence, d'étendue et de charge de la preuve, tandis que les deux arrêts suivants du Tribunal, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil* et *Syria International Islamic Bank c. Conseil*, constituent une mise en pratique de ces principes dans le secteur bancaire (libano-)syrien.

#### A. L'arrêt *Bamba c. Conseil* du 15 novembre 2012

37. Nous entamerons le présent chapitre en nous arrêtant, sur l'arrêt *Bamba* (60) de la Cour du 15 novembre 2012. Cet arrêt est intéressant en ce qu'il a permis à la Cour d'articuler le contrôle par le juge de l'obligation de motivation d'un côté et le contrôle au fond des motifs présidant à l'imposition des mesures restrictives de l'autre.

38. Madame Bamba avait été incluse par le Conseil, en date du 22 décembre 2010, sur la liste des personnes sujettes au gel de leurs fonds dans le cadre des mesures restrictives imposées à la Côte d'Ivoire avec la mention des motifs suivants : « Directrice du groupe Cyclone éditeur du journal *Le temps* : Obstruction aux processus de paix et de réconciliation par l'incitation publique à la haine et à la violence et par la participation à des campagnes de désinformation en rapport avec l'élection présidentielle de 2010 » (61).

39. Elle avait contesté les mesures de gels de fonds qu'elle subissait en faisant grief à l'acte attaqué de ne pas prévoir la communication d'une motivation circonstanciée de son inscription sur la liste des personnes dont les fonds étaient gelés. Elle n'invoquait pas le moyen pris d'une erreur manifeste d'appréciation.

40. Le Tribunal suivit madame Bamba en jugeant que les motifs fournis par le Conseil ne permettaient pas « de comprendre en quoi la requérante se serait livrée à des obstructions au processus de paix et de réconciliation par l'incitation publique à la haine et à la violence et par

(60) CJUE, 15 novembre 2012, *Conseil c. Nadiany Bamba*, aff. C-417/11 P, ECLI:EU:C:2012:718.

(61) Trib. UE, 8 juin 2011, *Conseil c. Nadiany Bamba*, aff. T-86/11, ECLI:EU:T:2011:260, pt 18.

la participation à des campagnes de désinformation en rapport avec l'élection présidentielle de 2010 » (62) et annula les sanctions imposées à son encontre.

41. Le Conseil interjeta un pourvoi contre cette décision devant la Cour.

42. D'une part, s'inscrivant dans la continuité du courant jurisprudentiel enclenché par l'arrêt *OMPI* du Tribunal, la Cour a confirmé, dans son arrêt *Bamba*, qu'un acte juridique est suffisamment motivé dans la mesure où il intervient dans un contexte « connu de l'intéressé » (63).

En l'espèce, la Cour a estimé que madame Bamba ne pouvait raisonnablement ignorer qu'« en faisant allusion, dans les actes litigieux, à la fonction de directrice du groupe d'édition du journal *Le temps* », le Conseil avait entendu « mettre en exergue le pouvoir d'influence et la responsabilité qui sont supposés résulter d'une telle fonction en ce qui concerne la ligne éditoriale de ce journal et le contenu des campagnes de presse prétendument menées par celui-ci durant la crise postélectorale ivoirienne » (64).

La Cour a ainsi estimé que le Conseil avait motivé par des éléments suffisamment concrets et factuels les raisons d'adoption des mesures restrictives à l'égard de madame Bamba.

43. D'autre part, la Cour a dit pour droit que la question de la preuve du comportement allégué, laquelle relève de la légalité au fond de l'acte en cause, implique de vérifier la réalité des faits mentionnés dans cet acte ainsi que la qualification de ces faits comme constituant des éléments justifiant l'application de mesures restrictives à l'encontre de la personne concernée (65).

En posant ce principe, la Cour a précisé l'interaction, dans son examen de la légalité des sanctions, entre l'obligation de motivation du Conseil et l'examen du bien-fondé de cette motivation.

Ainsi, le contrôle du respect de l'obligation de motivation, qui vise à vérifier si les indications fournies par le Conseil dans les actes litigieux sont suffisantes pour permettre de connaître les éléments ayant conduit ce dernier à imposer des mesures restrictives à la personne sanctionnée, doit être distingué de l'examen du bien-fondé de la motivation, qui consiste à vérifier si les éléments invoqués par le

(62) *Ibid.*, pt 52.

(63) CJUE, 15 novembre 2012, *Conseil c. Nadiany Bamba*, préc., pt 54.

(64) *Ibid.*, pt 58.

(65) *Ibid.*, pt 60.

Conseil sont établis et s'ils sont de nature à justifier l'adoption de ces mesures (66).

44. Or, *in specie*, la réalité des faits justifiant les sanctions et invoqués dans la motivation du Conseil, avait été établie à suffisance de droit par le Conseil et la preuve de ces éléments factuels n'était pas contestée par madame Bamba.

La Cour a ainsi cassé l'arrêt du Tribunal et maintenu les mesures de gel de fonds à l'encontre de madame Bamba.

### B. L'arrêt *Kadi c. Commission* du 18 juillet 2013

45. Préalablement à l'arrêt *Anbouba*, les principes fondamentaux régissant les règles de preuve en matière de mesures de gel de fonds étaient consacrés par l'arrêt *Commission et Conseil c. Kadi* du 18 juillet 2013 (67), synthétisant l'état de la jurisprudence antérieure en la matière.

46. M. Yassin Abdullah Kadi a connu maintes péripéties devant les juridictions européennes depuis 2001 et a mené un véritable parcours du combattant judiciaire avant d'obtenir l'annulation des mesures prises à son encontre au terme de l'arrêt *Kadi de 2013*.

Le 17 octobre 2001, le nom de M. Kadi, identifié comme étant supposément une personne associée à Oussama ben Laden et au réseau Al-Qaida, avait été inscrit sur la liste récapitulative du comité des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU. Il avait subséquemment été inclus par le Conseil sur les listes de l'Union européenne. Dès décembre 2001, M. Kadi saisit le juge européen afin d'annuler les sanctions prises à son égard (68).

47. Le 3 septembre 2008, au terme de l'arrêt *Kadi de 2008*, la Cour a une première fois invalidé les sanctions dont il avait fait l'objet. Il avait ensuite été re-listé par le Conseil et avait dans la foulée intenté un nouveau recours devant le Tribunal, qui s'est soldé par un arrêt d'annulation en date du 30 septembre 2010 (69).

(66) *Ibid.*, pt 61.

(67) CJUE, 18 juillet 2013, *Commission et Conseil c. Kadi*, aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, ci-après l'arrêt *Kadi de 2013*.

(68) *Ibid.*, pts 16 à 18.

(69) Trib. CE, 30 septembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi c. Commission*, aff. T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418.

Suite à un pourvoi de la Commission, la Cour connut une ultime fois de cette affaire dans le cadre de l'arrêt *Kadi de 2013*.

48. Dans ces procédures, le Conseil reprochait, entre autres motifs, à monsieur Kadi d'avoir été un des principaux actionnaires d'une banque bosniaque, la Depozitna Banka, dans laquelle des réunions consacrées à la préparation d'un attentat contre un établissement des États-Unis en Arabie Saoudite auraient peut-être eu lieu (70).

La Cour jugea toutefois qu'aucun élément d'information ou de preuve n'ayant été mis en avant pour étayer l'allégation selon laquelle des réunions ont pu se tenir dans les locaux de la Depozitna Banka afin de préparer des actes terroristes en association avec le réseau Al-Qaida ou Oussama ben Laden, les indications relatives au lien entretenu par M. Kadi avec cette banque ne permettaient pas de soutenir l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à son encontre (71). Pour cette raison, la Cour rejeta le pourvoi de la Commission dans son arrêt *Kadi de 2013* et confirma l'annulation des sanctions à l'égard de M. Kadi.

Cet arrêt permit aussi à la Cour d'affiner plusieurs principes phares en matière d'appréciation des faits et de charge de la preuve.

49. Au sein de l'arrêt *Kadi de 2013*, la Cour a dans un premier temps rappelé l'étendue de son contrôle juridictionnel sur la légalité des mesures d'embargo pour ensuite préciser ses exigences en matière d'appréciation de la réalité des motifs invoqués par l'institution qui édicte les mesures restrictives.

50. La Cour a ainsi rappelé, en référence aux arrêts *Gbagbo e.a. c. Conseil* (72), *Al-Aqsa c. Conseil* et *Pays-Bas c. Al-Aqsa* (73), que l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union exige qu'au titre du contrôle de la légalité des motifs de la décision de sanctionner une personne, le juge s'assure que cette décision repose sur une base suffisamment solide (74).

(70) Arrêt *Kadi de 2013*, pt 148.

(71) *Ibid.*, pt 162.

(72) CJUE, 23 avril 2013, *Gbagbo e.a. c. Conseil*, C-478/11 P à C-482/11 P, ECLI:EU:C:2013:258, pt 56.

(73) CJUE, 15 novembre 2012, *Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa*, aff. jtes C-539/10 P et C-550/10 P, ECLI:EU:C:2012:711, pts 139-140.

(74) CJUE, arrêt *Kadi de 2013*, pt 119.



**51.** Ceci implique dans le chef du juge européen une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend la décision d'embargo, de sorte que son contrôle juridictionnel « ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés » (75).

**52.** À cette fin, la Cour retient qu'il incombe au juge de l'Union de procéder à un examen concret du bien-fondé des motifs invoqués en demandant, le cas échéant, à l'autorité compétente de l'Union de produire les informations ou les éléments de preuve pertinents aux fins d'un tel examen (76).

**53.** Refusant de soumettre l'individu ou l'entité sous embargo à la *probatio diabolica*, la Cour fait reposer la charge de la preuve sur l'institution sanctionnatrice et considère que « c'est, en effet, à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs » (77), confirmant par-là plusieurs arrêts antérieurs du Tribunal de l'Union européenne (78).

**54.** Sur le plan logique, le raisonnement de la Cour s'avère imparable. Il est en effet indéniablement impossible pour une partie litigante d'apporter la preuve d'un fait négatif. Dans un tel cas de figure, la raison commande que la charge de la preuve des faits invoqués soit apportée par celui qui les invoque, à savoir le Conseil.

**55.** Dans cette perspective, la Cour ne requiert pas que l'autorité compétente produise l'ensemble du dossier sous-jacent aux motifs invoqués, mais exige toutefois que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée (79).

(75) *Ibid.*, pt 119. Voy. égal. CJUE, 28 novembre 2013, *Conseil c. Fulmen et Mahmoudian*, aff. C-280 P, ECLI:EU:C:2013:775, pts 58, 59 et 64.

(76) *Ibid.*, pt 120.

(77) *Ibid.*, pt 121. Voy. égal. CJUE, 28 novembre 2013, *Conseil c. Fulmen et Mahmoudian*, préc., pts 65 à 67.

(78) Trib. EU, 14 octobre 2009, *Bank Mellat Iran c. Conseil*, T-390/08, *Rec.*, II, p. 3967, pts 37 et 107 ; Trib. UE, 5 décembre 2012, *Qualitest FZE c. Conseil*, T-421/11, ECLI:EU:T:2012:646, pt 55.

(79) *Ibid.*, pt 122.

**56.** Si l'autorité compétente de l'Union ne peut accéder à la demande du juge de l'Union, celui-ci se fondera alors sur les seules indications contenues dans l'exposé des motifs et sur les éléments à décharge produits par la personne concernée. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge devra écarter celui-ci en tant que support de la décision (80).

**57.** À partir du moment où aucun des motifs invoqués ne s'avère à suffisance étayé, le juge européen n'aura d'autre alternative que d'annuler les mesures restrictives, en ce qu'elles visent la personne concernée, pour inexactitude matérielle des faits ou erreur manifeste d'appréciation des faits.

Ces principes furent encore confirmés quelques mois plus tard par l'arrêt *Conseil c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* de la Cour du 28 novembre 2013 (81).

### C. L'arrêt *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil* du 4 février 2014 (82)

**58.** Il s'agit de la première des deux affaires bancaires dont nous avons annoncé l'étude dans l'introduction.

**59.** L'affaire ayant mené à l'arrêt du Tribunal du 4 février 2014 mettait aux prises le Conseil et la Syrian Lebanese Commercial Bank SA (ci-après la SLCB), une banque libanaise, dont le capital était détenu à 84,2 % par la Commercial Bank of Syria (ci-après la CBS), appartenant à l'État syrien.

**60.** Le Conseil avait pris des mesures d'embargo à portée individuelle contre la SLCB au motif qu'elle était une filiale de la CBS, également sanctionnée, et qu'elle participait à ce titre au financement du régime (83).

**61.** En marge des questions procédurales résolues par l'arrêt en termes de délais de recours, qui ont conduit le Tribunal à déclarer recevable l'adaptation par la SLCB de ses conclusions du fait de l'adop-

(80) *Ibid.*, pt 122.

(81) CJUE, 28 novembre 2013, *Conseil c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776.

(82) Trib. UE, 4 février 2014, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, aff. jtes T-174/12 et T-80/13, ECLI:EU:T:2014:52.

(83) Trib. UE, 4 février 2014, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, préc., pts 1-6.

tion d'actes subséquents par le Conseil renouvelant les mesures restrictives (84), cet arrêt est également intéressant sur le fond, en ce qui concerne le contrôle par le juge de l'appréciation du Conseil dans la configuration où une banque étrangère est sanctionnée en raison de sa qualité de filiale d'une banque d'État, elle-même sanctionnée.

62. Ainsi, la SLCB faisait valoir que le Conseil avait commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il avait conclu qu'elle participait au financement du régime syrien et que le Conseil ne pouvait se fonder sur de simples allégations ou sur le seul lien capitalistique entre elle et la CBS, mais qu'il était obligé de fournir des preuves (85).

63. Elle soutenait ainsi que ses statuts prouveraient son autonomie complète à l'égard de la CBS qui ne donnerait pas de directives concernant sa filiale et que son conseil d'administration avait pris la décision, dès le 24 février 2012, de n'avoir aucune relation avec les personnes et entités sanctionnées par l'Union européenne et les États-Unis (86).

64. Par ailleurs, la SLCB faisait valoir que, depuis 2005, elle ne prêtait plus de fonds à la CBS et que toutes ses transactions étaient soumises à la réglementation bancaire libanaise et vérifiées par la Banque du Liban, qui avait même nommé un contrôleur permanent auprès de la SLCB, et que des auditeurs indépendants avaient confirmé qu'elle n'effectuait pas d'opérations bancaires suspectes (87).

65. Le Tribunal ne suivit pas les arguments de la SLCB et se rallia à la position du Conseil. Il rappela ainsi au premier plan que les circonstances, non contestées, d'une part que le capital de la SLCB était détenu à 84,2 % par la CBS, et que cette dernière, appartenant à l'État syrien, soutenait le régime de ce pays, d'autre part, constituaient à l'évidence un lien avec une personne soutenant ledit régime (88).

Or, les actes contestés prévoyaient que le fait, pour un individu ou une entité, d'être lié à une personne soutenant le régime syrien était un motif suffisant pour imposer au Conseil d'appliquer des mesures restrictives à cet individu ou entité (89).

(84) Voy. « Politique étrangère et de sécurité commune, Gel des fonds, Délai de recevabilité du recours, Obligation de communication individuelle des mesures », *Obs. Exl.*, 2014/2, n° 96, pp. 84-85.

(85) Trib. UE, 4 février 2014, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, préc., pt. 88.

(86) *Ibid.*, pts 90-91.

(87) *Ibid.*, pts 92-93.

(88) *Ibid.*, pt 100.

(89) Voy. art. 28, § 1, Déc. 2013/255 du 31 mai 2013 ; et art. 15, § 1, Règl. n° 36/2012.

66. Le Tribunal releva en outre que lorsque les fonds d'une entité soutenant le régime syrien, telle la CBS, sont gelés, il existe un risque non négligeable que celle-ci exerce une pression sur les entités qu'elle détient, pour contourner l'effet des mesures qui la visent (90).

67. À ce titre, il fit référence à l'arrêt *Melli Bank c. Conseil* de la Cour du 13 mars 2012 (91), par lequel la Cour a jugé que la décision du Conseil de sanctionner une filiale à 100 % d'une entité sanctionnée, en raison de ce seul lien capitalistique (92) est nécessaire et appropriée pour assurer l'efficacité des mesures adoptées et éviter leur contournement (93).

68. Bien qu'en l'espèce, la CBS détenait 84,2 % de la SLCB, le Tribunal a rapproché cette affaire de l'arrêt *Melli Bank c. Conseil* de la Cour du 13 mars 2012, plutôt que d'un autre arrêt du Tribunal du 6 septembre 2013, *Persia International Bank c. Conseil* (94), dans lequel il avait considéré que la détention à 60 % du capital de la Persia International Bank plc par la Bank Mellat, qui était déjà sanctionnée, ne justifiait pas, à elle seule, l'adoption et le maintien des sanctions financières contre la Persia International Bank.

69. Le Tribunal a ainsi rappelé que dans l'arrêt *Persia International Bank c. Conseil*, il avait constaté que, si la Bank Mellat disposait de la majorité au sein de l'assemblée générale de la Persia International Bank, un accord entre les actionnaires de cette dernière empêchait la Bank Mellat de nommer la majorité des directeurs de la Persia International Bank exerçant des fonctions exécutives (95).

Or, en l'espèce, la SLCB n'avait fourni aucun élément permettant de considérer que, au sein de son assemblée générale, la large majorité dont disposait la CBS ne suffisait pas pour lui permettre de nommer la majorité des membres du conseil d'administration (96).

(90) Trib. UE, 4 février 2014, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, préc., pt 101.

(91) CJUE, 13 mars 2012, *Melli Bank c. Conseil*, aff. C-380/09P, ECLI:EU:C:2012:137 pts 39, 58, 79 et 101.

(92) Pourvu que les actes par lesquels les mesures restrictives en cause ont été adoptées prévoient l'application de celles-ci aux personnes morales détenues ou contrôlées par celles déjà visées, comme le juge la Cour au pt 79 son arrêt du 13 mars 2012, *Melli Bank c. Conseil*, préc. Dans l'arrêt *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, la Déc. 2013/255 et le Règl. n° 36/2012 parvenaient au même effet avec le critère de « lien » avec une personne sanctionnée.

(93) Trib. UE, 4 février 2014, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, préc., pts 90-91.

(94) Trib. UE, 6 septembre 2013, *Persia International Bank c. Conseil*, aff. T-493/10, pt 119.

(95) *Ibid.*, pts 106-113.

(96) Trib. UE, 4 février 2014, *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*, préc., pt 107.



**70.** Le Tribunal observa en outre que la nationalité libanaise de la majorité des membres du conseil d'administration de la SLCB n'était pas un élément permettant d'exclure que, suivant les décisions de l'assemblée générale, contrôlée par la CBS, ledit conseil d'administration décide de transférer des fonds au régime syrien (97).

**71.** En conséquence, le Tribunal jugea que la condition relative au fait que la SLCB était une « personne » soutenant le régime était remplie du fait de son lien capitalistique avec la CBS, lien que la SLCB n'était pas parvenue à remettre en cause (98).

Le Tribunal estima notamment que ce lien n'était pas renversé du fait que les activités de la SLCB étaient soumises au contrôle de la Banque du Liban, les mesures de celle-ci ne coïncidant pas intégralement avec les mesures prises par le Conseil de l'Union européenne (99).

**72.** Le Tribunal conclut enfin en considérant que le Conseil n'avait pas entendu viser un comportement autonome de la SLCB contraire aux prescriptions des actes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, mais avait estimé à bon droit que la seule composition de son actionnariat, et donc son lien étroit avec sa société mère, était un motif justifiant les sanctions (100).

Il **rejeta** dès lors le moyen pris par la SLCB d'une erreur manifeste d'appréciation ainsi que les autres moyens soulevés.

#### **D. L'arrêt *Syria International Islamic Bank c. Conseil* du 11 juin 2014 (101)**

**73.** L'affaire *Syria International Islamic Bank c. Conseil* s'ancre dans le contexte factuel que nous venons d'évoquer dans le cadre l'affaire *Syrian Lebanese Commercial Bank c. Conseil*.

**74.** La Syria International Islamic Bank PJSC (ci-après la *SIIB*), est une banque syrienne, dont le capital est détenu par des actionnaires qatariens, à concurrence de 48,7 %, avec notamment une participation de 30 % d'une banque qatarienne, et par des actionnaires syriens, à concurrence de 51,3 %, avec un actionnariat dispersé.

(97) *Ibid.*, pt 113.

(98) *Ibid.*

(99) *Ibid.*, pts 116-120.

(100) *Ibid.*, pt 123.

(101) Trib. UE, 11 juin 2014, *Syria International Islamic Bank c. Conseil*, aff. T-293/12, ECLI:EU:T:2014:439.

**75.** Par décision du 25 juin 2012 (102), le Conseil avait sanctionné la SIIB avec la motivation suivante :

« La SIIB a fait office de société-écran pour le compte de la Commercial Bank of Syria, ce qui a permis à cette dernière de contourner les sanctions que l'UE lui a imposées. De 2011 à 2012, la SIIB a, de manière clandestine, facilité des financements d'un montant de près de 150 000 000 USD pour le compte de la Commercial Bank of Syria. Les accords financiers qui étaient censés être conclus par la SIIB l'étaient en réalité par la Commercial Bank of Syria.

En plus de collaborer avec la Commercial Bank of Syria pour contourner les sanctions, en 2012, la SIIB a facilité plusieurs versements conséquents pour le compte de la Syrian Lebanese Commercial Bank, une autre banque déjà désignée par l'UE.

En agissant de la sorte, la SIIB a contribué à soutenir financièrement le régime syrien ».

**76.** Le Conseil alléguait donc que la SIIB aurait agi en tant que société écran de la CBS afin de permettre le contournement des sanctions dirigées vers celle-ci et aurait en outre facilité certaines transactions pour le compte de la SLCB, filiale de la CBS, dont les liens avec le régime ont été exposés *supra*. De ce fait, la SIIB aurait elle-même soutenu financièrement le régime.

La SIIB protesta énergiquement contre pareilles affirmations qu'elle estimait totalement contraires à la réalité.

**77.** La SIIB introduisit dès lors un recours contre les mesures restrictives imposées par le Conseil et invoqua six moyens, dont celui tiré de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation des faits. Ce fut le seul que la Cour examina, car, comme nous le verrons, il fut immédiatement retenu.

**78.** Se fondant sur l'enseignement de la jurisprudence *Kadi de 2013*, la SIIB faisait valoir que le Conseil n'avait pas apporté la preuve du fait qu'elle aurait fait office de société-écran pour le compte de la CBS et de la SLCB alors que c'était au Conseil qu'il revenait de prouver que l'adoption de mesures restrictives à son égard était justifiée et non à elle de prouver le contraire (103).

**79.** En tout état de cause, la SIIB avançait que toutes les transactions financières qu'elle effectuait étaient soumises à un système de

(102) Déc. d'exéc. 2012/335/PESC du Conseil du 25 juin 2012 mettant en œuvre la Déc 2011/782/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JOUE*, n° L 165 de 2012, p. 80.

(103) Trib. UE, 11 juin 2014, *Syria International Islamic Bank c. Conseil*, préc., pt 45.

contrôle, qui permettait de vérifier quelles sont les personnes impliquées dans ces transactions et de détecter si celles-ci sont visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie.

**80.** Elle expliquait que ce système mettait en lumière le fait qu'elle n'avait pas accompli de transactions suspectes et qu'elle disposait de surcroît de règles internes, conformes aux standards internationaux, assurant le respect des mesures restrictives (104).

**81.** La SIIB admettait avoir effectué des transactions pour le compte de clients de la CBS et de la SLCB, mais faisait remarquer que ces clients n'étaient aucunement visés par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et que ces transactions avaient été effectuées seulement une fois que les montants concernés avaient été intégralement transférés des comptes dont les clients en cause disposaient auprès desdites banques vers les comptes qu'ils détiennent auprès d'elle. La SIIB invoquait que la CBS et la SLCB ne tiraient ainsi aucun bénéfice de ces transactions, mais en subissait un dommage réel, dès lors qu'elles étaient privées des montants en cause (105).

En effet, après qu'elles furent sanctionnées, la CBS et la SLCB connurent un exode massif de leurs clients, notamment vers la SIIB.

**82.** De manière pédagogique, le Tribunal rappela d'abord successivement les principes dégagés dans les arrêts *Bank Melli Iran de 2009*, *Kadi de 2013* et *Bamba* (106).

**83.** De manière logique, le Tribunal exposa ensuite que la SIIB ne peut pas contrôler, lorsqu'elle effectue une transaction financière, quelle est l'origine exacte de l'argent faisant l'objet de cette transaction. Ainsi, de l'avis du Tribunal, il n'est pas exclu que, lorsqu'une personne sanctionnée dépose de l'argent auprès de la SIIB, cet argent provienne, en dernier ressort, du régime syrien ou de personnes visées par les mesures restrictives en cause (107).

Cependant, le Tribunal concéda que ce risque n'est en principe pas plus important lorsque la SIIB effectue des transactions pour des clients qui disposent également d'un compte auprès de la CBS ou de la SLCB que pour les autres. En tout état de cause, le Tribunal nota que le Conseil n'avait pas fourni le moindre élément de preuve permettant

(104) *Ibid.*, pt 46.

(105) *Ibid.*, pt. 47.

(106) *Ibid.*, pts 55 à 56.

(107) *Ibid.*, pt 59.

de considérer que ce risque était particulièrement élevé lorsqu'il s'agissait d'effectuer des transactions pour les titulaires de comptes auprès de ces deux banques (108).

**84.** Le Tribunal mit subséquemment en exergue la vigilance dont doivent faire preuve les établissements financiers afin d'éviter d'être eux-mêmes frappés par des mesures restrictives à cause de leurs clients sanctionnés (109). Ainsi, il rappela que selon la jurisprudence, un établissement financier, tel que la SIIB, lorsqu'il sait ou peut raisonnablement suspecter que l'un de ses clients est impliqué dans les activités ayant justifié l'adoption par le Conseil de ces mesures, en l'occurrence la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, doit cesser la fourniture de services financiers à ce client sans délai, compte tenu des obligations légales applicables, et ne lui fournir aucun nouveau service (110).

**85.** Or, en l'espèce, le Tribunal retint que le Conseil n'avait présenté aucun élément permettant de considérer que les clients de la requérante à l'origine des transactions censées justifier son inscription étaient impliqués dans lesdites activités (111).

Il souligna du reste que le Conseil n'avait pas soutenu que les noms de ces clients, que celui-ci n'avait même pas identifiés, figuraient sur les listes des personnes et entités visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie.

Dès lors, le Tribunal conclut que le fait que la SIIB avait effectué des transactions financières pour des personnes qui disposent également de comptes auprès de la CBS ou de la SLCB ne saurait être considéré comme suffisant pour justifier son inscription (112).

**86.** Le Tribunal en tira comme conséquence que le Conseil avait commis une erreur manifeste d'appréciation des faits et annula les mesures d'embargo à portée individuelle dont la SIIB avait été victime, sans qu'il fût nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par la SIIB.

(108) *Ibid.*

(109) *Ibid.*, pt 60.

(110) Trib. UE, 6 septembre 2013, *Bank Melli Iran c. Conseil*, aff. jtes T-35/10 et T-7/11, ECLI:EU:T:2013:397, pts 134 à 137 ; Trib. UE, 16 septembre 2013, *Bank Kargoshaei e.a. c. Conseil*, aff. T-8/11, ECLI:EU:T:2013:470, pts 127-128.

(111) Trib. UE, 11 juin 2014, *Syria International Islamic Bank c. Conseil*, préc., pt 61.

(112) *Ibid.*, pt 61.



### E. Conclusion sur le régime pré-Anbouba de l'appréciation des faits

87. En résumé, après une période d'exploration et de définition de l'étendue de son propre contrôle juridictionnel, le juge européen a en l'espace d'une décade, échafaudé un régime probatoire (113) en matière de mesures d'embargo à portée individuelle tant du point de vue de la charge de la preuve que de celui de l'appréciation de sa pertinence et de son aptitude à censurer les motivations du Conseil, ou encore du point de vue du *modus operandi* et des exigences requis pour l'administration de la preuve.

Au cours de cette période de bourgeonnement casuistique et de façonnement prétorien des règles probatoires, le Conseil a, suite à certaines annulations retentissantes des sanctions (114), dû adapter sa méthodologie afin de se conformer aux exigences de la Cour et du Tribunal. En ce qui concerne les plaignants, les obstacles procéduraux mirent dans certains cas un cran d'arrêt à leurs velléités d'annulation (115).

88. L'arrêt *Anbouba/Conseil* (116), rendu le 21 avril 2015 par la Cour de justice s'insère pleinement dans cette dynamique d'élaboration progressive du régime de la preuve, auquel il a donné un point d'appui pour poursuivre son mouvement.

## VI. L'ARRÊT CHARNIÈRE *ISSAM ANBOUBA c. CONSEIL* DU 21 AVRIL 2015

### A. Introduction

89. Par son arrêt du 21 avril 2015 en l'affaire *Anbouba c. Conseil* (117) (ci-après, l'« arrêt *Anbouba* »), la Cour a approfondi le régime d'administration de la preuve tel qu'elle l'avait développé dans l'arrêt *Kadi 2013* et a de ce fait affiné les critères permettant de considérer que

(113) Voy. M. FARTUNOVA, *La preuve dans le droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

(114) L'avocat gén. Y. BOT, concl. sur CJUE, 28 novembre 2013, *Conseil c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, aff. C-348/12 P, pt 7, fit ainsi état « d'annulations en série ».

(115) Voy. Trib. UE, 22 décembre 2014, *Bouchra Al Assad c. Conseil*, aff. T-407/13, ECLI:EU:T:2014:1119.

(116) CJUE, 21 avril 2015, *Anbouba c. Conseil*, aff. C-630/13 P, EU:C:2015:247.

(117) *Ibid.*

l'autorité sanctionnatrice s'est rendue coupable ou non d'une erreur manifeste d'appréciation des faits.

90. L'arrêt *Anbouba* est également le premier arrêt de la Cour en matière de gel de fonds à présenter une coloration syrienne marquée. La Cour y expose ainsi que le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures d'embargo, en l'espèce celui de la Syrie, un État en situation de guerre civile doté d'un régime autoritaire, peut avoir un impact tant sur la nature des preuves que l'autorité compétente est à même de rapporter que sur le contrôle de la proportionnalité des mesures restrictives en cause. Ce raisonnement nous paraît bien entendu être transposable au contrôle de la légalité de mesures de gel de fonds prises dans le contexte d'autres pays soumis à un régime dictatorial et/ou en proie à la guerre civile.

### B. Les faits en cause et les arrêts du Tribunal et de la Cour

91. Procédons d'abord à un rappel des faits en cause. Par sa décision 2011/522 (118), le Conseil avait imposé des mesures restrictives au requérant, Monsieur Issam Anbouba, au motif qu'il était le « Président de l'Issam Anbouba Est. For agro-industry [ci-après la SAPCO] et qu'il apportait un soutien économique au régime syrien » (119).

92. Monsieur Anbouba introduisit devant le Tribunal de l'Union européenne un recours en annulation contre les mesures restrictives dirigées contre lui, soulevant notamment un premier moyen pris de la violation du principe de présomption d'innocence et d'un renversement de la charge de la preuve et un deuxième moyen tiré d'erreurs manifestes d'appréciation relatives aux motifs de son inscription sur les listes des personnes faisant l'objet des mesures de sanctions de l'Union.

93. Le Tribunal rendit son arrêt en date du 13 septembre 2013 (120).

Au point 42 de l'arrêt du 13 septembre 2013, le Tribunal nota que le Conseil avait considéré qu'il y avait lieu d'appliquer les mesures d'embargo initialement dirigées vers les dirigeants du régime syrien en tant que tels, à « d'autres personnes et entités profitant du régime ou appuyant celui-ci, en particulier à celles qui finançaient le régime

(118) Déc. 2011/522/PESC du Conseil, du 2 septembre 2011, modifiant la Déc. 2011/273, JOUE, n° L 228 de 2011, p. 16.

(119) CJUE, 21 avril 2015, arrêt *Anbouba*, préc., pt 7.

(120) Trib. UE, 13 septembre 2013, *Anbouba c. Conseil*, aff. T-592/11, EU:C:2013:427.

ou qui lui apportaient un soutien logistique, notamment à l'appareil de sécurité, ou qui compromettaient les efforts visant à assurer une transition pacifique vers la démocratie ».

De l'opinion du Tribunal, il apparaissait notamment que la décision 2011/522 avait « étendu les mesures restrictives aux principaux entrepreneurs syriens ». Se fondant sur cette constatation, le Tribunal avait ensuite estimé de façon prétorienne que « le Conseil avait entendu faire application d'une présomption de soutien au régime syrien à l'encontre des dirigeants des principales entreprises de Syrie » (121).

Du point de vue de monsieur Anbouba, le Tribunal estimait qu'il ressortait du dossier de l'affaire que le Conseil avait fait application de la présomption susvisée de soutien au régime syrien en raison, entre autres, de ses qualités de président de la SAPCO, société majeure de l'industrie agro-alimentaire, de dirigeant de plusieurs sociétés actives notamment dans le domaine de l'immobilier et de l'éducation et de ses fonctions de secrétaire général de la chambre de commerce et d'industrie de la ville de Homs (122).

**94.** Le Tribunal a ensuite rejeté les arguments soulevés par monsieur Anbouba fondés sur la commission par le conseil d'une erreur manifeste d'appréciation, estimant que ces arguments ne renversaient pas la présomption dont il avait décelé l'existence (123). Il débouta en conséquence monsieur Anbouba de son recours en annulation.

**95.** Un pourvoi fut formé contre l'arrêt du 13 septembre 2013, fondé sur deux moyens. Par ceux-ci, M. Anbouba fit valoir que le Tribunal avait méconnu les règles relatives à la charge de la preuve en matière d'embargo en faisant application à son égard d'une présomption de soutien au régime syrien dépourvue de base juridique et en n'exigeant pas du Conseil qu'il fournisse des preuves supplémentaires au soutien de son inscription sur les listes des personnes faisant l'objet de telles mesures, conformément à l'arrêt *Kadi de 2013* (124).

**96.** La Cour invalida dans un premier temps la déduction faite par le Tribunal de l'application par le Conseil d'une présomption de soutien au régime syrien à l'encontre des dirigeants des principales entreprises

(121) *Ibid.*, pt 42.

(122) *Ibid.*, pt 43.

(123) *Ibid.*, pts 63 à 76.

(124) CJUE, 21 avril 2015, arrêt *Anbouba*, pts 32 et 40.

de Syrie. La Cour constata ainsi que les décisions litigieuses n'instauraient aucunement une pareille présomption (125).

**97.** En dépit de cette référence inadéquate à une présomption non prévue par les textes, la Cour estima qu'il convenait de vérifier si, en contrôlant la légalité des appréciations sur lesquelles le Conseil avait fondé sa décision de sanctionner M. Anbouba, le Tribunal avait commis une erreur de droit qui devrait entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué (126).

Dans le cadre de cet examen, la Cour précisa les règles de vérification des faits consacrées par les jurisprudences *Kadi 2013* et *Conseil c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, au regard de considérations propres à la gravité de la situation prévalant en Syrie (127).

**98.** Ainsi, la Cour jugea qu'« en l'espèce, dans le cadre de l'appréciation de la gravité de l'enjeu, qui fait partie du contrôle de la proportionnalité des mesures restrictives en cause, il peut être tenu compte du contexte dans lequel s'inscrivent ces mesures, du fait qu'il était urgent d'adopter de telles mesures ayant pour objet de faire pression sur le régime syrien afin qu'il arrête la répression violente dirigée contre la population, et de la difficulté d'obtenir des preuves plus précises dans un État en situation de guerre civile doté d'un régime de nature autoritaire » (128).

**99.** La Cour considéra que, à la lumière de ce contexte, le Tribunal était en droit de considérer que la position de M. Anbouba dans la vie économique syrienne, sa position en tant que président de la SAPCO, ses importantes fonctions au sein de diverses sociétés et de la chambre de commerce et d'industrie de la ville de Homs ainsi que ses relations avec un membre de la famille du président Bachar Al-Assad constituaient un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir que M. Anbouba apportait un soutien économique au régime syrien (129).

(125) *Ibid.*, pt 44.

(126) *Ibid.*

(127) La Cour avait ainsi déjà jugé, dans les arrêts cités, que l'appréciation du bien-fondé de mesures d'embargo doit être effectuée en examinant les éléments de preuve non pas de manière isolée, mais dans le contexte dans lequel ils s'insèrent (voy. arrêt *Kadi 2013*, pt 102, et arrêt *Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pt 70).

(128) CJUE, 21 avril 2015, arrêt *Anbouba*, pt 47.

(129) *Ibid.*



La Cour en conclut dès lors que la référence par le Tribunal dans l'arrêt attaqué à une présomption de soutien au régime syrien n'était pas de nature à affecter la légalité de l'arrêt dans la mesure où le Tribunal avait déjà constaté l'existence d'une base factuelle suffisamment solide pour sanctionner monsieur Anbouba.

Elle confirma dès lors le rejet par le Tribunal du recours en annulation des sanctions mû par M. Anbouba.

### C. Enseignements de l'arrêt *Anbouba*

#### 1. Pas de présomption sans texte

**100.** Un premier enseignement qui peut être tiré de l'arrêt *Anbouba* est la confirmation du rejet par la Cour de l'application d'une présomption prétorienne de soutien au régime combattu non prévue par les textes applicables, à rebours de l'approche suivie par le Tribunal (130).

**101.** Par un arrêt *Tay Za c. Conseil* du 13 mars 2012 (131), s'inscrivant dans le contexte de l'embargo dirigé vers la République de l'Union du Myanmar, la Cour avait déjà invalidé le raisonnement du Tribunal qui avait retenu l'existence d'une présomption réfragable, selon laquelle les membres de la famille de dirigeants associés au régime bénéficiaient également de la position occupée par ceux-ci et pouvaient être à leur tour valablement sanctionnés (132).

Dans son arrêt, la Cour jugea ainsi que le seul lien familial d'un individu avec une personne associée aux dirigeants du pays sous embargo, sans prendre en considération ses agissements personnels, ne constituait pas un lien suffisant justifiant l'adoption de mesures restrictives (133) et que la présomption retenue par le Tribunal n'était pas prévue dans les actes législatifs litigieux (134).

**102.** Cet arrêt n'a toutefois pas dissuadé le Tribunal de rééditer un raisonnement similaire, dans son arrêt du 12 mars 2014 dans l'affaire *Al Assad c. Conseil* (135), où il a validé une présomption réfragable selon

(130) *Ibid.*, pt 44.

(131) CJUE, 13 mars 2012, *Tay Za c. Conseil*, aff. C-376/10, ECLI:E:2012:138.

(132) Trib. UE, 19 mai 2010, *Tay Za c. Conseil*, aff. T-181/08, *Rec.*, II, p. 1965, pts 61-73.

(133) CJUE, *Tay Za c. Conseil*, *op. cit.*, pts 63-68.

(134) *Ibid.*, pt 69.

(135) Trib. UE, 12 mars 2014, *Bouchra Al Assad c. Conseil*, aff. T-202/12, ECLI:EU:T:2014:113.

laquelle les membres de la famille des dirigeants du régime syrien pouvaient être sanctionnés.

Il s'agissait en l'espèce de la sœur du président syrien, ce qui induisait, il est vrai, un lien significativement plus direct avec le régime combattu que celui en cause dans l'arrêt *Tay Za* en sorte que, de l'avis du Tribunal, la présomption retenue ne se prêtait pas à la même censure (136).

**103.** Comme le relève la doctrine (137), l'arrêt *Anbouba* continue de laisser planer le doute quant à la possibilité, pour le Conseil, de recourir à des présomptions résultant des actes législatifs concernés et quant au sort juridictionnel à réserver à de telles présomptions. Cette incertitude résulte de l'absence de confirmation **expresse** par la Cour quant à la **validité** de présomptions textuelles et en raison des limites consubstantielles à la méthode d'interprétation *a contrario* (138).

**104.** Cette question, non résolue par l'arrêt *Anbouba*, pourrait s'avérer cruciale dans certaines affaires à venir, dans la mesure où le Conseil a, dans le sillage de l'arrêt rendu, intégré un certain nombre de présomptions dans les instruments législatifs édictant des sanctions à portée individuelle en raison de la situation en Syrie (139).

#### 2. Une nouvelle exigence probatoire : le faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants

**105.** Par l'arrêt *Anbouba*, suivant les conclusions de l'avocat général (140), la Cour a admis un nouveau standard en matière de charge de la preuve du bien-fondé des sanctions qui incombe au Conseil, compte tenu de la situation en Syrie. Le Conseil y satisfait s'il fait état devant le juge d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et

(136) *Ibid.*, pt 97.

(137) F. CLAUSEN, « Présomptions et contrôle des motifs dans le contentieux des mesures restrictives : développements et (in)certitudes jurisprudentiels – CJUE, 21 avril 2015, *Anbouba c. Conseil*, aff. C-605/13 P et aff. C-630/13 P », *Rev. Aff. Eur.*, 2015/2, p. 412.

(138) Voy. CJCE, 29 novembre 1956, *Fédération charbonnière de Belgique c. Haute Autorité*, aff. 8/55, *Rec.*, p. 291, cité par F. CLAUSEN, « Présomptions et contrôle des motifs dans le contentieux des mesures restrictives : développements et (in)certitudes jurisprudentiels – CJUE, 21 avril 2015, *Anbouba c. Conseil*, aff. C-605/13 P et aff. C-630/13 P », *op. cit.*, quant à la réticence de la Cour à l'égard des raisonnements *a contrario*.

(139) Voy. Déc. PESC/2016/850 du Conseil, du 27 mai 2016, modifiant la Déc. 2013/255/PESC, discutée ci-dessous dans le cadre de l'arrêt *Rami Makhlouf c. Conseil*.

(140) Concl. av. gén. Y. Bor, pt 208, sur CJUE, 21 avril 2015, *Anbouba c. Conseil*, aff. C-630/13 P, ECLI:EU:C:2015:1.

concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la personne sujette à une mesure de gel de ses fonds et le régime combattu (141).

**106.** Cette nouvelle exigence probatoire présente d'abord un ancrage contextuel, celui de « la situation en Syrie ». Cette référence contextuelle est à mettre en lien avec les constatations effectuées par la Cour au point 57 de l'arrêt au sujet de l'urgence à faire pression sur le régime syrien afin qu'il arrête la répression violente dirigée contre la population et de la difficulté d'obtenir des preuves plus précises dans un État en situation de guerre civile.

**107.** Ensuite, la Cour fait appel à la notion de « faisceau d'indices », un indice étant, dans la hiérarchie probatoire, de rang inférieur à une « preuve » au sens strict. Cet adoucissement apparent de la sévérité de la Cour trouve son explication dans l'éventuelle inaccessibilité de certaines preuves du fait de la guerre civile en Syrie. Pour pallier l'indisponibilité matérielle d'une preuve, certes existante, mais hors de portée, la Cour accepte qu'on lui substitue un faisceau d'indices, c'est-à-dire une pluralité d'indices. Agglomérés, ces indices doivent équipoller, en termes de puissance probatoire, à la preuve inaccessible et permettre d'attester de la réalité du même fait que celle-ci aurait démontré.

**108.** Comme pour contrebalancer ce qui aurait pu être perçu comme un facteur d'atténuation dans l'administration de la preuve, la Cour pose l'exigence forte et répétée que ces indices soient *suffisamment concrets, précis et concordants*. Ces qualificatifs ne sont pas anodins et dénotent de la volonté de la Cour de fixer un standard probatoire robuste, aiguisé et pertinent.

Nonobstant la situation prévalant en Syrie, les éléments de preuve à fournir par le Conseil doivent atteindre leur cible et réellement attester des faits qu'ils entendent démontrer. Il nous semble qu'il faille lire dans ces critères un réel test d'*efficacité probatoire*.

**109.** Dans un premier temps, certains auteurs ont pu voir dans ce nouveau standard un allègement (142) de la charge de preuve reposant sur le Conseil ou à tout le moins une faculté de modulation de celle-ci.

(141) Arrêt *Anbouba*, pt 53.

(142) F. CLAUSEN, « Présomptions et contrôle des motifs dans le contentieux des mesures restrictives : développements et (in)certitudes jurisprudentiels – CJUE, 21 avril 2015, *Anbouba c. Conseil*, aff. C-605/13 P et aff. C-630/13 P », *op. cit.*, p. 413.

Les arrêts analysés ci-dessous montrent que le Tribunal a mis en œuvre le standard du faisceau d'indices précis en maintenant un niveau d'exigence élevé en termes de discipline probatoire.

## VII. LA JURISPRUDENCE *POST-ANBOUBA* EN MATIÈRE D'ERREUR MANIFESTE D'APPRÉCIATION DES FAITS

**110.** Nous procéderons sous ce chapitre à l'analyse détaillée de quatre arrêts issus de la génération deux *bis* du contentieux des mesures restrictives engendrée par l'arrêt *Anbouba*, sous l'angle d'attaque de l'erreur manifeste d'appréciation des faits.

Ces arrêts concernent successivement deux hommes d'affaires personnes physiques, actifs notamment dans le secteur pétrolier, messieurs HX et Haswani, une entreprise active dans le domaine des huiles, graisses et lubrifiants industriels, Alkarim for trade and Industry, et un homme d'affaires, cousin du président Bachar Al-Assad, Monsieur Rami Makhlof.

### A. L'arrêt *HX c. Conseil* du 2 juin 2016

**111.** Un premier exemple de la mise en pratique par le Tribunal des principes dégagés par la Cour dans l'arrêt *Anbouba* nous est fourni à travers l'arrêt *HX c. Conseil* du 2 juin 2016 (143).

**112.** Monsieur HX avait fait l'objet de mesures d'embargo individuelles prises par le Conseil en raison de la situation en Syrie pour les motifs suivants : « Homme d'affaires important, président du groupe d'entreprises Akkad, qui opère dans divers secteurs de l'économie syrienne, y compris les secteurs pétrolier et gazier. Soutient le régime syrien et en tire avantage » (144).

**113.** Monsieur HX initia une procédure en annulation des sanctions devant le Tribunal en invoquant pas moins de sept moyens, dont ceux tirés de la violation de l'obligation de motivation, du renversement illégal de la charge de la preuve et de l'erreur d'appréciation du Conseil (145).

(143) Trib. UE, 2 juin 2016, *HX c. Conseil*, aff. T-723/14, ECLI:EU:T:2016:332.

(144) *Ibid.*, pt 14.

(145) *Ibid.*, pts 31-32.



**114.** Monsieur HX faisait valoir que le fait d'être un homme d'affaires important ne saurait être assimilé au fait de soutenir le régime syrien et de bénéficier des politiques menées par ce dernier. Il soutenait que le Conseil avait indûment fondé son inscription sur une présomption, non fondée et irréfutable, alors que les critères de soutien ou de bénéfice devraient résulter d'un comportement prémédité et intentionnel de la part de la personne visée (146).

**115.** Monsieur HX reprochait également au Conseil de n'avoir apporté aucune preuve de sa proximité avec le régime ou du fait qu'il bénéficiait des politiques menées par ce dernier. Il contestait les éléments de fait et d'identification que le Conseil avait retenus. À ce titre, il démentait exercer une activité dans les secteurs pétrolier et gazier en Syrie et être le président du groupe Akkad (147).

**116.** Par le truchement d'un arrêt *Conseil c. Fulmen et Mahmoudian* du 28 novembre 2013 (148), le Tribunal rappela dans un premier temps les principes dégagés par l'arrêt *Kadi de 2013* en ce qui concerne la solidité de la base factuelle soutenant les motifs des mesures restrictives et du point de vue de la charge de la preuve du bien-fondé de ceux-ci, reposant sur le Conseil (149).

Le Tribunal fit de plus référence à la jurisprudence *Anbouba* relativement à la prise en compte contextuelle de la situation en Syrie et à la jauge probatoire que constitue le faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants (150).

**117.** Dans le cadre de son examen du bien-fondé des motifs, le Tribunal releva tout d'abord, suivant l'éclairage fourni par l'arrêt *Anbouba* à ce sujet (151), que les actes législatifs litigieux (152) n'instaurent aucune présomption de soutien au régime syrien à l'encontre des principales entreprises de Syrie. Par conséquent, le Tribunal estima qu'il ne saurait être déduit, de sa seule qualité d'homme d'affaires impor-

(146) *Ibid.*, pt 33.

(147) *Ibid.*, pt 34.

(148) CJUE, 28 novembre 2013, *Conseil c. Fulmen et Mahmoudian*, aff. C-280 P, ECLI:EU:C:2013:775.

(149) Trib. UE, 2 juin 2016, *HX c. Conseil*, préc., pts 38-39.

(150) *Ibid.*, pts 40-41.

(151) Arrêt *Anbouba*, pts 42-44.

(152) En l'occurrence, la Déc. 2013/255 du Conseil du 31 mai 2013, préc., et le Règl. (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012, préc.

tant, que monsieur HX soutient le régime syrien ou qu'il bénéficie des politiques menées par ce dernier (153).

**118.** En conséquence, le Tribunal entreprit d'investiguer la présence ou non du faisceau d'indices tel que consacré par l'arrêt *Anbouba*, ce seul faisceau éventuel étant à même de démontrer le bien-fondé des motifs retenus par le Conseil.

Dans ce cadre, le Tribunal dut constater que le Conseil n'avait pas rapporté le moindre élément de preuve démontrant que monsieur HX soutenait le régime en place.

Ainsi, le Tribunal observa que les éléments fournis par le Conseil se contentaient purement de décrire les sociétés qui constituent l'Awad Akkad Sons Group, qui ne fait pas l'objet de mesures restrictives et qui est dirigé par monsieur HX, ainsi que leurs domaines d'activités, sans toutefois mettre en évidence d'autres éléments susceptibles de démontrer le soutien que monsieur HX apporte au régime en place ou le bénéfice qu'il tire des politiques menées par ce dernier (154).

**119.** Le Tribunal en conclut dès lors que le Conseil était demeuré en défaut d'étayer ses allégations et n'avait pas satisfait à la charge de la preuve qui lui incombait. Partant, il annula les mesures d'embargo dirigées contre monsieur HX (155).

## B. L'arrêt *Alkarim for Trade and Industry c. Conseil* du 6 avril 2017

**120.** L'affaire *Alkarim for Trade and Industry contre Conseil de l'Union européenne* (156) ayant débouché sur un arrêt du 6 avril 2017 met en lumière une deuxième illustration de l'application par le Tribunal de l'Union européenne des principes probatoires dégagés par l'arrêt *Anbouba*.

La société Alkarim for Trade and Industry (ci-après « Alkarim ») est une société de droit syrien active dans le domaine de la production et du commerce de lubrifiants, de graisses, d'huiles de base et d'additifs ayant diverses applications industrielles, notamment dans l'industrie automobile.

(153) Trib. UE, 2 juin 2016, *HX c. Conseil*, préc., pt 44.

(154) *Ibid.*, pt 49.

(155) *Ibid.*, pts 51-53.

(156) CJUE, 18 juillet 2017, *Alkarim for Trade and Industry c. Conseil*, aff. T-35/15, ECLI:EU:T:2017:262, *DBF*, 2017/N, en cours de publ.

**121.** Par la décision d'exécution 2017/730/PESC du 20 octobre 2014 (157), le Conseil de l'Union européenne a inclus la société Alkarim sur la liste des entités faisant l'objet des mesures d'embargo de l'Union européenne en raison de la situation en Syrie pour les motifs suivants : « Parent (158) de Pangates, elle en exerce le contrôle opérationnel. À ce titre, elle apporte son soutien au régime syrien et bénéficie de celui-ci. Elle est en outre associée à la compagnie pétrolière syrienne Sytrol, inscrite sur la liste ».

La société Alkarim s'était donc retrouvée sanctionnée du fait de ces relations présumées avec deux autres entités : la compagnie pétrolière Sytrol et la société Pangates. La compagnie pétrolière Sytrol était déjà sanctionnée depuis l'adoption de la décision 2011/782/PESC du 1<sup>er</sup> décembre 2011 (159) par le Conseil, et était désignée par celui-ci en tant que société d'État chargée de l'exportation du pétrole de Syrie et au motif qu'elle apporte de ce fait un soutien financier au régime.

La seconde entité, Pangates, une société d'affaires émiratie a été listée concomitamment à Alkarim du fait de la décision d'exécution 2017/730/PESC aux motifs qu'elle servirait d'intermédiaire pour l'approvisionnement en pétrole du régime syrien et qu'à ce titre, elle soutiendrait le régime syrien et bénéficierait de celui-ci, tout en étant, en sus, associée à Sytrol.

**122.** Alkarim introduisit un recours contre les mesures d'embargo la frappant de plein fouet invoquant, parmi une série de moyens, que les motifs employés par le Conseil pour justifier l'inscription de son nom sur la liste des entités sanctionnées étaient inexacts et non démontrés à suffisance de droit par le Conseil.

Alkarim arguait notamment que le Conseil avait commis plusieurs erreurs manifestes d'appréciation. Elle contestait ainsi en premier lieu s'inscrire dans des liens capitalistiques avec Pangates et en avoir le contrôle opérationnel. Elle critiquait de même le fait que le Conseil ait motivé la prise de sanctions à son égard en recourant purement aux motifs invoqués pour l'inscription du nom de la société Pangates.

Deuxièmement, Alkarim affirmait que, même si un lien structurel pouvait être établi entre elle et Pangates, le Conseil ne démontrait nullement que cette dernière avait agi en tant qu'intermédiaire pour l'approvisionnement de pétrole au régime syrien.

Troisièmement, Alkarim reprochait au Conseil de ne pas avoir démontré son association avec la société Sytrol et affirmait n'avoir jamais entretenu de relations commerciales, d'affaires, industrielles ou contractuelles avec cette société (160).

**123.** Le Tribunal fut donc ici confronté à une configuration particulière suivant laquelle une société requérante était sanctionnée du fait de liens allégués avec deux autres entités sanctionnées, Pangates et Sytrol, lesquelles n'avaient pas individuellement mû de recours en annulation des mesures d'embargo financier.

Après avoir récapitulé les principes en matière de charge de la preuve dégagés par la Cour dans l'Arrêt *Anbouba*, le Tribunal s'attela à examiner les éléments de preuves fournis par le Conseil quant aux deux justifications avancées par celui-ci, que sont d'une part l'éventuel contrôle de Pangates par Alkarim et d'autre part les liens présumés entre Alkarim et Sytrol.

Concernant le contrôle prétendument exercé par Alkarim sur Pangates, le Tribunal constata qu'aucune des pièces fournies par le Conseil n'apportait de précisions suffisamment étayées quant au contrôle d'Alkarim sur Pangates, ni quant à leur soutien financier au régime syrien. Le Tribunal estima par ailleurs que le fait qu'un directeur de la société Pangates soit actionnaire à 10 % d'Alkarim et apparaisse comme personne de contact de celle-ci ne démontre pas à suffisance de droit qu'Alkarim est la société mère de Pangates (161).

Le Tribunal n'estima donc pas nécessaire d'examiner si la jurisprudence constante de la Cour en matière de droit de la concurrence, selon laquelle le comportement d'une filiale pourrait être imputé à la société mère lorsque cette filiale ne détermine pas de façon autonome son comportement sur le marché, mais applique pour l'essentiel les instructions qui lui sont données par la société mère, était également applicable ou non en matière de sanctions internationales (162). Pareille configuration permet en effet à la Commission européenne

(157) Déc. d'exéc. 2014/730/PESC du Conseil du 20 octobre 2014, mettant en œuvre la Déc. 2013/255, JOUE, n° L 301 de 2014, p. 36.

(158) Initialement, la décision d'exécution 2014/730 faisait erronément référence aux termes « Filiale de Pangates ». Cette erreur de plume du Conseil, qui ne renforçait certes pas la fiabilité de son dossier, a fait l'objet d'un rectificatif publié au JOUE, n° L 90, 2015, p. 22.

(159) Déc. 2011/782/PESC, du 1<sup>er</sup> décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la Déc. 2011/273, JOUE, n° L 319 de 2011, p. 56.

(160) Trib. UE, *Alkarim for Trade and Industry c. Conseil*, préc., pt 34.

(161) Trib. UE, *Alkarim for Trade and Industry c. Conseil*, préc., pts 45 et 49.

(162) *Ibid.*, pt 48.



d'imposer des amendes à la société mère sans qu'il soit requis d'établir son implication personnelle dans l'infraction (163).

Ainsi, même à supposer que cette jurisprudence ait été transposable en l'espèce (164), le Tribunal a de toute façon considéré que le Conseil n'avait pas démontré qu'il existait des liens économiques, organisationnels et juridiques suffisants entre Alkarim et Pangates pour considérer qu'ils faisaient partie d'une même entité économique (165).

**124.** Peut-être afin de tuer dans l'œuf d'éventuelles perplexités quant à une justification pouvant être perçue comme trop formaliste ou plus probablement encore, pour proposer dans son arrêt l'analyse des faits la plus pointue et la plus exhaustive possible, le Tribunal se livra de surcroît à l'examen des preuves apportées par le Conseil quant à l'éventuelle implication de Pangates dans le commerce et le transport de pétrole au soutien du régime syrien.

Pareille étude n'était en effet pas strictement nécessaire dans la mesure où le Tribunal avait déjà constaté qu'il n'était pas démontré qu'Alkarim était la société mère de Pangates et en exerçait le contrôle opérationnel, ni que les actes de Pangates pouvaient être imputables à Alkarim.

Elle présentait toutefois l'avantage de dissiper tout doute possible quant à la réussite ou l'échec du Conseil à établir qu'Alkarim puisse être considérée comme étant associée au régime syrien du fait des activités de sa prétendue filiale Pangates.

Aux termes de cette étude, le Tribunal constata que la dépêche du Département du Trésor des États-Unis et les articles de presse Reuters fournis par le Conseil en tant que preuves du soutien de Pangates au régime syrien, faisaient tout au plus état de ce que Pangates aurait reconnu livrer du pétrole en Syrie sans savoir qui était le destinataire final de ces livraisons (166).

**125.** Ceci permit au Tribunal de conclure définitivement que les éléments invoqués par le Conseil relatifs aux activités de Pangates ne suffisaient pas à démontrer la réalité d'un lien entre elle et Alkarim justifiant l'embargo de celle-ci. Partant, le Tribunal estima que le Conseil

(163) Trib. UE, 10 septembre 2009, *Akzo Nobel e.a. c. Commission*, aff. C-97/08 P, EU:C:2009:536, pts 58-59.

(164) Le raisonnement par analogie, suggéré par le Tribunal n'en demeure pas moins pertinent pour d'autres espèces.

(165) Trib. UE, *Alkarim for Trade and Industry c. Conseil*, préc., pt 49.

(166) Trib. UE, *Alkarim for Trade and Industry c. Conseil*, préc., pt 52.

n'avait pas établi l'existence d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants au sens de l'arrêt *Anbouba*, permettant de considérer que la requérante était la société mère de Pangates.

Le Tribunal se fonda d'autre part sur l'admission par le Conseil que les liens entre Alkarim et Sytrol n'étaient eux-mêmes que le résultat des relations alléguées entre Alkarim et Pangates, couplée à la constatation précédente que le Conseil était demeuré en défaut de démontrer pareilles relations, pour conclure à nouveau à l'absence de démonstration à suffisance de droit de ce qu'Alkarim aurait été associée à Sytrol.

Par conséquent, le Tribunal jugea que le Conseil avait commis une erreur manifeste d'appréciation des faits en plaçant Alkarim sous un régime d'embargo et n'avait pas satisfait aux standards en matière de preuve fixés par les arrêts *Anbouba* et *Kadi 2013* (167).

**126.** Le Tribunal annula dès lors les mesures d'embargo attaquées, en ce qu'elles visaient Alkarim.

**127.** Dans la foulée, le Tribunal rendit en date du 11 mai 2017 deux autres arrêts, *Ahmad Barqawi c. Conseil* (168) et *Mouhamad Wael Abdulkarim c. Conseil* (169), à travers lesquels il annula les mesures restrictives dirigées contre deux personnes physiques liées aux sociétés Alkarim et Pangates.

Le Tribunal se fonda notamment sur les constatations du Tribunal dans l'affaire *Alkarim c. Conseil* et soumit de manière analogue les éléments de preuve fournis par le Conseil aux tests probatoires des arrêts *Anbouba* et *Kadi 2013*, tests qui furent couronnés d'insuccès.

### C. L'arrêt *George Haswani c. Conseil* du 22 mars 2017

**128.** L'arrêt *George Haswani c. Conseil* (170), rendu par le Tribunal quelques jours avant l'arrêt *Alkarim* constitue un troisième exemple de mise en œuvre des principes de l'arrêt *Anbouba*.

Monsieur George Haswani est un homme d'affaires de nationalité syrienne, ingénieur de formation, fondateur et copropriétaire de la société HESCO, qui intervient dans le secteur pétrolier et gazier.

(167) *Ibid.*, pt 52.

(168) Trib. UE, 11 mai 2017, *Ahmad Barqawi c. Conseil*, aff. T-303/15, ECLI:EU:T:2017:328.

(169) Trib. UE, 11 mai 2017, *Mouhamad Wael Abdulkarim c. Conseil*, aff. T-304/15, ECLI:EU:T:2017:327.

(170) Trib. UE, 22 mars 2017, *George Haswani c. Conseil*, aff. T-231/15, ECLI:EU:T:2017:200.

**129.** Par une décision d'exécution du 6 mars 2015 (171), le Conseil gela les avoirs de monsieur Haswani et le mit sous embargo pour les motifs suivants : « Important homme d'affaires syrien, copropriétaire de HESCO Engineering and Construction Company, importante société d'ingénierie et de construction en Syrie. Il entretient des liens étroits avec le régime syrien. George Haswani soutient le régime et en tire avantage grâce à son rôle d'intermédiaire dans le cadre de transactions relatives à l'achat de pétrole à l'EIIL (172) par le régime syrien. Il tire également avantage du régime grâce au traitement favorable dont il bénéficie, notamment un marché conclu (en tant que sous-traitant) avec Stroytransgaz, une grande compagnie pétrolière russe ».

**130.** Monsieur Haswani initia un recours contre les mesures restrictives prises par le Conseil à son encontre. Il souleva quatre moyens d'annulation au rang desquels figurait celui tiré d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une absence de preuve.

**131.** Dans le cadre de ce moyen, monsieur Haswani affirmait premièrement que le motif selon lequel il entretiendrait des liens étroits avec le régime était infondé. Il niait avoir de tels liens avec le régime, dès lors qu'il n'avait aucun statut particulier, qu'il ne jouait aucun rôle politique en Syrie ni n'exerçait de fonction publique. Il estimait aussi que le Conseil n'apportait pas la preuve de l'existence d'un lien spécifique entre lui et le régime syrien, dès lors que les personnes avec lesquelles il aurait des liens n'étaient pas identifiées (173).

**132.** Il contestait en outre avoir un rapport direct ou indirect avec Daech, ou un rôle d'intermédiaire dans des transactions pétrolières entre ce dernier et le régime syrien. Selon lui, le fait, allégué par le Conseil, que sa société exploiterait une unité de pétrole et de gaz sur le territoire de Daech et, à ce titre, organiserait l'approvisionnement du régime syrien devait être prouvé par d'autres éléments que des articles de presse, dont il ignorait la fiabilité. À cet égard, monsieur Haswani reprochait au Conseil de s'être essentiellement fondé non sur des éléments objectifs et précis, mais sur des articles universitaires et de presse, pour fonder l'allégation relative aux liens avec le régime syrien et Daech (174).

(171) Déc. d'exéc. (PESC) 2015/383 du Conseil du 6 mars 2015, mettant en œuvre la Déc. 2013/255, JOUE, n° L 64 de 2015, p. 41.

(172) L'« État islamique d'Iraq et du Levant ».

(173) Trib. UE, *George Haswani c. Conseil*, préc., pt 51.

(174) *Ibid.*, pts 52-53.

**133.** Enfin, il soutenait qu'il ne pouvait être déduit du contrat de sous-traitance le liant à l'entreprise pétrolière russe Stroytransgaz qu'il tirait avantage du régime syrien (175).

**134.** Le Tribunal débuta son raisonnement en rappelant les jurisprudences *Kadi de 2013*, *Conseil c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, et bien sûr *Anbouba* en matière de charge de la preuve du Conseil (176), avant d'examiner *in concreto* les éléments de preuve fournis par le Conseil.

**135.** Le Tribunal constata d'abord que les documents, certes nombreux, fournis par le Conseil ne faisaient pas ressortir leurs sources ni leur lien entre les motifs retenus contre monsieur Haswani, qu'ils ne suffisaient pas à étayer.

**136.** Le Tribunal fit ensuite remarquer que, même si le Conseil avait produit des documents en quantité, seul un article de presse publié sur internet visait réellement monsieur Haswani pour les motifs qui lui étaient reprochés. Et encore, ledit article faisait vaguement référence à monsieur Haswani comme étant proche du régime syrien, cette affirmation n'étant pas corroborée par d'autres preuves. Du point de vue du rôle d'intermédiaire de monsieur Haswani entre le régime syrien et Daech en matière de transactions pétrolières, l'unique preuve avancée par le Conseil était à nouveau le même article d'internet, lequel faisait à ce titre référence à d'autres articles ne s'exprimant qu'au conditionnel.

Le Tribunal désigna dès lors cet article internet comme étant un « indice » (177), mais observa que, contrairement à l'exigence de l'arrêt *Anbouba*, cet indice « n'est pas corroboré par d'autres éléments de preuve permettant de conclure à une telle participation » (178).

Ceci nous permet de souligner que le Tribunal se montre strict dans l'interprétation de la notion du faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants, qui ne peut, par essence, pas se limiter à un seul indice.

**137.** Troisièmement, en qui concerne le motif relatif aux marchés conclus entre la société HESCO et Stroytransgaz, le Tribunal releva que le Conseil, dans la motivation des actes attaqués, faisait référé-

(175) *Ibid.*, pt 54.

(176) *Ibid.*, pts 58-61.

(177) *Ibid.*, pt 69.

(178) *Ibid.*



rence à un marché conclu entre Stroytransgaz et la société de monsieur Haswani, HESCO, sans toutefois préciser le marché en cause et en ne fournissant notamment aucune précision quant à son lieu et sa date d'exécution (179). Le Tribunal estima dès lors que le recours du Conseil à des extraits du site internet de HESCO, faisant simplement référence à des marchés conclus avec Stroytransgaz, était insuffisant pour établir que monsieur Haswani tirait avantage du régime syrien du fait de ces marchés.

Surabondamment, le Tribunal nota que si l'article de presse internet précité faisait « référence à des projets conclus entre la société du requérant et Stroytransgaz au Soudan, en Algérie, en Iraq, dans les Émirats arabes unis, à Palmyre (Syrie) et dans le nord de la Syrie », ces projets avaient toutefois « été achevés dans les années 2004 et 2005 ou ont été menés par d'autres constructeurs que Stroytransgaz » (180).

**138.** Après avoir analysé tous les éléments factuels produits par le Conseil dans leur ensemble, le Tribunal s'est vu contraint de constater qu'ils ne constituaient pas un faisceau d'indices suffisamment précis, concrets et concordants au sens de l'arrêt *Anbouba*.

**139.** En conséquence, le Tribunal en a conclu que l'inscription de monsieur Haswani sur la liste des personnes sanctionnées « doit être considérée comme entachée d'une erreur d'appréciation » (181). Il convient de noter que le Tribunal n'a pas repris l'épithète « manifeste », ce qui tend à montrer que le Tribunal, vu l'évolution de la jurisprudence, estime qu'il est habilité à censurer des erreurs d'appréciation commises par le Conseil au-delà de celles qui sont manifestes.

Ceci conforte la thèse que nous énoncions *supra*, selon laquelle, si l'arrêt *Anbouba* a effectivement précisé les standards probatoires dans le contexte syrien, il ne les a, en pratique, pas nécessairement assouplis, que du contraire.

(179) *Ibid.*, pt 70.

(180) *Ibid.*

(181) *Ibid.*, pt 75.

#### D. L'arrêt *Rami Makhlouf c. Conseil* du 18 mai 2017

**140.** L'arrêt du Tribunal du 18 mai 2017 dans l'affaire *Rami Makhlouf c. Conseil* (182) constitue un quatrième et dernier exemple d'arrêt du Tribunal appliquant les principes probatoires dégagés dans l'arrêt *Anbouba*.

**141.** M. Rami Makhlouf, est un homme d'affaires de nationalité syrienne, assurant notamment la fonction de président de la société Syriatel, principal opérateur de téléphonie mobile en Syrie. Il est également le cousin du président Bachar Al-Assad (183).

**142.** M. Makhlouf fut ainsi l'objet des mesures restrictives de l'Union européenne en raison de la situation en Syrie depuis l'adoption par le Conseil de la décision 2011/273/PESC du 9 mai 2011. Son inscription fut renouvelée au fil des décisions prises par le Conseil au sujet des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie.

Par la décision 2016/850/PESC du Conseil, du 27 mai 2016 (184), le Conseil a prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2017. Le nom du requérant figure à la ligne 8 du tableau de l'annexe de ladite décision, avec les motifs suivants : « Homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie et ayant des intérêts dans les secteurs des télécommunications, des services financiers, des transports et de l'immobilier ; il détient des intérêts financiers et/ou occupe des postes d'encadrement et de direction dans la société Syriatel, le principal opérateur de téléphonie mobile en Syrie, et dans le fonds d'investissement Al Mashreq, Bena Properties et Cham Holding. Il fournit financement et soutien au régime syrien par l'intermédiaire de ses intérêts financiers. Il est un membre influent de la famille Makhlouf et entretient des liens étroits avec la famille Assad ; il est un cousin du président Bachar Al-Assad ».

**143.** M. Makhouf a introduit un recours contre cette décision en date du 31 juillet 2016, soulevant plusieurs moyens, dont celui d'une erreur manifeste d'appréciation.

(182) Trib. UE, 18 mai 2017, *Rami Makhlouf c. Conseil*, aff. T-410/16, ECLI:EU:T:2017:349, ci-après l'arrêt *Rami Makhlouf*.

(183) *Ibid.*

(184) Déc. PESC/2016/850 du Conseil, du 27 mai 2016, modifiant la Déc. 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *JOUE*, n° L 141 de 2016, p. 125.

**144.** Au soutien de ce moyen, M. Makhlouf invoquait premièrement qu'il résulte de l'arrêt du 13 mars 2012, *Tay Za c. Conseil* (185), que le seul lien familial ne permet pas de l'associer aux membres du régime ou d'établir qu'il tire profit de leur politique (186).

**145.** M. Makhlouf considérait ensuite que le Conseil s'était contenté de fournir une série d'articles de presse ne contenant aucune preuve des allégations selon lesquelles il aurait un lien avec le régime au pouvoir ou qu'il soutiendrait économiquement ce régime (187).

**146.** Il avançait également qu'il avait cédé l'intégralité de ses participations au sein de la société Syriatel à l'association caritative Ramak, dont l'objectif est de distribuer des fonds à d'autres associations pour des besoins exclusivement humanitaires. Il expliquait à ce titre qu'il avait été estimé fiable et sérieux dans ses associations caritatives par l'ONU, avec laquelle il avait signé de nombreux contrats. Enfin, M. Makhlouf affirmait qu'il ne disposait d'aucune participation directe au sein de Bena Properties et qu'il ne contrôlait pas plus Cham Holding (188).

**147.** Le Tribunal rappela tout d'abord que M. Makhlouf était sanctionné, d'une part, parce qu'il était un homme d'affaires syrien influent et, d'autre part, parce qu'il était un membre influent de la famille Makhlouf et entretenait de ce fait, en tant que cousin du Président Bahsar Al-Assad, des liens étroits avec la famille Assad.

**148.** Ainsi, l'appartenance aux familles Makhlouf ou Al-Assad constitue, conformément aux articles 27 et 28 de la décision 2013/255/PESC, telle que modifiée par la décision 2015/1836/PESC (189), un des critères d'inscription sur la liste des personnes sanctionnées. Ces mêmes articles prévoient aussi le gel des fonds des « hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie ».

Cette légalisation du motif de sanctions pour appartenance à la famille Al-Assad ou à la famille Makhlouf est bien entendu, une conséquence directe de l'arrêt *Anbouba*, lequel, a comme nous l'avons étudié, rejeté les présomptions de soutien au régime combattu non prévues pas les textes légaux.

(185) CJUE, 13 mars 2012, *Tay Za c. Conseil*, aff. C-376/10, préc.

(186) Arrêt *Rami Makhlouf c. Conseil*, préc., pt 68.

(187) *Ibid.*, pt 69.

(188) *Ibid.*, pts 70-72.

(189) Déc. 2015/1836/PESC du Conseil du 12 octobre 2015, modifiant la Déc. 2013/255, JOUE, n° L 266 de 2015, p. 75.

**149.** Certes, le Tribunal releva que, conformément aux articles 27, § 3, et 28, § 3, de la décision 2013/255, les noms des membres des familles Makhlouf et Al-Assad ne sont pas inscrits ou maintenus sur la liste en cause s'il existe des informations suffisantes indiquant que ces membres ne sont pas ou plus liés au régime ou qu'ils n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'ils ne sont pas associés à un risque réel de contournement (190). Ceci conduisit le Tribunal à énoncer que les articles susvisés n'instauraient pas de présomption irréfragable de soutien au régime syrien à l'encontre de M. Makhlouf (191).

**150.** Cependant, le Tribunal estima qu'aucun élément du dossier n'indiquait que M. Makhlouf, n'était pas ou plus, lié au régime ou qu'il n'exerçait aucune influence sur celui-ci ou qu'il n'était pas associé à un risque réel de contournement ou encore qu'il s'était distancié des autres membres de la famille Makhlouf ou Al-Assad et qu'il n'était plus lié au régime en place en Syrie (192).

Après analyse des dossiers du Conseil et de M. Makhlouf, le Tribunal était d'avis qu'aucun élément ne permettait d'arriver à une telle conclusion.

**151.** Le Tribunal différençia ensuite l'espèce soumise devant lui de l'arrêt *Tay Za c. Conseil* (193), en soulignant que contrairement aux actes en cause dans cette affaire, l'appartenance à la famille Al-Assad ou à la famille Makhlouf constitue un critère autonome, prévu en tant que tel par les articles 27 et 28 de la décision 2013/255. Il fit également référence au considérant 6 de la décision 2015/1836/PESC selon lequel les mesures de gel des fonds des membres influents des familles Assad et Makhlouf ont été prévues au motif que, le pouvoir en Syrie s'exerçant traditionnellement sur une base familiale, le pouvoir du régime syrien actuel est essentiellement entre les mains de ces personnes (194).

**152.** Sur le plan de la qualification de M. Makhlouf en tant qu'« homme d'affaires influent », le Tribunal jugea qu'il ne saurait être contesté qu'il était un homme d'affaires important, dans la mesure où il était, toujours, président du principal opérateur de téléphonie mobile en Syrie,

(190) Arrêt *Rami Makhlouf c. Conseil*, préc., pt 80.

(191) *Ibid.*, pt 86.

(192) *Ibid.*, pt 80.

(193) CJUE, 13 mars 2012, *Tay Za c. Conseil*, préc.

(194) Trib. UE, 18 mai 2017, *Rami Makhlouf c. Conseil*, préc., pts 82-84.



motif qui justifie également, selon le Tribunal, que son nom figure sur la liste en cause (195).

Il n'était donc, de l'avis du Tribunal, pas nécessaire de vérifier si M. Makhlouf dirigeait ou avait dirigé les autres sociétés mentionnées dans les motifs, dont il disait, concernant certaines d'entre elles, s'être retiré.

**153.** Enfin, quant aux éléments de preuve fournis par le Conseil, le Tribunal considéra que le Conseil avait produit toute une série d'articles de presse et d'ouvrages d'origines variées, démontrant qu'il était de notoriété publique que M. Makhlouf était lié au régime en place et qu'il le soutenait (196).

Il conclut que l'ensemble de ces documents constituait un faisceau d'indices au sens de l'arrêt *Anbouba*, également susceptible de justifier les sanctions visant M. Makhlouf.

Il rejeta dès lors le moyen pris de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que les autres moyens soulevés par M. Makhlouf et maintint les mesures d'embargo à portée individuelle prises à son égard (197).

### VIII. CONCLUSION

**154.** Notre étude des générations deux et deux bis de la jurisprudence européenne en matière de mesures d'embargo à portée individuelle, depuis l'arrêt *Bamba* jusque l'arrêt *Rami Makhlouf*, en passant bien entendu par l'inévitable portique de l'arrêt *Anbouba*, nous a plongés au cœur de différentes destinées personnelles, de divers projets économiques ou professionnels qui ont, parfois à raison parfois à tort, été frappés en plein vol par la flèche de l'embargo décochée par le Conseil.

**155.** Depuis le 9 mai 2011, le Conseil poursuit l'objectif louable de lutter financièrement contre un régime à la tête d'un État meurtri, la Syrie, qui a perdu près d'un demi-million d'âmes depuis le début de la guerre civile en avril 2011 (198).

Si nous ne sommes ni dans le rôle ni dans la capacité de faire le procès des responsabilités des uns autres dans ce désastre humanitaire,

(195) *Ibid.*, pt 92.

(196) *Ibid.*, pt 96.

(197) M. Makhlouf a introduit un pourvoi contre cet arrêt devant la Cour, sous la réf. C-458/17 P.

(198) « Syrie : 465.000 morts et disparus, en six ans de guerre », *Le Monde*, 13 mars 2017.

tâche qui incombera aux historiens ou aux tribunaux internationaux, nous ne pouvons néanmoins que constater que cette tragédie s'est déroulée lorsqu'un certain pouvoir était en place.

Le Conseil a, dès les premiers troubles de 2011, lutté contre le régime syrien avec les armes politico-économiques à sa disposition dans le cadre de la PESC, dont l'embargo et les mesures restrictives à portée individuelle. Il usa d'ailleurs ensuite du même arsenal contre d'autres factions mortifères actives dans la région, telles que Daech, lorsqu'elles semèrent encore plus d'horreur dans un pays qui en était déjà saturé.

**156.** Dans sa volonté d'agir dans l'intérêt de la population syrienne et de la stabilité de la région, le Conseil a, nous l'avons vu, commis un certain nombre d'erreurs, parfois manifestes, en passant la corde économique au coup d'individus ou d'entreprises, qui ne méritaient pas qu'on leur empêche de respirer le peu d'oxygène entrepreneurial flottant encore dans un pays sous les décombres.

L'erreur d'appréciation est un risque inhérent à l'embargo, moyen d'action juridico-économique éloigné du champ de bataille, reposant sur des outils de renseignements et d'informations plus ou moins fiables. Ces erreurs commises par le Conseil ne doivent pas non plus occulter les dizaines de ministres, officiers, fonctionnaires et dirigeants d'entreprises publiques ou certains acteurs privés, qui ont, eux, légitimement été atteints par les mesures d'embargo.

Ces erreurs sont excusables, à condition que le Conseil les mette à profit pour rectifier son tir, adapter sa méthodologie, rassembler des preuves toujours plus étayées, lever les sanctions infondées et ainsi conférer le plus d'équité et d'efficacité possible à ses mesures restrictives dont les effets d'asphyxie économique se font ressentir à des milliers de kilomètres de Bruxelles.

**157.** C'est au juge européen qu'a été confiée la difficile mission de contrôler le travail du Conseil, d'assurer le respect des droits des personnes sujettes aux mesures d'embargo financier et de vérifier la légalité et le bien-fondé des sanctions qui les frappent.

Au fil des années, le Tribunal et la Cour se sont mués en véritables professionnels de l'embargo financier et ont développé une casuistique rigoureuse et réfléchie. Parmi d'autres décisions, l'arrêt *Anbouba* illustre la créativité prétorienne de la Cour qui a élaboré des standards probatoires conçus au regard de la spécificité de l'embargo syrien.

Les juridictions européennes ont peu à peu développé une jurisprudence pointue et nuancée, à même de faire le départ entre des

mesures d'embargo financier justifiées et d'autres prises en violation des règles de motivation, de charge de la preuve, d'appréciation exacte des faits ou encore des droits fondamentaux de la défense et du procès équitable.

Le juge européen a ainsi en plusieurs occasions décelé des erreurs d'appréciation de la part du Conseil et décidé de l'annulation des sanctions. Dans d'autres cas, il a expliqué aux plaignants, le plus souvent avec rigueur et pédagogie, pourquoi il estimait les sanctions financières fondées.

Il ne reste plus qu'à laisser toutes ces mesures d'embargo-là, celles qui sont effectivement justifiées et proportionnées, à remplir leur office et atteindre leur cible en plein cœur.