



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre)

13 septembre 2013 *

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie — Gel des fonds et des ressources économiques — Restrictions d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union — Droits de la défense — Obligation de motivation — Erreur manifeste d'appréciation — Droits fondamentaux »

Dans l'affaire T-383/11,

Eyad Makhoul, demeurant à Damas (Syrie), représenté initialement par M^{es} P. Grollet et G. Karouni, puis par M^{es} Karouni et C. Rygaert, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. G. Étienne et M^{me} R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par M. F. Castillo de la Torre et M^{me} S. Pardo Quintillán, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision d'exécution 2011/302/PESC du Conseil, du 23 mai 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 136, p. 91), de la décision 2011/782/PESC du Conseil, du 1^{er} décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC (JO L 319, p. 56), et de la décision 2012/739/PESC du Conseil, du 29 novembre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782 (JO L 330, p. 21), pour autant que ces actes concernent le requérant,

LE TRIBUNAL (sixième chambre),

composé de MM. H. Kanninen, président, S. Soldevila Fragoso (rapporteur) et G. Berardis, juges,

greffier : M^{me} C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 février 2013,

* Langue de procédure : le français.

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Le requérant, M. Eyad Makhoulf, est un officier de nationalité syrienne, ayant le grade de lieutenant-colonel.
- 2 Condamnant fermement la répression violente des manifestations pacifiques en divers endroits dans toute la Syrie et lançant un appel aux autorités syriennes pour qu'elles s'abstiennent de recourir à la force, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 9 mai 2011, la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 121, p. 11). Compte tenu de la gravité de la situation, le Conseil a institué un embargo sur les armes, une interdiction des exportations de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, des restrictions à l'admission dans l'Union européenne ainsi qu'un gel des fonds et des ressources économiques de certaines personnes et entités responsables de la répression violente exercée contre la population civile syrienne.
- 3 Les noms des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie ainsi que ceux des personnes, physiques ou morales, et des entités qui leur sont liées sont mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/273. En vertu de l'article 5 de cette décision, le Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, peut modifier ladite annexe. Le nom du requérant ne figure pas dans cette annexe.
- 4 Par la décision d'exécution 2011/302/PESC, du 23 mai 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273 (JO L 136, p. 91), le Conseil a modifié la décision 2011/273 en vue, notamment, d'appliquer les mesures restrictives en cause à d'autres personnes et entités dont les noms ont été ajoutés dans la liste figurant en annexe, qui a remplacé l'annexe à la décision antérieure. Le nom du requérant a été inséré dans cette liste, qui comporte diverses mentions dont celles relatives à la date de son inscription sur la liste en cause, en l'occurrence le « 23.05.2011 », à sa date de naissance, à son numéro de passeport, ainsi que les motifs « Frère de Rami Makhoulf et officier de la direction des renseignements généraux ; impliqué dans la répression contre la population civile ».
- 5 Le 24 mai 2011, le Conseil a procédé à la publication d'un avis à l'attention des personnes auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2011/273 et par le règlement (UE) n° 442/2011 du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO C 153, p. 8).
- 6 Par la décision 2011/522/PESC, du 2 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 228, p. 16), le Conseil a prévu que son champ d'application, y compris en ce qui concernait son annexe, devait également englober les « personnes [...] bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et [les] personnes [...] qui leur [étaient] liées, dont la liste figur[ait] à l'annexe ».
- 7 Par la décision 2011/782/PESC, du 1^{er} décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273 (JO L 319, p. 56), le Conseil a estimé, compte tenu de la gravité de la situation en Syrie, qu'il était nécessaire d'instituer des mesures restrictives supplémentaires. Par souci de clarté, les mesures imposées par la décision 2011/273 et les mesures supplémentaires ont été regroupées dans un instrument juridique unique. Le nom du requérant figure à la ligne 20 du tableau de l'annexe I de la décision 2011/782, avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision 2011/273.

- 8 Par la décision 2012/739/PESC du Conseil, du 29 novembre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782 (JO L 330, p. 21), les mesures restrictives en cause ont été regroupées dans un instrument juridique unique. Le nom du requérant figure à la ligne 19 du tableau de l'annexe I de la décision 2012/739 avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision 2011/273.
- 9 Le 30 novembre 2012, le Conseil a procédé à la publication d'un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues dans la décision 2012/739 et dans le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil, mis en œuvre par le règlement d'exécution (UE) n° 1117/2012 du Conseil, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO C 370, p. 6).

Procédure et conclusions des parties

- 10 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 juillet 2011, le requérant a introduit le présent recours en annulation à l'encontre de la décision d'exécution 2011/302.
- 11 Par ordonnance du président de la sixième chambre du Tribunal du 24 janvier 2012, il a été fait droit à la demande d'intervention de la Commission européenne au soutien des conclusions du Conseil, déposée au greffe du Tribunal le 28 octobre 2011.
- 12 Par des observations déposées au greffe du Tribunal le 5 janvier 2012, le requérant a adapté ses conclusions en sollicitant également l'annulation de la décision 2011/782. Par la duplique, déposée au greffe du Tribunal le 3 avril 2012, le Conseil a pris acte de la demande du requérant.
- 13 Par des observations déposées au greffe du Tribunal le 31 janvier 2013, le requérant a adapté ses conclusions en sollicitant également l'annulation de la décision 2012/739, tout en reconnaissant que le recours en annulation à l'encontre de la décision 2011/782 était devenu sans objet. Par ses observations sur le mémoire adaptant les conclusions déposé au greffe du Tribunal le 5 février 2013, le Conseil a pris acte de la demande du requérant.
- 14 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (sixième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 15 Le requérant et le Conseil ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 8 février 2013. La Commission, quant à elle, n'a pas assisté à l'audience.
- 16 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision d'exécution 2011/302 et la décision 2012/739 ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 17 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner le requérant aux dépens.
- 18 La Commission soutient les conclusions du Conseil.

En droit

Sur la recevabilité des demandes d'adaptation des conclusions du requérant

- 19 Ainsi qu'il ressort des points 4 à 9 ci-dessus, depuis l'introduction de la requête, la décision 2011/273, telle que modifiée notamment par la décision d'exécution 2011/302, a été abrogée et remplacée par la décision 2011/782, laquelle a à son tour été abrogée et remplacée par la décision 2012/739. Le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions pour qu'elles visent également ces deux dernières décisions, tout en ayant par la suite renoncé à attaquer la décision 2011/782. Le Conseil ne s'est pas opposé à l'adaptation des demandes du requérant.
- 20 Il convient de rappeler que, lorsqu'une décision ou un règlement concernant directement et individuellement un particulier est, en cours de procédure, remplacé par un acte ayant le même objet, celui-ci doit être considéré comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens. Il serait, en effet, contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de la procédure d'obliger le requérant à introduire un nouveau recours. Il serait, en outre, injuste que l'institution en cause puisse, pour faire face aux critiques contenues dans une requête présentée au juge de l'Union contre un acte, adapter l'acte attaqué ou lui substituer un autre acte et se prévaloir, en cours d'instance, de cette modification ou de cette substitution pour priver l'autre partie de la possibilité d'étendre ses conclusions et ses moyens initiaux à l'acte ultérieur ou de présenter des conclusions et moyens supplémentaires contre celui-ci (voir arrêt du Tribunal du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, Rec. p. II-3019, point 46, et la jurisprudence citée).
- 21 Dès lors, il convient d'admettre la recevabilité des conclusions dirigées contre la décision 2012/739, lesquelles ont été présentées au greffe du Tribunal le 31 janvier 2013, à savoir forcément dans le délai de recours.

Sur le fond

- 22 Au soutien de son recours, le requérant invoque en substance quatre moyens, tirés, le premier, de la violation des droits de la défense ainsi que du droit à un procès équitable et à une protection juridictionnelle effective, le deuxième, de la violation de l'obligation de motivation, le troisième, d'une erreur manifeste d'appréciation et, le quatrième, d'une violation du principe de proportionnalité, du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation des droits de la défense ainsi que du droit à un recours équitable et à une protection juridictionnelle effective

- 23 Le requérant soutient qu'il s'est vu infliger des sanctions sans avoir préalablement été entendu, ni avoir eu l'occasion de se défendre, ni avoir eu connaissance des éléments sur la base desquels les mesures en cause ont été prises, alors que le Conseil aurait manqué à son obligation de lui communiquer sa décision, y compris les motifs de son inscription sur les listes en cause, soit directement, car son adresse ne pouvait être ignorée, soit par la publication d'un avis en lui donnant la possibilité concrète de présenter des observations.
- 24 Selon le requérant, dans le cadre de décisions établissant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques, l'autorité de l'Union en cause est tenue de communiquer les motifs de ces mesures à la personne ou l'entité concernée, dans toute la mesure du possible, soit au moment où l'inscription desdites personnes sur une liste est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après qu'elle l'a été, afin de permettre aux destinataires d'exercer, dans les délais, leur droit de recours.

- 25 Le requérant affirme que, dans l'hypothèse où il aurait été considéré que la publication détaillée des griefs retenus à sa charge pouvait se heurter aux considérations impérieuses d'intérêt général touchant à la sûreté de l'Union et de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales, la motivation spécifique et concrète de la décision aurait dû être formalisée et portée à sa connaissance par toute voie appropriée. Or, aucun élément ne permettait en l'espèce de considérer qu'une telle publication se heurtait à de telles considérations impérieuses.
- 26 De plus, en l'absence de toute indication dans les décisions attaquées des motifs spécifiques et concrets qui les justifient, le requérant ne serait pas non plus en mesure de se défendre efficacement devant le Tribunal.
- 27 Le Conseil rejette l'argumentation du requérant.
- 28 Le Conseil soutient que, du fait de la nature conservatoire et de la finalité des mesures de gel d'avoirs, l'adoption de celles-ci ne peut faire l'objet d'une audition préalable des personnes concernées sans risquer de menacer l'efficacité desdites mesures et, donc, l'objectif poursuivi par l'Union.
- 29 Le Conseil rappelle que la décision d'exécution 2011/302 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*. Il en serait de même concernant l'avis à l'attention des personnes auxquelles s'appliquent les mesures restrictives en cause, qui aurait été publié, contrairement à ce qu'affirme le requérant, au Journal officiel (JO 2011, C 153, p. 8). Le Conseil ajoute ne pas avoir été en mesure de procéder à une notification individuelle des décisions attaquées au requérant, ne disposant pas de ses coordonnées personnelles.
- 30 En ce qui concerne l'exercice des recours à la disposition du requérant, le Conseil soutient que celui-ci n'a pas adressé de demande de réexamen de la mesure dont il faisait l'objet, ni demandé à ce que lui soient communiqués les éléments ayant motivé la décision prise à son égard.
- 31 Il convient de rappeler que le droit fondamental au respect des droits de la défense au cours d'une procédure précédant l'adoption d'une mesure restrictive est expressément consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389), à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 66).
- 32 Il y a lieu également de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit communautaire, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ce principe ayant d'ailleurs été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux (arrêts de la Cour du 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, point 37, et du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 335, ci-après l'« arrêt Kadi »).
- 33 En outre, au vu d'une jurisprudence constante, il doit être conclu en l'espèce que l'efficacité du contrôle juridictionnel, qui doit pouvoir porter notamment sur la légalité des motifs sur lesquels est fondée, en l'occurrence, l'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur la liste constituant l'annexe des décisions attaquées et entraînant l'imposition à ces destinataires d'un ensemble de mesures restrictives, implique que l'autorité de l'Union en cause est tenue de communiquer ces motifs à la personne ou à l'entité concernée, dans toute la mesure du possible, soit au moment où cette inscription est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après qu'elle l'a été afin de permettre à ces destinataires l'exercice, dans les délais, de leur droit de recours (voir arrêt Kadi, point 336, et la jurisprudence citée).

- 34 Le respect de cette obligation de communiquer lesdits motifs est en effet nécessaire tant pour permettre aux destinataires des mesures restrictives de défendre leurs droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 15) que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de l'acte de l'Union en cause qui lui incombe en vertu du traité (arrêt Kadi, point 337).
- 35 Or, l'article 5 de la décision 2011/273 prévoit que le Conseil communique sa décision à la personne concernée, y compris les motifs de son inscription sur la liste, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations. De plus, ces dispositions prévoient que, si des observations sont formulées, ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés, le Conseil revoit sa décision et en informe la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme concerné. Enfin, la liste figurant à l'annexe de ladite décision est examinée à intervalles réguliers et au moins tous les douze mois. De telles dispositions sont, en principe, conformes aux exigences posées par la jurisprudence.
- 36 En l'espèce, à la suite de l'adoption de la décision d'exécution 2011/302, un avis a été publié au Journal officiel dès le 24 mai 2011, donnant ainsi la possibilité au requérant de soumettre des observations au Conseil.
- 37 Le fait que cette communication soit intervenue après la première inscription du requérant sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause ne saurait être considéré en soi comme une violation des droits de la défense.
- 38 En effet, conformément à la jurisprudence en ce qui concerne les droits de la défense et, en particulier, le droit d'être entendu s'agissant de mesures restrictives, il ne saurait être requis des autorités de l'Union qu'elles communiquent lesdits motifs préalablement à l'inscription initiale d'une personne ou d'une entité sur la liste imposant des mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 338).
- 39 En effet, une telle communication préalable serait de nature à compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques qu'imposent ces décisions (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 339).
- 40 Afin d'atteindre l'objectif poursuivi par les décisions attaquées, de telles mesures doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise et, ainsi que la Cour l'a déjà indiqué, s'appliquer avec effet immédiat (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 11 octobre 2007, Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Rec. p. I-8361, point 63, et arrêt Kadi, point 340).
- 41 Pour des raisons tenant également à l'objectif poursuivi par la décision d'exécution 2011/302, qui a inscrit le nom du requérant sur la liste figurant à l'annexe de la décision 2011/273, et à l'efficacité des mesures prévues par celle-ci, les autorités de l'Union n'étaient pas non plus tenues d'entendre le requérant préalablement à l'inscription initiale de son nom sur la liste figurant à l'annexe (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 341).
- 42 Cependant, dans le cadre de l'adoption de la décision 2012/739, qui est une décision subséquente ayant maintenu le nom du requérant dans la liste comportant les noms des personnes faisant l'objet des mesures restrictives, l'argument de l'effet de surprise desdites mesures ne peut être valablement invoqué (voir, en ce sens, arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, point 62).
- 43 Toutefois, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, précité, la Cour avait considéré que ce droit d'être entendu préalablement devait être respecté du fait que le Conseil avait retenu de nouveaux éléments à l'encontre de l'organisation faisant l'objet d'un maintien dans la liste en cause.

- 44 En l'espèce, il y a lieu de relever que le Conseil n'a retenu aucun élément nouveau, c'est-à-dire n'ayant pas déjà été communiqué au requérant à la suite de son inscription initiale, lorsque son nom a été maintenu dans la liste en cause.
- 45 Or, selon l'article 5, paragraphe 3, de la décision 2011/273, « [s]i des observations sont formulées, ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés, le Conseil revoit sa décision et en informe la personne ou l'entité concernée ». Le requérant peut donc, à tout moment, sur sa propre initiative, être entendu par le Conseil sans qu'une nouvelle invitation explicite soit formulée préalablement à l'adoption de chaque décision subséquente, en l'absence d'éléments nouveaux retenus à son égard.
- 46 De plus, le Conseil a procédé à la publication d'un avis au Journal officiel le 30 novembre 2012, c'est-à-dire le lendemain de la publication de la décision 2012/739. Par conséquent, dans de telles circonstances, le requérant ayant eu l'occasion pendant plusieurs mois de contester les éléments justifiant son inscription et son maintien sur la liste visant les personnes faisant l'objet des mesures restrictives, aucune violation de son droit à être entendu ne saurait être établie.
- 47 S'agissant de l'argument du requérant relatif à l'absence de notification individuelle des décisions, il convient de relever que l'article 27, paragraphe 2, de la décision 2012/739 impose une notification directe et individuelle de la décision lorsque l'adresse de la personne faisant l'objet des mesures restrictives est connue.
- 48 Selon une jurisprudence constante, si une communication individuelle de ce type de décisions est, en principe, nécessaire, la seule publication au Journal officiel n'étant pas suffisante, il y a cependant lieu pour le juge d'examiner, dans chaque affaire, si le fait de ne pas avoir porté individuellement les motifs de la décision litigieuse à la connaissance du requérant a eu pour conséquence de priver ce dernier de la possibilité de connaître, en temps utile, la motivation de la décision litigieuse et d'apprécier le bien-fondé de la mesure de gel de fonds et de ressources économiques adoptée à son égard (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 16 novembre 2011, *Bank Melli Iran/Conseil*, C-548/09 P, Rec. p. I-11381, points 52 à 56).
- 49 En l'espèce, il convient de relever que, à la date du 30 novembre 2012, le Conseil disposait de façon certaine de l'adresse du requérant ainsi que de celle de ses avocats puisqu'elles étaient mentionnées dans la requête ayant introduit le présent recours.
- 50 Par conséquent, le Conseil aurait dû procéder à une notification individuelle des motifs justifiant le maintien du nom du requérant sur la liste en cause afin de lui permettre de se défendre de manière efficace et dans les meilleurs délais. Toutefois, il ressort du dossier que le requérant a été mis en mesure de se défendre efficacement contre les actes attaqués à la suite de leur publication au Journal officiel, puisqu'il a formé un recours auprès du Tribunal dans les délais prévus.
- 51 Enfin, concernant l'absence de mention explicite dans les décisions attaquées de la possibilité « d'engager un recours effectif », il convient de rappeler qu'un tel recours peut être introduit dans les conditions prévues à l'article 275, deuxième alinéa, TFUE et à l'article 263, quatrième et sixième alinéas, TFUE, comme il ressort du présent recours en annulation. De plus, en l'espèce, les avis publiés par le Conseil prévoyaient explicitement la possibilité de demander un réexamen par le Conseil et d'introduire un recours en annulation devant le Tribunal. Cet argument doit donc être rejeté.
- 52 Le premier moyen doit donc être rejeté dans son ensemble.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation

- 53 Le requérant soutient que la motivation d'un acte du Conseil imposant des mesures restrictives doit porter non seulement sur les conditions légales d'application de cet acte, mais également sur les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet de telles mesures.
- 54 Or la motivation avancée par le Conseil relative à l'inscription du nom du requérant sur la liste figurant dans les annexes des décisions attaquées se limiterait à des considérations vagues et générales et celui-ci aurait omis d'indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il aurait considéré, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que le requérant devait faire l'objet des mesures restrictives en cause.
- 55 Selon le requérant, sa seule profession ainsi que ses liens familiaux ne sauraient suffire à fonder la décision du Conseil. Par ailleurs, s'agissant des liens familiaux, il appartenait au Conseil d'établir l'existence d'un acte de participation du requérant aux actes reprochés à son parent.
- 56 Le Conseil rejette l'argumentation du requérant.
- 57 Le Conseil considère que le requérant, en tant qu'officier de la direction des renseignements généraux, avait pleinement connaissance du contexte général et spécifique dans lequel les mesures le concernant ont été adoptées, en l'occurrence du fait que l'armée syrienne était impliquée dans la répression contre les manifestants.
- 58 Le Conseil souligne avoir explicitement mentionné comme motif de l'inscription du requérant sur la liste en cause son appartenance aux renseignements généraux syriens et ses liens familiaux, lui permettant ainsi de comprendre la raison pour laquelle les mesures restrictives avaient été adoptées à son égard et de préparer sa défense.
- 59 Par ailleurs, le fait que le requérant serait également le frère de Rami Makhlof, lui-même cousin du président Bashar Al Assad, aurait constitué une raison supplémentaire pour l'inscrire sur la liste en cause.
- 60 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver un acte faisant grief, qui constitue un corollaire du principe du respect des droits de la défense, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte (arrêts de la Cour du 2 octobre 2003, *Corus UK/Commission*, C-199/99 P, Rec. p. I-11177, point 145 ; du 29 septembre 2011, *Elf Aquitaine/Commission*, C-521/09 P, Rec. p. I-8947, point 148, et du 15 novembre 2012, *Conseil/Bamba*, C-417/11 P, point 49).
- 61 Selon une jurisprudence également constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit 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 (voir, notamment, arrêts de la Cour du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63 ; du 10 juillet 2008, *Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, Rec. p. I-4951, point 166, et du 15 novembre 2012, *Al-Aqsa/Conseil*, C-539/10 P et C-550/10 P, point 138).

- 62 Dans la mesure où la personne concernée ne dispose pas d'un droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale de gel de fonds et de ressources économiques, le respect de l'obligation de motivation est d'autant plus important, puisqu'il constitue 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 (arrêt Conseil/Bamba, précité, point 51).
- 63 Partant, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure de gel de fonds et de ressources économiques doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles celui-ci considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure (arrêt Conseil/Bamba, précité, point 52).
- 64 Cependant, l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires peuvent avoir à recevoir des explications (voir, notamment, arrêt Al-Aqsa/Conseil, précité, point 139).
- 65 Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts de la Cour Commission/Sytraval et Brink's France, précité, point 63 ; du 22 juin 2004, Portugal/Commission, C-42/01, Rec. p. I-6079, point 66, et Al-Aqsa/Conseil, précité, point 140).
- 66 En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard (arrêts de la Cour du 30 septembre 2003, Allemagne/Commission, C-301/96, Rec. p. I-9919, point 89 ; Portugal/Commission, précité, points 69 et 70, et Conseil/Bamba, précité, point 54).
- 67 En l'espèce, il convient de relever que les trois premiers considérants de la décision 2011/273 exposent clairement les motifs généraux de l'adoption des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie par l'Union :
- « (1) Le 29 avril 2011, l'Union européenne a exprimé sa profonde préoccupation face à la situation actuelle en Syrie et au déploiement d'unités militaires et de forces de sécurité dans un certain nombre de villes du pays.
- (2) L'Union condamne fermement la répression violente, y compris par l'usage des tirs à balles réelles, des manifestations pacifiques en divers endroits dans toute la Syrie, qui s'est traduite par la mort de plusieurs manifestants, par des blessés et par des détentions arbitraires. Elle lance un appel aux autorités syriennes pour qu'elles s'abstiennent de recourir à la répression.
- (3) Compte tenu de la gravité de la situation, il convient d'instituer des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile syrienne. »
- 68 Ce contexte général auquel fait référence la décision 2011/273 était nécessairement connu du requérant, militaire de carrière dans l'armée syrienne.
- 69 Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2011/273 prévoit que l'annexe indique les motifs qui ont présidé à l'inscription des personnes et des entités concernées sur la liste. Enfin, l'article 5, paragraphe 2, de la décision 2011/273 prévoit que le Conseil communique sa décision à la personne physique ou morale, à l'entité ou à l'organisme concerné, y compris les motifs de son inscription sur la liste, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations.

- 70 En l'espèce, lors de la première inscription du requérant sur la liste des personnes faisant l'objet des mesures restrictives, à la vingtième ligne du tableau annexé à la décision d'exécution 2011/302, le Conseil avait avancé la motivation « Frère de Rami Makhlof et officier de la direction des renseignements généraux ; impliqué dans la répression contre la population civile ».
- 71 Si cette motivation est brève, elle satisfait néanmoins aux règles jurisprudentielles exposées ci-dessus. En effet, elle a permis au requérant, militaire de carrière ayant actuellement le grade de lieutenant-colonel de l'armée syrienne, de comprendre les actes qui lui étaient reprochés et de contester soit la réalité de ces actes soit leur pertinence.
- 72 En effet, une telle motivation est de nature à permettre au requérant de se défendre et au juge de l'Union d'opérer son contrôle de légalité. Par cette motivation, le requérant était en position de contester par exemple les fonctions qu'il était supposé exercer et ses liens avec M. Rami Makhlof.
- 73 Il importe en outre de souligner que la question relative à la motivation, qui concerne une formalité substantielle, est distincte de celle de la preuve du comportement allégué, laquelle relève de la légalité au fond de l'acte en cause et 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 (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 15 décembre 2005, *Italie/Commission*, C-66/02, Rec. p. I-10901, point 26 ; *Bank Melli Iran/Conseil*, précité, point 88, et *Conseil/Bamba*, précité, point 60).
- 74 Ainsi, en l'espèce, le contrôle du respect de l'obligation de motivation, qui vise à vérifier si les indications fournies par le Conseil dans les décisions attaquées étaient suffisantes pour permettre de connaître les éléments ayant conduit ce dernier à imposer des mesures restrictives à l'égard du requérant, doit être distingué de l'examen du bien-fondé de la motivation, qui consisterait, le cas échéant, à vérifier si les éléments invoqués par le Conseil sont établis et s'ils sont de nature à justifier l'adoption de ces mesures (arrêt *Conseil/Bamba*, précité, point 61).
- 75 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation comme étant non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation

- 76 Selon le requérant, le motif avancé par le Conseil relatif à sa qualité d'officier de la direction des renseignements généraux est erroné en fait, car il n'aurait jamais fait partie des services de sécurité ou des renseignements généraux syriens.
- 77 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant.
- 78 Selon le Conseil, la direction des renseignements généraux de l'armée syrienne constitue l'un des organes de l'État syrien les plus impliqués dans la politique de répression en cours. Les documents produits par le requérant émanant des autorités militaires syriennes alors impliquées dans la répression, le Conseil remet en cause leur impartialité, leur fiabilité et leur force probante.
- 79 Le Conseil souligne que la collecte d'informations au sujet d'un officier militaire, membre des services de renseignement, à l'égard duquel la discrétion et la confidentialité des fonctions sont de mise, est complexe, mais que cette circonstance ne saurait invalider les éléments de motivation qu'il a réunis.
- 80 Tout d'abord, il convient de souligner que 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 au titre de la politique extérieure et de sécurité commune. Le juge de l'Union 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 de fonds et de ressources économiques 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 (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, point 159).

- 81 Le requérant soutient en substance que le Conseil aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant qu'il exerçait des fonctions en tant qu'officier de la direction des renseignements généraux. Il fournit à cet égard un document du commandement général des forces armées syriennes décrivant les différentes fonctions qu'il aurait exercées au sein de l'armée et certifiant notamment que, « à ce jour, il n'a servi à aucun poste relatif à la sécurité pendant son service au sein de l'armée ».
- 82 Ledit document, daté du 11 juillet 2011, porte la signature d'un « Major General » de l'armée syrienne, directeur de l'administration des officiers. La carrière militaire du requérant y est décrite depuis le 1^{er} décembre 1995. Il ressort de ce document que le requérant a passé 16 ans au sein de l'armée syrienne. Il convient de souligner que, en 2006, il a été nommé « Commander of the Of Confidentiality » (commandant chargé de la confidentialité). Il a été promu en 2008 au rang de lieutenant-colonel et désigné « Chief of Staff Battalion » (chef du bataillon du personnel) le 30 mai 2011, alors que la répression de la population civile par l'armée syrienne était en cours, un mois après l'adoption de la décision 2011/273.
- 83 De plus, lors de l'audience, à la suite des questions posées par le Tribunal, le représentant du requérant n'est pas parvenu à réfuter l'idée que, en sa qualité d'officier de l'armée syrienne, ce dont le requérant ne conteste pas la réalité, ce dernier pouvait être considéré comme étant lié au régime.
- 84 En tenant compte de ces éléments, ainsi que du fait que le document en question provient de l'armée syrienne, directement mise en cause par les décisions attaquées du fait de son rôle dans l'oppression de la population civile syrienne, il convient de conclure que le requérant n'a apporté aucun élément probant permettant de considérer que le Conseil aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.
- 85 Le troisième moyen doit donc être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité, du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée

- 86 Le requérant soutient que les mesures restrictives adoptées à son égard ne sont pas proportionnées aux objectifs poursuivis par le Conseil consistant à condamner la répression violente exercée contre la population civile syrienne. En dehors des motifs tirés de sa profession et de ses relations familiales, le Conseil n'aurait avancé aucun élément au soutien de son argument selon lequel il aurait participé à la répression des manifestations en Syrie. Par ailleurs, aucune poursuite n'aurait été exercée à son égard.
- 87 Selon le requérant, les mesures restrictives consistant en un gel de fonds et de ressources économiques sont attentatoires au droit de propriété. De telles mesures interdiraient également l'accomplissement d'actes d'exécution de contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la décision instituant lesdites mesures. Celles-ci seraient donc disproportionnées, car le requérant se verrait dans l'impossibilité de disposer des fonds lui appartenant et d'exercer les attributs du droit de propriété.
- 88 Le requérant fait valoir que les mesures restrictives adoptées à son égard ont des incidences disproportionnées sur sa vie privée et familiale, de nature à justifier l'annulation des décisions attaquées. Il ne pourrait notamment plus maintenir le niveau de vie de sa famille, ni se faire prodiguer les soins nécessaires dans l'un des États membres de l'Union.

- 89 Le Conseil rejette l'argumentation du requérant.
- 90 Le Conseil soutient que, eu égard à l'objectif de politique étrangère poursuivi par l'Union à l'égard de la Syrie, en l'occurrence la sauvegarde des droits de l'homme dans une situation de répression armée d'un mouvement de manifestation pacifiste de la population civile, les mesures restrictives adoptées ont un caractère approprié et nécessaire.
- 91 Selon le Conseil, une mesure de gel d'avoirs telle que celle en cause en l'espèce constitue une mesure conservatoire qui ne saurait dès lors être assimilée à une confiscation des avoirs concernés.
- 92 Le Conseil souligne que le droit de propriété n'est pas un droit absolu, mais un droit dont l'exercice peut être soumis à des restrictions justifiées par l'intérêt commun, conformément à la jurisprudence. Il estime que non seulement il était en droit d'imposer des limitations au droit de propriété du requérant, mais aussi que celles-ci constituaient des mesures appropriées au vu de l'objectif poursuivi.
- 93 Concernant le fait que le requérant ne pourrait disposer librement des fonds lui appartenant, le Conseil rappelle que la décision 2011/273 prévoit la possibilité que certaines dérogations soient accordées. Il précise également que le gel d'avoirs ne s'applique qu'aux seuls fonds du requérant situés dans l'Union.
- 94 S'agissant du respect de la vie privée, le Conseil soutient que l'objet des mesures restrictives adoptées est de faire pression sur les personnes visées aux fins de la protection des droits de l'homme. À ce titre, le fait que ces mesures aient un impact sur le niveau de vie du requérant serait donc logique au regard de l'effet recherché et ne constituerait dès lors pas un argument pertinent.
- 95 Enfin, selon le Conseil, les décisions attaquées prévoient expressément que des dérogations peuvent être accordées afin de tenir compte des besoins élémentaires et fondamentaux des intéressés. Les motifs médicaux invoqués par le requérant seraient susceptibles d'entrer dans cette catégorie, pour des raisons urgentes d'ordre humanitaire, et il reviendrait dès lors au requérant de faire une demande en ce sens, conformément à la procédure indiquée dans les décisions en cause. L'application de ces dispositions relèverait des autorités compétentes des États membres.
- 96 Le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit de l'Union et se trouve consacré par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux. En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée, l'article 7 de la charte des droits fondamentaux, reconnaît le droit au respect de la vie privée et familiale (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 6 décembre 2012, O et S, C-356/11 et C-357/11, point 76).
- 97 Or, selon une jurisprudence constante, ces droits fondamentaux ne jouissent pas, en droit de l'Union, d'une protection absolue, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 355). Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ces droits, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 21, arrêt Kadi, point 355, et arrêts Bank Melli Iran/Conseil, précité, points 89, 113 et 114, et Al-Aqsa/Conseil, précité, point 121).
- 98 En outre, il résulte d'une jurisprudence constante que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (arrêts de la Cour du 12 mai 2011, Luxembourg/Parlement et Conseil, C-176/09, Rec. p. I-3727, point 61 ; du 13 mars 2012, Melli Bank/Conseil, C-380/09 P, point 52, et Al-Aqsa/Conseil, précité, point 122).

- 99 En l'espèce, le gel de fonds et de ressources économiques imposé par les décisions attaquées constitue une mesure conservatoire qui n'est pas censée priver les personnes concernées de leur propriété ou du droit au respect de leur vie privée (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 358). Toutefois, les mesures restrictives en cause entraînent incontestablement une restriction de l'usage du droit de propriété et affectent la vie privée du requérant (voir, en ce sens, arrêt Al-Aqsa/Conseil, précité, point 120).
- 100 En ce qui concerne le caractère adéquat des mesures en cause au regard d'un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection des populations civiles, il apparaît que le gel de fonds, d'avoirs financiers et d'autres ressources économiques, ainsi que l'interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union concernant des personnes identifiées comme étant impliquées dans le soutien du régime syrien ne sauraient, en tant que tels, passer pour inadéquats (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 363, arrêts Bank Melli Iran/Conseil, précité, point 115, et Al-Aqsa/Conseil, précité, point 123).
- 101 En ce qui concerne le caractère nécessaire des mesures en cause, il convient de constater que des mesures alternatives et moins contraignantes, telles qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification a posteriori de l'usage des fonds versés, ne permettent pas aussi efficacement d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir l'exercice d'une pression sur les soutiens du régime syrien persécutant des populations civiles, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées (voir, par analogie, arrêt Al-Aqsa/Conseil, précité, point 125).
- 102 De plus, il est nécessaire de rappeler que l'article 4 de la décision 2011/273 et l'article 25, paragraphes 3 à 11, de la décision 2012/739, prévoient la possibilité, d'une part, d'autoriser l'utilisation de fonds gelés pour faire face à des besoins essentiels ou satisfaire à certains engagements et, d'autre part, d'accorder des autorisations spécifiques permettant de dégeler des fonds, d'autres avoirs financiers ou d'autres ressources économiques (voir, par analogie, arrêts Kadi, point 364, et Al-Aqsa/Conseil, précité, point 127).
- 103 Plus spécifiquement, l'article 4, paragraphes 5 et 6, de la décision 2011/273, les articles 7, 9, 14, 15 et l'article 25, paragraphes 5 et 7, sous b), de la décision 2012/739 traitent la question de l'exécution et du paiement de contrats passés avant l'inscription du requérant sur la liste en cause et autorisent sous conditions de tels versements.
- 104 Concernant le traitement médical évoqué par le requérant, conformément à l'article 3, paragraphes 6 à 8, et à l'article 4, paragraphe 3, sous a), de la décision 2011/273, ainsi qu'à l'article 24, paragraphe 6, et à l'article 25, paragraphe 3, sous e), de la décision 2012/739, l'autorité compétente d'un État membre peut autoriser l'entrée sur son territoire et l'utilisation de fonds gelés à des fins médicales et humanitaires.
- 105 Enfin, le maintien du nom du requérant dans l'annexe des décisions attaquées ne saurait être qualifié de disproportionné en raison d'un prétendu caractère potentiellement illimité. En effet, ce maintien fait l'objet d'un réexamen périodique en vue d'assurer que les personnes et entités ne répondant plus aux critères pour figurer dans la liste en cause en soient radiées (voir, par analogie, arrêt Kadi, point 365, et arrêt Al-Aqsa/Conseil, précité, point 129).
- 106 Il en résulte que, étant donné l'importance primordiale de la protection des populations civiles en Syrie et les dérogations envisagées par les décisions attaquées, les restrictions au droit de propriété et au respect de la vie privée du requérant causées par les décisions attaquées ne sont pas disproportionnées.
- 107 Le quatrième moyen doit donc être rejeté et, partant, le recours dans sa totalité.

Sur les dépens

- ¹⁰⁸ Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil, conformément aux conclusions de ce dernier.
- ¹⁰⁹ Toutefois, aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs dépens. La Commission supportera ainsi ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **M. Eyad Makhoulf est condamné à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil de l'Union européenne.**
- 3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 septembre 2013.

Signatures