



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

30 avril 2015 *

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie — Gel des fonds — Droits de la défense — Obligation de motivation — Erreur d'appréciation — Droit de la propriété — Droit au respect de la vie privée — Proportionnalité »

Dans l'affaire T-593/11,

Fares Al-Chihabi, demeurant à Alep (Syrie), représenté initialement par M^{es} L. Ruessmann et W. Berg, avocats, puis par M^e Ruessmann, et M. J. Beck, solicitor,

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée initialement par M^{me} S. Boelaert et M. T. Scharf, puis par MM. Scharf et M. Konstantinidis, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2011/522/PESC du Conseil, du 2 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 228, p. 16), du règlement (UE) n° 878/2011 du Conseil, du 2 septembre 2011, modifiant le règlement (UE) n° 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 228, p. 1), 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), du règlement (UE) n° 36/2012, du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011 (JO L 16, p. 1), 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), du règlement d'exécution (UE) n° 1117/2012 du Conseil, du 29 novembre 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement n° 36/2012 (JO L 330, p. 9), du règlement d'exécution (UE) n° 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 (JO L 111, p. 1), et de la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 147, p. 14), ainsi que de toute législation ultérieure dans la mesure où elle maintient ou remplace ces actes pour autant que ces actes concernent le requérant,

* Langue de procédure : l'anglais.

LE TRIBUNAL (septième chambre),

composé de M. M. van der Woude, président, M^{me} I. Wiszniewska-Białicka et M. I. Ulloa Rubio (rapporteur), juges,

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

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 juin 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Le requérant, M. Fares Al-Chihabi, est un homme d'affaires de nationalité syrienne.
- 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. Le nom du requérant n'y figure pas. 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.
- 4 Étant donné que certaines des mesures restrictives prises à l'encontre de la République arabe syrienne entrent dans le champ d'application du traité FUE, le Conseil a adopté le règlement (UE) n° 442/2011, du 9 mai 2011, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 121, p. 1). Ce règlement est, pour l'essentiel, identique à la décision 2011/273, mais il prévoit des possibilités de déblocage des fonds gelés. La liste figurant à l'annexe II dudit règlement est identique à celle figurant à l'annexe de la décision 2011/273 et le nom du requérant n'y figure donc pas. En vertu de l'article 14, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 442/2011, lorsque le Conseil décide d'appliquer à une personne, à une entité ou à un organisme les mesures restrictives visées, il modifie l'annexe II en conséquence et examine, par ailleurs, la liste y figurant à intervalles réguliers et au moins tous les douze mois.
- 5 Par la décision 2011/522/PESC, du 2 septembre 2011 (JO L 228, p. 16), le Conseil a modifié la décision 2011/273, en prévoyant que son champ d'application, y compris son annexe, englobait également « des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et [des] personnes qui leur sont liées, dont la liste figure à l'annexe ». Le nom du requérant figure à la première ligne du tableau de l'annexe de ladite décision, tout comme la mention « 2.09.2011 » et les motifs suivants :

« Président de la chambre de commerce et d'industrie d'Alep. Apporte un soutien économique au régime syrien. »

- 6 Par le règlement (UE) n° 878/2011, du 2 septembre 2011, modifiant le règlement n° 442/2011 (JO L 228, p. 1), le Conseil a étendu le champ d'application de l'annexe II du règlement n° 442/2011 aux « personnes et entités bénéficiant de l'appui du régime ou le soutenant, ou des personnes et entités qui leur sont associées ». Le nom du requérant figure à la première ligne du tableau de cette annexe, avec les mêmes motifs et informations que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/522.
- 7 Le 3 septembre 2011, le Conseil a publié un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2011/522 et par le règlement n° 878/2011 (JO C 261, p. 4).
- 8 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, telles que notamment des restrictions en matière de financement d'entreprises ou de participation à certains projets d'infrastructures. 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 51 du tableau de l'annexe I de cette dernière décision avec les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/522.
- 9 Le 2 décembre 2011, le Conseil a publié un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues dans la décision 2011/782 et dans le règlement n° 442/2011, mis en œuvre par le règlement d'exécution n° 1244/2011 du Conseil, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO C 351, p. 14).
- 10 Le règlement (UE) n° 36/2012, du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement n° 442/2011 (JO L 16, p. 1), prévoit de nouvelles mesures restrictives, modifie la liste des personnes et des entités visées. Le nom du requérant figure à la ligne 51 du tableau de l'annexe II dudit règlement avec les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/522.
- 11 Le 24 janvier 2012, le Conseil a publié un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues dans la décision 2011/782, mise en œuvre par la décision d'exécution 2012/37/PESC du Conseil, et dans le règlement n° 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution (UE) n° 55/2012 du Conseil, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO C 19, p. 5).
- 12 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 49 du tableau de l'annexe I de ladite décision avec, pour partie, les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/522. Le Conseil a également indiqué un nouveau motif, à savoir la mention « Vice-président de Cham Holding ».
- 13 Le règlement d'exécution (UE) n° 1117/2012 du Conseil, du 29 novembre 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement n° 36/2012 (JO L 330, p. 9), modifie l'annexe II du règlement n° 36/2012. Le nom du requérant figure à la ligne 1 du tableau de ladite annexe, avec les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2012/739.
- 14 Le 30 novembre 2012, le Conseil a publié 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 n° 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution n° 1117/2012 (JO C 370, p. 6).

- 15 La décision d'exécution 2013/185/PESC du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre la décision 2012/739 (JO L 111, p. 77), vise à mettre à jour la liste des personnes et des entités faisant l'objet de mesures restrictives qui figure à l'annexe I de la décision 2012/739. Le nom du requérant figure à la ligne 49 de cette annexe, avec les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans la décision 2012/739.
- 16 Le règlement d'exécution (UE) n° 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement n° 36/2012 (JO L 111, p. 1), modifie l'annexe II du règlement n° 36/2012. Le nom du requérant figure à la ligne 49 du tableau de ladite annexe avec les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2012/739.
- 17 Le 23 avril 2013, le Conseil a publié un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2012/739, mise en œuvre par la décision d'exécution 2013/185, et par le règlement n° 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution n° 363/2013 (JO C 115, p. 5).
- 18 Le 31 mai 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/255/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 147, p. 14). Le nom du requérant figure à la ligne 49 de l'annexe I de ladite décision avec les mêmes informations et motifs que ceux mentionnés dans l'annexe de la décision 2012/739.
- 19 Le 1^{er} juin 2013, le Conseil a publié un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2013/255 et par le règlement n° 36/2012 (JO C 155, p. 1).

Procédure et conclusions des parties

- 20 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 septembre 2011, le requérant a introduit un recours en annulation à l'encontre de la décision 2011/522, du règlement n° 878/2011, de la décision 2011/684/PESC du Conseil, du 13 octobre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 269, p. 33), et du règlement (UE) n° 1011/2011 du Conseil, du 13 octobre 2011, modifiant le règlement n° 442/2011 (JO L 269, p. 18), pour autant qu'ils le concernent, et de toute législation ultérieure visant à maintenir ces actes dans la mesure où ils le concernent.
- 21 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le même jour, le requérant a introduit une demande de procédure accélérée au titre de l'article 76 bis du règlement de procédure du Tribunal.
- 22 Par décision du 20 janvier 2012, le Tribunal (sixième chambre) n'a pas fait droit à cette demande.
- 23 Par ordonnance du président de la sixième chambre du Tribunal du 30 avril 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 16 mars 2012.
- 24 Dans la réplique déposé au greffe du Tribunal le 12 avril 2012, le requérant a adapté ses conclusions en sollicitant également l'annulation de la décision 2011/782 et du règlement n° 36/2012, pour autant que ces actes le concernent. Dans la duplique, déposé au greffe du Tribunal le 25 mai 2012, le Conseil a pris acte de la demande du requérant.
- 25 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 16 juillet 2013, le requérant a adapté ses conclusions en sollicitant uniquement l'annulation de la décision 2012/739, du règlement d'exécution n° 1117/2012, du règlement d'exécution n° 363/2013 et de la décision 2013/255, pour autant que ces actes le concernent, et de toute législation ultérieure dans la mesure où elle maintiendrait ou remplacerait ces actes dans la mesure où ils le concernent. Par ses observations sur ledit mémoire en adaptation de conclusions,

déposées au greffe du Tribunal le 3 septembre 2013, le Conseil a pris acte de la demande du requérant, en contestant toutefois l'argument du requérant selon lequel celui-ci ne serait plus vice-président de Cham Holding.

- 26 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la septième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 27 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a invité le Conseil et le requérant à répondre à certaines questions écrites et à fournir, le cas échéant, certains documents. Les parties ont déféré à ces demandes.
- 28 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 12 juin 2014. Le requérant a confirmé renoncer à demander l'annulation de toute législation ultérieure dans la mesure où elle maintiendrait ou remplacerait ces actes, ce dont il a été pris acte dans le procès-verbal d'audience.
- 29 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision 2011/522, le règlement n° 878/2011, la décision 2011/782, le règlement n° 36/2012, la décision 2012/739, le règlement d'exécution n° 1117/2012, le règlement d'exécution n° 363/2013 et la décision 2013/255 (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués ») ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 30 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner le requérant aux dépens.

En droit

- 31 Au soutien du recours, le requérant invoque initialement quatre moyens. Le premier est tiré d'une violation du droit à une bonne administration et, notamment, de l'obligation de motivation, le deuxième, d'une violation des droits de la défense et d'une violation du droit à une protection juridictionnelle effective, le troisième, d'une violation des droits fondamentaux, dont le droit de propriété, le droit à l'honneur et à la réputation, le droit de travailler, la liberté d'entreprise ainsi que le droit à la présomption d'innocence et, le quatrième, d'une violation du droit au respect de la vie privée et du principe de proportionnalité. Dans son mémoire en adaptation, le requérant soulève également un cinquième moyen, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation.
- 32 Le Tribunal examinera d'abord le deuxième moyen, puis les premier et cinquième moyens et, enfin, les troisième et quatrième moyens pris ensemble.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation des droits de la défense et d'une violation du droit à une protection juridictionnelle effective

- 33 Le requérant soutient que le Conseil a violé ses droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective, puisque celui-ci était tenu de lui communiquer autant que possible les motifs pour lesquels son nom était inscrit sur la liste des personnes visées par des mesures restrictives,

premièrement au moment de l'adoption de la décision d'inscrire son nom sur la liste, deuxièmement, au plus tard, aussi vite que possible après l'adoption de cette décision afin de lui permettre d'exercer son droit de recours dans les délais impartis.

- 34 Le requérant fait également valoir une violation du droit à une protection juridictionnelle effective, découlant de la violation de ses droits de la défense en raison de l'absence de procédure lui permettant de faire valoir son point de vue ainsi que du refus du Conseil de lui donner accès au dossier dans un délai raisonnable après l'édiction de ces mesures, notamment aux éléments de preuve utilisés pour justifier les mesures restrictives imposées.
- 35 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments du requérant.
- 36 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que le respect des droits de la défense, consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité (voir arrêt de la Cour du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, ci-après l'« arrêt Kadi II », point 99, et la jurisprudence citée).
- 37 Par ailleurs, le droit à une protection juridictionnelle effective, affirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite à sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique, afin de lui permettre de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause (voir arrêt Kadi II, point 100, et la jurisprudence citée).
- 38 L'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux admet toutefois des limitations à l'exercice des droits consacrés par celle-ci, pour autant que la limitation concernée respecte le contenu essentiel du droit fondamental en cause et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elle soit nécessaire et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union (voir arrêt Kadi II, point 101, et la jurisprudence citée).
- 39 En outre, l'existence d'une violation des droits de la défense doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce, notamment de la nature de l'acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Kadi II, point 102, et la jurisprudence citée).

Sur la communication des actes attaqués au requérant

- 40 En ce qui concerne la communication des actes attaqués au requérant, il convient de rappeler que le juge de l'Union distingue, d'une part, l'inscription initiale du nom d'une personne sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives par une décision et, d'autre part, le maintien de l'inscription du nom de cette personne sur ladite liste par des décisions postérieures.
- 41 En premier lieu, concernant l'inscription initiale du nom d'une personne sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives, il ne saurait être requis des autorités de l'Union qu'elles communiquent les motifs desdites mesures préalablement à l'inscription initiale du nom d'une personne ou d'une entité sur une telle liste (voir arrêt du Tribunal du 13 septembre 2013, Makhoul/Conseil, T-383/11, point 38, et la jurisprudence citée). 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 arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 39, et la jurisprudence citée).

- 42 Ainsi, afin d'atteindre l'objectif poursuivi par la décision 2011/522 et le règlement n° 878/2011, dans les annexes desquels a été initialement inscrit le nom du requérant, de telles mesures doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer avec effet immédiat (voir, en ce sens, arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 40, et la jurisprudence citée).
- 43 Pour des raisons tenant également à l'objectif poursuivi par cette décision et à l'efficacité des mesures prévues par celle-ci, les autorités de l'Union n'étaient dès lors pas tenues d'entendre le requérant préalablement à l'inscription initiale de son nom sur la liste figurant dans ces annexes (voir, en ce sens, arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 41, et la jurisprudence citée).
- 44 En second lieu, en ce qui concerne la notification antérieure des décisions de maintien de l'inscription du nom d'une personne sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives, il ressort de la lecture combinée des points 101 et 103 de l'arrêt Kadi II que, s'agissant d'une décision consistant à maintenir le nom d'une personne sur une telle liste, contrairement à ce qui est le cas pour une inscription initiale, l'autorité compétente de l'Union est, en principe, tenue de communiquer, préalablement à l'adoption de cette décision, à la personne les éléments dont cette autorité dispose pour fonder sa décision, et ce afin que cette personne puisse défendre ses droits.
- 45 Toutefois, lorsque le Conseil complète la motivation de l'inscription du nom du requérant sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives, comme en l'espèce lors de l'adoption de la décision 2012/739 et du règlement d'exécution n° 1117/2012, il convient de distinguer selon les actes en cause.
- 46 En l'espèce, concernant la décision 2011/782 et le règlement n° 36/2012 maintenant l'inscription du nom du requérant sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives figurant à l'annexe desdits actes sans modifier la motivation de l'inscription initiale, il convient de rappeler que, si toute décision subséquente de gel des fonds doit en principe être précédée d'une communication des nouveaux éléments à charge et d'une audition (arrêts de la Cour du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 137, et du Tribunal du 7 décembre 2010, *Fahas/Conseil*, T-49/07, Rec. p. II-5555, point 48), ce n'est pas le cas lorsque les motifs d'une décision subséquente de gel des fonds sont essentiellement les mêmes que ceux déjà invoqués à l'occasion d'une précédente décision. Dès lors, une simple déclaration à cet effet peut suffire (arrêts du Tribunal du 30 septembre 2009, *Sison/Conseil*, T-341/07, Rec. p. II-3625, point 62, et *Fahas/Conseil*, précité, point 55).
- 47 À la lumière de ladite jurisprudence, l'absence de notification individuelle de la décision 2011/782 et du règlement n° 36/2012, pour lesquels le Conseil s'est limité à reprendre les motifs de l'inscription initiale, sans rien ajouter ou modifier, ne porte pas atteinte aux droits de la défense.
- 48 En revanche, concernant la décision 2012/739 et le règlement d'exécution n° 1117/2012 pour lesquels le Conseil a modifié la motivation de l'inscription initiale du nom du requérant sur les liste en cause, il convient de rappeler que, dans le cadre de tels actes, la communication des nouveaux éléments à charge et le droit d'être entendu doivent être assurés préalablement à l'adoption de ces actes (arrêt *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, précité, point 63).
- 49 À cet égard, il convient de constater que le Conseil a informé le requérant de sa volonté de modifier les motifs de l'inscription du nom de celui-ci sur les listes en cause par une lettre du 29 mai 2012. Le requérant était ainsi en mesure de présenter des observations relatives au nouveau motif envisagé. Dès lors, c'est à tort que le requérant a considéré que le Conseil avait violé son droit à être entendu concernant la décision 2012/739 et le règlement d'exécution n° 1117/2012.
- 50 Concernant la décision 2013/255 et le règlement d'exécution n° 363/2013, dans la mesure où lesdits actes reprennent strictement la motivation contenue dans la décision 2012/739 et du règlement d'exécution n° 1117/2012, l'absence de notification individuelle de ces actes ne porte pas atteinte aux droits de la défense.

Sur le droit d'être entendu et de recevoir les éléments de preuve

- 51 Selon la jurisprudence concernant les décisions de maintien de l'inscription du nom d'une personne sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives, lorsque des observations sont formulées par la personne ou l'entité concernée au sujet de l'exposé des motifs, l'autorité compétente de l'Union a l'obligation d'examiner, avec soin et impartialité, le bien-fondé des motifs allégués, à la lumière de ces observations et des éventuels éléments à décharge joints à celles-ci (voir arrêt Kadi II, point 114, et la jurisprudence citée).
- 52 Comme le Conseil l'a souligné, l'article 21 de la décision 2011/782, l'article 32 du règlement n° 36/2012, l'article 27 de la décision 2012/739 et l'article 30 de la décision 2013/255 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 ou l'entité concernée.
- 53 Par ailleurs, il convient de souligner que ce n'est que sur demande de l'intéressé que le Conseil est tenu de lui donner accès aux documents administratifs non confidentiels concernant la mesure en cause (arrêt de la Cour du 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Conseil, C-548/09 P, Rec. p. I-11381, point 92).
- 54 En outre, il convient de rappeler que la publication d'un avis à l'attention des personnes auxquelles s'appliquent les mesures restrictives de ce type est suffisante pour attirer l'attention des personnes concernées par les mesures restrictives sur la possibilité de contester la décision du Conseil (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil, C-478/11 P à C-482/11 P, point 62).
- 55 En l'espèce, le 3 septembre 2011, le jour même de la publication de la décision 2011/522 et du règlement n° 878/2011, un tel avis a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, informant les personnes en cause de la possibilité de demander la communication des éléments qui avaient motivé les actes adoptés. Le Conseil a procédé de la même façon concernant la décision 2011/782 et le règlement n° 36/2012, en publiant au Journal officiel un avis du même type. C'est donc à tort que le requérant a soutenu qu'il n'avait pas eu l'opportunité et l'occasion de se défendre.
- 56 Concernant la décision 2012/739, le règlement d'exécution n° 1117/2012, la décision 2013/185 et le règlement d'exécution n° 363/2013, par deux lettres de notification individuelle des 30 novembre 2012 et 13 mai 2013, le Conseil a informé le requérant de la possibilité de demander la communication des éléments qui avaient motivé l'adoption desdits actes. Le requérant a donc été en mesure de demander une telle communication et de préparer sa défense.
- 57 En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que le requérant a fait usage des procédures rappelées au point 54 ci-dessus. Dès lors, il n'est pas fondé à soutenir que le Conseil a violé son droit à une protection juridictionnelle effective.
- 58 Il ressort de ce qui précède que le deuxième moyen doit être rejeté.

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

- 59 Le requérant soutient que le Conseil a adopté des mesures restrictives le concernant sans l'avoir informé des motifs d'une manière qui lui permettrait d'exposer ses moyens en défense ou de formuler d'autres observations, en utilisant des formules génériques stéréotypées sans préciser les éléments de fait et de droit justifiant l'inscription de son nom sur les listes en cause ou ce qui a conduit à l'adoption des actes attaqués.
- 60 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments du requérant.

- 61 À titre liminaire, il convient de rappeler que, 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 (voir arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 60, et la jurisprudence citée).
- 62 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 arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 61, et la jurisprudence citée).
- 63 Dans la mesure où la personne ou l'entité 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 (voir arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 62, et la jurisprudence citée).
- 64 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 (voir arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 63, et la jurisprudence citée).
- 65 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 arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 64, et la jurisprudence citée).
- 66 Il n'est donc 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 (voir arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 65, et la jurisprudence citée).
- 67 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 (voir arrêt Makhoul/Conseil, précité, point 66, et la jurisprudence citée).
- 68 En l'espèce, en ce qui concerne la connaissance par le requérant du contexte général dans lesquelles les mesures restrictives en cause ont été imposées, il convient de relever que les considérants 1 à 3 de la décision 2011/273, à laquelle fait référence la décision 2011/522 et le règlement n° 878/2011, exposent clairement les motifs généraux de l'adoption des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie par l'Union en indiquant ce qui suit :
- « (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. »

- 69 De plus, selon l'article 4 de la décision 2011/273 tel que modifié par la décision 2011/522, « sont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population en Syrie, à des personnes et entités bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et aux personnes et entités qui leur sont liées, dont la liste figure à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources qu'elles possèdent, détiennent ou contrôlent ».
- 70 Par ailleurs, l'article 25, paragraphe 1, de la décision 2012/739 prévoit que des mesures peuvent être prises à l'encontre des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, des personnes et entités bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et des personnes et entités qui leur sont liées.
- 71 Il ressort de la jurisprudence qu'il peut être présumé que le contexte général auquel font référence les actes attaqués était connu des personnalités importantes de la société syrienne (voir, en ce sens, arrêt Makhoul/Conseil, précité). Or, en l'espèce, le requérant est, ainsi qu'il ressort des pièces du dossier et de ses propres déclarations, un homme d'affaires important en Syrie intervenant principalement dans le secteur pharmaceutique, agro-alimentaire et financier. Par ailleurs, le requérant est également le président de la chambre de commerce et d'industrie d'Alep (Syrie). Ainsi, le contexte général auquel font référence lesdits actes était nécessairement connu du requérant.
- 72 S'agissant du contexte spécifique de l'inscription du nom du requérant sur les listes annexées aux actes attaqués, il ressort d'une jurisprudence constante que, pour s'acquitter correctement de son obligation de motiver un acte imposant des mesures restrictives, le Conseil doit mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale de ces mesures et les considérations qui l'ont amené à les prendre (voir, en ce sens, arrêt Bank Melli Iran/Conseil, précité, point 81, et la jurisprudence citée). Il s'ensuit que, en principe, la motivation d'un tel acte doit porter non seulement sur les conditions légales d'application des mesures restrictives, mais également sur les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, que la personne intéressée doit faire l'objet de telles mesures (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, point 146 ; Fahas/Conseil, précité, point 53, et du 11 décembre 2012, Sina Bank/Conseil, T-15/11, point 68).
- 73 Toutefois, selon la jurisprudence, une publication détaillée des griefs retenus à la charge des intéressés pourrait non seulement 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, mais aussi porter atteinte aux intérêts légitimes des personnes et des entités en question, dans la mesure où elle est susceptible de nuire gravement à leur réputation, de sorte qu'il convient d'admettre exceptionnellement que seuls le dispositif ainsi qu'une motivation générale doivent figurer dans la version de la décision de gel des fonds publiée au Journal officiel, étant entendu que la motivation spécifique et concrète de cette décision doit être formalisée et portée à la connaissance des intéressés par toute autre voie appropriée (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, précité, point 147, et arrêt du Tribunal du 8 juin 2011, Bamba/Conseil, T-86/11, Rec. p. II-2749, point 53).

74 En l'espèce, dans la décision 2011/522, le règlement n° 878/2011, la décision 2011/782 et le règlement n° 36/2012, le Conseil s'est fondé, concernant l'inclusion du nom du requérant dans les listes de personnes visées par des mesures restrictives, sur les motifs suivants :

« Président de la chambre de commerce et d'industrie d'Alep. Apporte son soutien économique au régime syrien. »

75 Dans la décision 2012/739, le règlement d'exécution n° 1117/2012, le règlement d'exécution n° 363/2013 et la décision 2013/255, le Conseil s'est fondé, concernant l'inclusion du nom du requérant dans les listes de personnes visées par des mesures restrictives, sur les motifs suivants :

« Président de la chambre de commerce et d'industrie d'Alep. Vice-président de Cham Holding. Apporte son soutien économique au régime syrien. »

76 Il convient de constater que les motifs visés aux points 74 et 75 ci-dessus sont suffisamment clairs et précis. En effet, eu égard au critère d'inscription visant les personnes soutenant le régime syrien et ceux qui en bénéficient (voir point 5 ci-dessus) ainsi qu'au fait que les listes annexées aux actes attaqués concernent de nombreuses autres personnalités du monde des affaires syrien, le requérant était en mesure de comprendre que c'était en raison de l'exercice de fonctions professionnelles importantes qu'il soutenait le régime syrien et que, partant, son nom avait été inscrit sur ces listes. D'ailleurs dans le cadre du présent recours, le requérant a contesté les motifs de l'inscription de son nom sur lesdites listes.

77 Par conséquent, la motivation des actes attaqués suffit à satisfaire l'obligation de motivation lui incombant en vertu de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE. Dès lors, il y a lieu de rejeter le premier moyen.

Sur le cinquième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation

78 Le requérant soutient que le Conseil a commis une erreur d'appréciation dans l'appréciation des faits en citant sa fonction de vice-président de Cham Holding, puisque, au moment de l'adoption du règlement d'exécution n° 1117/2012 et de la décision 2012/739, ainsi que par la suite, il n'occupait pas ce poste, la nomination par l'assemblée générale annuelle d'un nouveau vice-président étant devenue effective le 18 septembre 2012.

79 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste les arguments du requérant.

80 À titre liminaire, il convient de relever que le moyen relatif à l'erreur d'appréciation n'a été introduit que dans la demande d'adaptation des conclusions du 16 juillet 2013 et non dans la requête. Il porte sur la mention « Vice-président de Cham Holding » et non sur les motifs sur lesquels le Conseil s'était fondé lors de l'inscription initiale du nom du requérant sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives.

81 À cet égard, il a été rappelé au point 49 ci-dessus que le Conseil avait informé le requérant par lettre du 29 mai 2012 de son intention de compléter la motivation de l'inscription de son nom sur une liste de personnes visées par des mesures restrictives en incluant désormais, au titre des motifs, sa qualité de vice-président de Cham Holding.

82 En outre, il ressort des pièces du dossier que, lors de l'assemblée générale annuelle de Cham Holding, réunie le 18 septembre 2012, le requérant n'a pas présenté sa candidature afin d'être réélu au poste de vice-président.

- 83 Par ailleurs, le 29 novembre 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/739 et le règlement d'exécution n° 1117/2012. La motivation de l'inscription du nom du requérant sur la liste des personnes visées par des mesures restrictives figurant à l'annexe desdits actes a été modifiée dans le sens annoncé par le Conseil dans sa lettre précédente.
- 84 Il convient donc de constater que, à la date d'adoption des actes attaqués, le requérant n'exerçait plus les fonctions de vice-président de Cham Holding.
- 85 Toutefois, eu égard au fait que le requérant était avisé de la modification envisagée de la motivation de la décision 2012/739 et du règlement d'exécution n° 1117/2012, à la date à laquelle est intervenue la modification au sein des organes dirigeants de Cham Holding, il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir fait usage de cette motivation dans les annexes desdits actes.
- 86 Néanmoins, concernant le règlement d'exécution n° 363/2013 et la décision 2013/255, adoptés respectivement le 22 avril 2013 et le 31 mai 2013, il convient de constater que le Conseil était en mesure de rectifier leur motivation, puisqu'un délai d'environ huit mois s'était écoulé entre l'assemblée générale et l'adoption des actes attaqués.
- 87 Il convient également de souligner que le requérant n'a jamais contesté le bien-fondé de la motivation des actes attaqués quant à son poste de président de la chambre de commerce et d'industrie d'Alep. Or, selon une jurisprudence constante, il suffit qu'un seul motif soit valable pour soutenir lesdits actes (voir, en ce sens, arrêt Kadi II, point 119). Ainsi, l'erreur d'appréciation constatée au point 86 ci-dessus concernant le bien-fondé du motif d'inscription supplémentaire ne saurait mener à l'annulation de ces actes.
- 88 Dès lors, il y a lieu de rejeter le cinquième moyen.

Sur les troisième et quatrième moyens, tirés de violations des droits fondamentaux, dont le droit de propriété, le droit à l'honneur et à la réputation, le droit de travailler, la liberté d'entreprise et le droit à la présomption d'innocence, du droit au respect de la vie privée et du principe de proportionnalité

- 89 Premièrement, le requérant fait valoir que les restrictions d'une durée indéterminée de son droit de propriété imposées par les actes attaqués, de même que le caractère inapproprié des motifs et l'absence de preuves aptes à justifier ces restrictions, constituent une atteinte disproportionnée et intolérable à son droit de propriété.
- 90 Deuxièmement, le requérant soutient que les actes attaqués restreignent de manière illégale son droit à l'honneur et à la réputation, son droit de travailler et sa liberté d'entreprise ainsi que, en dernier lieu, le principe de présomption d'innocence.
- 91 Troisièmement, le requérant soutient que les actes attaqués violent son droit au respect de la vie privée « en ce que les mesures de gel de fonds et de restriction à la liberté de circulation constituent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ainsi qu'une violation du principe général de proportionnalité ».
- 92 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste l'argumentation du requérant.
- 93 Premièrement, en ce qui concerne l'argumentation relative à des violations du droit à l'honneur et à la réputation, du droit de travailler et de la liberté d'entreprise du requérant ainsi que du principe de présomption d'innocence, elle ne saurait prospérer.

- 94 En effet, il convient de rappeler qu'il résulte de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure que toute requête introductive d'instance doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens et que cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal d'exercer son contrôle. Il en découle que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours est fondé doivent ressortir d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 9 janvier 2003, *Italie/Commission*, C-178/00, Rec. p. I-303, point 6). La requête doit, de ce fait, expliciter en quoi consiste le moyen sur lequel le recours est fondé, de sorte que sa seule énonciation abstraite ne répond pas aux exigences du règlement de procédure (arrêt du Tribunal du 12 janvier 1995, *Viho/Commission*, T-102/92, Rec. p. II-17, point 68).
- 95 Or, en l'espèce, il y a lieu de relever que l'argumentation relative à des violations des droits fondamentaux mentionnés au point 90 ci-dessus ne contient pas d'une manière suffisamment claire et précise les reproches que le requérant entend formuler. Il s'ensuit que le Conseil n'a pas été mis en mesure de préparer correctement sa défense et que le Tribunal ne peut, à la lecture de ladite argumentation, exercer son contrôle.
- 96 Il y a lieu, en outre, d'ajouter que, les exigences de l'article 44, paragraphe 1, du règlement de procédure étant d'ordre public, il appartient au Tribunal de soulever d'office un moyen pris de l'inobservation de ces exigences (arrêts du Tribunal du 10 juillet 1990, *Automec/Commission*, T-64/89, Rec. p. II-367, point 74, et du 14 février 2012, *Italie/Commission*, T-267/06, points 35 à 38). L'argumentation relative aux droits fondamentaux visés au point 90 ci-dessus doit donc être rejetée comme irrecevable.
- 97 Deuxièmement, s'agissant de l'argumentation relative à la violation du droit de propriété, il convient tout d'abord de rappeler que 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.
- 98 Par ailleurs, selon une jurisprudence constante, les droits consacrés par la charte des droits fondamentaux ne jouissent pas, en droit de l'Union, d'une protection absolue, mais doivent être pris en considération au regard de leur fonction dans la société. 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 (arrêt *Makhlouf/Conseil*, précité, points 97 à 101 et 105).
- 99 S'agissant de l'application de ces principes dans le cas d'espèce, il convient de relever que les arguments invoqués par le requérant correspondent à ceux que le Tribunal a rejetés dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Makhlouf/Conseil*, précité. En effet, l'adoption de mesures restrictives à l'encontre du requérant revêt un caractère adéquat, dans la mesure où elle s'inscrit dans un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection des populations civiles. En effet, 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.
- 100 Ensuite, les mesures restrictives en cause revêtent également un caractère nécessaire dès lors que les 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 d'atteindre aussi efficacement l'objectif poursuivi, à savoir la lutte contre le financement du régime syrien, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées.
- 101 En outre, les actes attaqués, qui comportent les mesures restrictives en cause, ont été adoptés en respectant toutes les garanties permettant au requérant d'exercer ses droits de la défense, comme il a déjà été relevé aux points 36 à 58, dans le cadre de l'analyse du deuxième moyen.

- 102 Enfin, les actes attaqués prévoient la possibilité d'autoriser l'utilisation de fonds gelés pour faire face à des besoins essentiels ou satisfaire à certains engagements, d'accorder des autorisations spécifiques permettant de dégelier des fonds, d'autres avoirs financiers ou d'autres ressources économiques et de réviser l'inscription sur la liste périodiquement en vue d'assurer que les personnes et entités ne répondant plus aux critères pour figurer dans la liste litigieuse en soient radiées.
- 103 Troisièmement, concernant l'argumentation relative à une violation du droit au respect de la vie privée, il convient de relever que les actes attaqués prévoient également que l'autorité compétente d'un État membre peut autoriser l'entrée sur son territoire notamment pour des raisons urgentes d'ordre humanitaire (arrêt du Tribunal du 12 mars 2014, Al Assad/Conseil, T-202/12, point 119).
- 104 Partant, étant donné l'importance primordiale de la protection des populations civiles en Syrie et des dérogations envisagées par les décisions attaquées, les restrictions au droit de propriété et au droit au respect de la vie privée du requérant causées par les décisions attaquées ne sont pas disproportionnées au regard du but poursuivi.
- 105 Dès lors, il y a lieu de rejeter les troisième et quatrième moyens.
- 106 Partant, il y a lieu de rejeter le recours sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la recevabilité des demandes d'adaptation des conclusions introduites au stade de la réplique et par le mémoire du 16 juillet 2013.

Sur les dépens

- 107 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, 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, y compris ceux afférents à la procédure en référé, conformément aux conclusions de ce dernier.
- 108 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 (septième chambre)

déclare et arrête :

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

Van der Woude

Wiszniewska-Białecka

Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 avril 2015.

Signatures