



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

12 février 2020*

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises au regard de la situation en République démocratique du Congo – Gel des fonds – Prorogation de l’inscription du nom du requérant sur la liste des personnes visées – Obligation de motivation – Droits de la défense – Obligation pour le Conseil de communiquer les éléments nouveaux justifiant le renouvellement des mesures restrictives – Erreur de droit – Erreur manifeste d’appréciation – Droit de propriété – Proportionnalité – Présomption d’innocence – Exception d’illégalité »

Dans l’affaire T-163/18,

Gabriel Amisi Kumba, demeurant à Kinshasa (République démocratique du Congo), représenté par M^{es} T. Bontinck, P. De Wolf, M. Forgeois et A. Guillerme, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M. J.-P. Hix, M^{mes} H. Marcos Fraile et S. Van Overmeire, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision (PESC) 2017/2282 du Conseil, du 11 décembre 2017, modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de la République démocratique du Congo (JO 2017, L 328, p. 19), en ce qu’elle concerne le requérant,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie),

composé de MM. S. Gervasoni, président, L. Madise, R. da Silva Passos (rapporteur), M^{me} K. Kowalik-Bańczyk et M. C. Mac Eochaidh, juges,

greffier : M. L. Ramette, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l’audience du 4 juillet 2019,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

Arrêt¹

Antécédents du litige

- 1 Le requérant, M. Gabriel Amisi Kumba, est un ressortissant de la République démocratique du Congo.
- 2 La présente affaire s'inscrit dans le cadre des mesures restrictives imposées par le Conseil de l'Union européenne en vue de l'instauration d'une paix durable en République démocratique du Congo et de l'exercice de pressions sur les personnes et entités agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à cet État.
- 3 Le 18 juillet 2005, le Conseil a adopté, sur le fondement des articles 60, 301 et 308 CE, le règlement (CE) n° 1183/2005, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo (JO 2005, L 193, p. 1).
- 4 Le 20 décembre 2010, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 2008/369/PESC (JO 2010, L 336, p. 30).
- 5 Le 12 décembre 2016, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215 TFUE, le règlement (UE) 2016/2230 modifiant le règlement n° 1183/2005 (JO 2016, L 336 I, p. 1).
- 6 À la même date, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision (PESC) 2016/2231 modifiant la décision 2010/788 (JO 2016, L 336 I, p. 7).
- 7 Les considérants 2 à 4 de la décision 2016/2231 se lisent comme suit :
 - « (2) Le 17 octobre 2016, le Conseil a adopté des conclusions faisant état d'une profonde préoccupation quant à la situation politique en République démocratique du Congo (RDC). En particulier, il y condamnait vivement les actes d'une extrême violence qui ont été commis les 19 et 20 septembre à Kinshasa, indiquant que ces actes ont encore aggravé la situation d'impasse dans laquelle se trouve le pays du fait de la non-convocation des électeurs à l'élection présidentielle dans le délai constitutionnel fixé au 20 décembre 2016.
 - (3) Le Conseil a souligné que, afin d'assurer un climat propice à la tenue d'un dialogue et des élections, le gouvernement de la RDC doit clairement s'engager à veiller au respect des droits de l'homme et de l'État de droit et cesser toute instrumentalisation de la justice. Il a également exhorté tous les acteurs à rejeter l'usage de la violence.
 - (4) Le Conseil s'est également déclaré prêt à utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris le recours à des mesures restrictives contre ceux qui sont responsables de graves violations des droits de l'homme, incitent à la violence ou qui font obstacle à une sortie de crise consensuelle, pacifique et respectueuse de l'aspiration du peuple de la RDC à élire ses représentants. »

¹ Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

8 L'article 3, paragraphe 2, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, prévoit ce qui suit :

« Les mesures restrictives prévues à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphes 1 et 2, sont instituées à l'encontre des personnes et entités :

- a) faisant obstacle à une sortie de crise consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections en [République démocratique du Congo], notamment par des actes de violence, de répression ou d'incitation à la violence, ou des actions portant atteinte à l'État de droit ;
- b) contribuant, en les planifiant, en les dirigeant ou en les commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits en [République démocratique du Congo] ;
- c) associées à celles visées [sous] a) et b),

dont la liste figure à l'annexe II. »

9 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes visées à l'article 3 ».

10 L'article 5, paragraphes 1, 2 et 5, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, prévoit ce qui suit :

« 1. Sont gelés tous les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques que les personnes ou entités visées à l'article 3 possèdent ou contrôlent directement ou indirectement, ou qui sont détenus par des entités que ces personnes ou entités ou toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sur leurs instructions, qui sont visées aux annexes I et II, possèdent ou contrôlent directement ou indirectement.

2. Aucun fonds, autre avoir financier ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes ou entités visées au paragraphe 1 ou utilisé à leur profit.

[...]

5. En ce qui concerne les personnes et entités visées à l'article 3, paragraphe 2, l'autorité compétente d'un État membre peut autoriser le débloqué de certains fonds ou ressources économiques gelés, ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, dans les conditions qu'elle juge appropriées, après avoir établi que les fonds ou ressources économiques concernés sont :

- a) nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes et entités et des membres de la famille de ces personnes physiques qui sont à leur charge, notamment pour couvrir les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments et au paiement de frais médicaux, d'impôts, de primes d'assurance et de redevances de services publics ;
- b) exclusivement destinés au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable et au remboursement de dépenses engagées dans le cadre de la fourniture de services juridiques ;

[...]

d) nécessaires pour régler des dépenses extraordinaires, pour autant que l'autorité compétente ait notifié aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission, au moins deux semaines avant l'autorisation, les motifs pour lesquels elle estime qu'une autorisation spéciale devrait être accordée. »

11 L'article 6, paragraphe 2, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, prévoit ce qui suit :

« 2. 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, établit et modifie la liste qui figure à l'annexe II. »

12 L'article 7, paragraphes 2 et 3, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, prévoit ce qui suit :

« 2. Le Conseil communique à la personne ou à l'entité concernée la décision visée à l'article 6, paragraphe 2, 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 donnant à cette personne ou entité la possibilité de présenter des observations.

3. Si des observations sont formulées ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés, le Conseil revoit sa décision et informe la personne ou l'entité concernée en conséquence. »

13 Selon l'article 9, paragraphe 2, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, « [l]es mesures visées à l'article 3, paragraphe 2, s'appliquent jusqu'au 12 décembre 2017 » et « [e]lles sont prorogées, ou modifiées le cas échéant, si le Conseil estime que leurs objectifs n'ont pas été atteints ».

14 Quant au règlement n° 1183/2005, l'article 2 ter, paragraphe 1, de ce dernier, tel que modifié par le règlement 2016/2230, prévoit ce qui suit :

« 1. L'annexe I bis comprend les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes désignés par le Conseil pour l'un des motifs suivants :

[...]

b) préparant, dirigeant ou commettant des actes constituant de graves violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits en [République démocratique du Congo]. »

15 Le nom du requérant a été ajouté par la décision 2016/2231 sur la liste des personnes et entités figurant à l'annexe II de la décision 2010/788 (ci-après la « liste litigieuse ») et par le règlement 2016/2230 sur la liste des personnes et entités figurant à l'annexe I bis du règlement n° 1183/2005.

16 Dans l'annexe II de la décision 2010/788, telle que modifiée par la décision 2016/2231, et dans l'annexe I bis du règlement n° 1183/2005, telle que modifiée par le règlement 2016/2230, le Conseil a justifié l'adoption des mesures restrictives visant le requérant par les motifs suivants :

« Commandant de la première zone de défense de l'armée congolaise (FARDC) dont les forces ont participé au recours disproportionné à la force et à la répression violente en septembre 2016 à Kinshasa. À ce titre, Gabriel Amisi Kumba a donc contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant des graves violations des droits de l'homme en [République démocratique du Congo]. »

- 17 Le 13 décembre 2016, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis à l'attention des personnes faisant l'objet des mesures restrictives prévues par la décision 2010/788, modifiée par la décision 2016/2231, et par le règlement n° 1183/2005, modifié par le règlement 2016/2230, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (JO 2016, C 463, p. 2). Dans cet avis, il était notamment précisé que les personnes concernées pouvaient adresser au Conseil, avant le 1^{er} octobre 2017, une demande de réexamen de la décision par laquelle leurs noms avaient été inscrits sur la liste litigieuse et sur la liste des personnes et entités figurant à l'annexe I bis du règlement n° 1183/2005, en y joignant des pièces justificatives. Ledit avis indiquait également que toute observation reçue serait prise en compte aux fins du réexamen ultérieur effectué par le Conseil, en application de l'article 9 de la décision 2010/788.
- 18 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 mars 2017, le requérant a introduit un recours visant, en substance, à l'annulation du règlement 2016/2230, pour autant que cet acte le concernait. Ce recours a été enregistré sous le numéro d'affaire T-141/17.
- 19 Le 29 mai 2017, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 31, paragraphe 2, TUE et de l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2010/788, la décision d'exécution (PESC) 2017/905, mettant en œuvre la décision 2010/788 (JO 2017, L 138 I, p. 6). À la même date, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) 2017/904, mettant en œuvre l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1183/2005 (JO 2017, L 138 I, p. 1). Par ces actes, les noms d'autres personnes physiques ont été ajoutés, respectivement, sur la liste litigieuse et sur la liste figurant à l'annexe I bis du règlement n° 1183/2005.
- 20 Le 11 décembre 2017, à l'issue du processus de réexamen des mesures litigieuses, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision (PESC) 2017/2282, modifiant la décision 2010/788 (JO 2017, L 328, p. 19, ci-après la « décision attaquée »). L'article 1^{er} de cette décision a ainsi remplacé le texte de l'article 9, paragraphe 2, de la décision 2010/788 par le texte suivant :
- « Les mesures visées à l'article 3, paragraphe 2, s'appliquent jusqu'au 12 décembre 2018. Elles sont prorogées, ou modifiées le cas échéant, si le Conseil estime que leurs objectifs n'ont pas été atteints. »
- 21 À la suite du désistement du requérant, l'affaire T-141/17, mentionnée au point 18 ci-dessus, a été rayée du registre du Tribunal par ordonnance du 7 décembre 2018.

Procédure et conclusions des parties

- 22 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 mars 2018, le requérant a introduit le présent recours.
- 23 Par décision du 12 octobre 2018, le président de la neuvième chambre du Tribunal a décidé de joindre la présente affaire aux affaires T-164/18, Kampete/Conseil, T-165/18, Kahimbi Kasagwe/Conseil, T-166/18, Ilunga Luyoyo/Conseil, T-167/18, Kanyama/Conseil, T-168/18, Numbi/Conseil, et T-169/18, Kibelisa Ngambasai/Conseil, aux fins de la phase écrite et de l'éventuelle phase orale de la procédure.
- 24 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure. Le 15 mai 2019, le Tribunal a renvoyé l'affaire devant la neuvième chambre élargie.
- 25 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 4 juillet 2019.
- 26 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée, pour autant que cet acte le concerne ;

- condamner le Conseil aux dépens.
- 27 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - à titre subsidiaire, en cas d'annulation de la décision attaquée, maintenir les effets de celle-ci à l'égard du requérant jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi contre l'arrêt du Tribunal ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet de celui-ci ;
 - condamner le requérant aux dépens.

En droit

- 28 À l'appui de ses conclusions en annulation de la décision attaquée, le requérant soulève quatre moyens, tirés, le premier, d'une violation de l'obligation de motivation et du droit d'être entendu, le deuxième, d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation, le troisième, d'une violation du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit de propriété et du principe de proportionnalité et, le quatrième, de l'illégalité de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la décision 2010/788 et de l'article 2 ter, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1183/2005.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation et du droit d'être entendu

- 29 Le premier moyen se décompose en deux branches, tirées, respectivement, la première, d'une violation de l'obligation de motivation et, la seconde, d'une violation du droit d'être entendu.

Sur la première branche du premier moyen

- 30 Dans la première branche du premier moyen, le requérant fait valoir que le Conseil a violé l'obligation de motivation d'un acte faisant grief prévue à l'article 296 TFUE. Le requérant soutient que la motivation de la décision attaquée est particulièrement succincte, le Conseil ne formulant aucune accusation précise, ni aucun fait particulier et identifiable qui permettraient sans doute sérieux de lui attribuer les reproches formulés à son égard dans ladite motivation. Selon le requérant, la décision attaquée est ainsi fondée sur de simples affirmations présomptives, impossibles à vérifier et qui le placent dans l'obligation d'apporter des preuves négatives de l'inexistence des faits généraux qui lui sont reprochés, entraînant un renversement de la charge de la preuve.

- 31 Le Conseil conteste ces arguments.

- 32 À cet égard, tout d'abord, il y a lieu de rappeler que l'obligation de motiver un acte faisant grief, telle que prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, 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 européenne et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte. L'obligation de motivation ainsi édictée constitue un principe essentiel du droit de l'Union auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses. Partant, la motivation doit, en principe, être communiquée à l'intéressé en même temps que l'acte lui faisant grief, son absence ne pouvant être régularisée par le fait que l'intéressé prend connaissance des motifs de l'acte au cours de la procédure devant le juge de l'Union (arrêt du 7 décembre 2011, HTTS/Conseil, T-562/10, EU:T:2011:716, point 32).

- 33 Ensuite, la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. 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 ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. 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 du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 54, et du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, T-390/08, EU:T:2009:401, point 82).
- 34 L'obligation de motivation à laquelle le Conseil est tenu porte, d'une part, sur l'indication de la base juridique de la mesure adoptée et, d'autre part, sur les circonstances qui permettent de considérer que l'un ou l'autre des critères d'inscription est rempli dans le cas des intéressés (arrêt du 18 septembre 2014, Central Bank of Iran/Conseil, T-262/12, non publié, EU:T:2014:777, point 86).
- 35 Par conséquent, il y a lieu d'examiner si la motivation de l'acte attaqué contient des références explicites au critère d'inscription litigieux et si, le cas échéant, cette motivation peut être regardée comme suffisante pour permettre à la partie requérante de vérifier le bien-fondé de l'acte attaqué, de se défendre devant le Tribunal et à ce dernier d'exercer son contrôle (voir, en ce sens, arrêt du 18 septembre 2014, Central Bank of Iran/Conseil, T-262/12, non publié, EU:T:2014:777, point 88).
- 36 Enfin, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure restrictive ne doit pas seulement identifier la base juridique de cette mesure, mais également 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 d'une telle mesure (arrêts du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, point 52, et du 25 mars 2015, Central Bank of Iran/Conseil, T-563/12, EU:T:2015:187, point 55).
- 37 En l'espèce, il convient de souligner que la décision attaquée a pour objet de proroger l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse en maintenant les motifs retenus par le Conseil, lors de l'inscription initiale de son nom, dans la décision 2016/2231, qui a modifié la décision 2010/788.
- 38 Selon le requérant, de tels motifs sont particulièrement succincts, le Conseil ne formulant aucun reproche précis qui permettrait de lui attribuer les accusations formulées à son égard dans lesdits motifs.
- 39 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la décision 2010/788, inséré dans cette dernière par la décision 2016/2231, établit que l'annexe II comprend les personnes et entités qui ont été regardées par le Conseil comme « contribuant, en les planifiant, en les dirigeant ou en les commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits en [République démocratique du Congo] ».
- 40 Il convient également de rappeler que la motivation retenue par le Conseil pour l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse, reproduite au point 16 ci-dessus, vise sa qualité de commandant de la première zone de défense des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et l'implication de ces dernières dans le recours disproportionné à la force et dans la répression violente ayant été ordonnés en septembre 2016 à Kinshasa (République démocratique du Congo).
- 41 Une telle motivation identifie les éléments spécifiques et concrets, portant aussi bien sur les fonctions professionnelles exercées par le requérant que sur le type d'acte visé, et fait état de ce que le requérant aurait été impliqué dans de graves violations des droits de l'homme en République démocratique du Congo. Elle permet, en effet, de comprendre les raisons ayant conduit le Conseil à adopter des

mesures restrictives à l'encontre du requérant portant sur la prétendue responsabilité de ce dernier, au titre de ses fonctions de commandant de la première zone de défense des FARDC, dans le recours disproportionné à la force et dans la répression violente ayant été ordonnés en septembre 2016 à Kinshasa.

- 42 Ainsi que le Conseil le fait valoir à juste titre, la motivation de l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse, prorogée par la décision attaquée, expose les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles les critères d'inscription lui étaient applicables et, notamment, d'une part, mentionne une base juridique clairement identifiée et qui renvoie aux critères d'inscription et, d'autre part, repose sur des motifs se rapportant aux activités du requérant lui permettant de comprendre les raisons ayant justifié l'inscription de son nom sur la liste litigieuse. Par ailleurs, le contexte de l'adoption de la décision attaquée était connu du requérant, étant donné qu'il a contesté, en substance, devant le Tribunal, la légalité de la première inscription de son nom, ainsi que cela a été rappelé aux points 18 et 21 ci-dessus, et que les motifs de cette inscription n'ont pas été modifiés par la décision attaquée.
- 43 Par conséquent, le requérant ne pouvait raisonnablement ignorer que, lorsque, par la décision attaquée, le Conseil a confirmé les motifs de l'inscription initiale de son nom sur la liste litigieuse, décidée dans la décision 2016/2231, il s'est référé au fait que, au vu de ses fonctions de commandant de la première zone de défense des FARDC, il disposait du pouvoir de fait d'influencer de façon directe les comportements des militaires des FARDC, lesquels auraient été impliqués dans le recours disproportionné à la force et dans la répression violente ayant été ordonnés en septembre 2016 à Kinshasa.
- 44 À la lumière des motifs d'inscription de son nom sur la liste litigieuse, le requérant était en mesure de contester utilement le bien-fondé des mesures restrictives adoptées à son égard. Il lui était donc loisible de contester la réalité des faits sur lesquels se fonde la décision attaquée, notamment en niant sa qualité de commandant au sein des FARDC ou sa responsabilité dans le recours disproportionné à la force et dans la répression violente ayant impliqué les FARDC en septembre 2016 à Kinshasa, ou en contestant l'existence de tels événements, ou encore en réfutant le fait qu'il aurait contribué, en les planifiant, en les dirigeant ou en les commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits en République démocratique du Congo. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait en substance dans le cadre de la seconde branche du deuxième moyen, tirée d'une erreur manifeste d'appréciation.
- 45 Il s'ensuit que la motivation de la décision attaquée était suffisante pour permettre au requérant d'en contester la validité et au Tribunal d'exercer son contrôle de légalité. La première branche du premier moyen doit dès lors être rejetée.

Sur la seconde branche du premier moyen

- 46 Par la seconde branche du premier moyen, le requérant soutient que le Conseil a violé son droit d'être entendu. Il considère que, s'il est vrai que l'effet de surprise nécessaire à une mesure de gel de fonds implique que le Conseil n'est pas tenu de procéder à une audition préalablement à l'inscription initiale du nom d'une personne ou d'une entité sur une liste imposant des mesures restrictives, il n'en demeure pas moins que, dans le cadre, comme en l'espèce, d'un réexamen d'une telle décision d'inscription initiale, ledit effet n'a plus lieu d'être et le principe du contradictoire doit être respecté en ce qui concerne tant la communication des motifs préalablement à la décision de maintien sur la liste litigieuse que le droit à être auditionné. Il ajoute qu'il a sollicité une audition auprès du Conseil, mais que, à la date de dépôt du présent recours, celui-ci ne s'était pas prononcé sur une telle demande.
- 47 Dans la réplique, d'une part, le requérant fait valoir qu'il n'a jamais été entendu par le Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH) lors de l'élaboration des différents rapports utilisés par le Conseil pour soutenir la décision attaquée, ce qui ne respecterait pas les critères établis

dans la jurisprudence et démontrerait qu'il aurait dû être entendu préalablement à l'adoption de la décision attaquée, d'autant plus qu'il a fourni au Conseil, le 21 février 2018, des éléments susceptibles de mettre en question le bien-fondé des motifs retenus. D'autre part, le requérant soutient que, par rapport à la décision initiale d'inscription de son nom sur la liste litigieuse, le Conseil a retenu de nouveaux éléments de preuve à son égard en vue de l'adoption de la décision attaquée.

- 48 Le Conseil conteste ces arguments en soulignant que la décision attaquée repose sur les mêmes motifs que ceux ayant fondé l'inscription initiale du nom du requérant sur la liste litigieuse, en vertu de la décision 2016/2231. Il s'ensuivrait qu'il n'aurait pas été tenu d'entendre le requérant avant d'adopter la décision attaquée.
- 49 À cet égard, il importe de rappeler que l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») prévoit que toute personne a le droit d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard.
- 50 Selon la jurisprudence, dans le cadre d'une procédure portant sur l'adoption de la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne sur une liste figurant à l'annexe d'un acte portant mesures restrictives, le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective exige que l'autorité compétente de l'Union communique à la personne concernée les éléments dont elle dispose à l'encontre de ladite personne pour fonder sa décision, afin que cette personne puisse défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge de l'Union. En outre, lors de cette communication, l'autorité compétente de l'Union doit permettre à cette personne de faire connaître utilement son point de vue en ce qui concerne les motifs retenus contre elle (arrêts du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 111 et 112, et du 12 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, T-228/02, EU:T:2006:384, point 93).
- 51 S'agissant d'un premier acte par lequel les fonds d'une personne ou d'une entité sont gelés, le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable à la personne ou à l'entité concernée les motifs sur lesquels il entend fonder l'inscription initiale de son nom sur la liste des personnes et entités dont les fonds sont gelés. En effet, une telle mesure, afin de ne pas compromettre son efficacité, doit, par sa nature même, pouvoir bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer immédiatement. Dans un tel cas, il suffit, en principe, que l'institution procède à la communication des motifs à la personne ou à l'entité concernée et ouvre le droit à l'audition de celle-ci concomitamment avec l'adoption de la décision de gel des fonds ou immédiatement après celle-ci (arrêt du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 61).
- 52 En revanche, dans le cas d'une décision subséquente de gel de fonds par laquelle le nom d'une personne ou d'une entité figurant déjà sur la liste des personnes et entités dont les fonds sont gelés est maintenu sur cette liste, cet effet de surprise n'est plus nécessaire afin d'assurer l'efficacité de la mesure, de sorte que l'adoption d'une telle décision doit, en principe, être précédée d'une communication des éléments retenus à charge ainsi que de l'opportunité conférée à la personne ou à l'entité concernée d'être entendue (arrêt du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 62).
- 53 À cet égard, la Cour a souligné que l'élément de protection qu'offraient l'exigence de communication des éléments à charge et le droit de présenter des observations avant l'adoption d'actes qui maintiennent le nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives était fondamental et essentiel aux droits de la défense. Cela est d'autant plus vrai que les mesures restrictives en question ont une incidence importante sur les droits et les libertés des personnes et des groupes visés (arrêt du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 64).

- 54 Ce droit d'être entendu préalablement à l'adoption de tels actes s'impose lorsque le Conseil a retenu, dans la décision portant maintien de l'inscription de son nom sur cette liste, de nouveaux éléments contre cette personne, à savoir des éléments qui n'étaient pas pris en compte dans la décision initiale d'inscription de son nom sur cette même liste (voir, en ce sens, arrêts du 18 juin 2015, *Ipatau/Conseil*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, point 26 et jurisprudence citée, et du 7 avril 2016, *Central Bank of Iran/Conseil*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, point 33).
- 55 En l'espèce, certes, comme le souligne le Conseil, le maintien de l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse, décidé dans la décision attaquée, est fondé sur les mêmes motifs que ceux qui ont justifié l'adoption de l'acte initial imposant les mesures restrictives en question.
- 56 Toutefois, cette circonstance ne saurait à elle seule impliquer que le Conseil n'était pas tenu de respecter les droits de la défense du requérant, et en particulier de lui donner la possibilité de faire connaître utilement son point de vue sur les éléments de fait sur la base desquels il a adopté la décision attaquée, portant maintien de l'inscription de son nom sur la liste litigieuse.
- 57 En effet, 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 du 18 juillet 2013, *Commission e.a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 102 et jurisprudence citée).
- 58 À cet égard, il convient de souligner que les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, dont la validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé (voir, en ce sens, arrêt du 21 mars 2014, *Yusef/Commission*, T-306/10, EU:T:2014:141, points 62 et 63). C'est en ce sens que l'article 9, paragraphe 2, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, prévoit que les mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo s'appliquent jusqu'au 12 décembre 2017 et sont « prorogées, ou modifiées le cas échéant, si le Conseil estime que leurs objectifs n'ont pas été atteints ».
- 59 Il s'ensuit que, lors du réexamen périodique de ces mesures restrictives, il appartient au Conseil de procéder à une appréciation actualisée de la situation et d'établir un bilan de l'impact de telles mesures, en vue de déterminer si elles ont permis d'atteindre les objectifs visés par l'inscription initiale des noms des personnes et entités concernées sur la liste litigieuse ou s'il est toujours possible de tirer la même conclusion concernant lesdites personnes et entités.
- 60 À cet égard, dans l'arrêt du 27 septembre 2018, *Ezz e.a./Conseil* (T-288/15, EU:T:2018:619, point 316 et jurisprudence citée), le Tribunal a jugé que le respect des droits de la défense impliquait que le Conseil communique aux parties requérantes, avant d'adopter une décision portant renouvellement des mesures restrictives à leur égard, les éléments par lesquels il avait procédé, lors du réexamen périodique des mesures en cause, à une réactualisation des informations qui avaient justifié l'inscription initiale de leur nom sur la liste des personnes faisant l'objet de telles mesures restrictives.
- 61 Ainsi, en l'espèce, au regard de l'objectif initial visé par les mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo, à savoir, en substance, assurer un climat propice à la tenue d'élections et faire cesser toute violation des droits de l'homme (voir point 7 ci-dessus), il convient de considérer que le Conseil était tenu, lors du réexamen périodique des mesures restrictives imposées au requérant, de lui communiquer, le cas échéant, les éléments nouveaux par lesquels il avait réactualisé les informations concernant non seulement sa situation personnelle, mais également la situation politique et sécuritaire en République démocratique du Congo.

- 62 Or, il ressort des pièces du dossier que le Conseil, ainsi que ce dernier l'a confirmé lors de l'audience en réponse à une question posée par le Tribunal, a adopté la décision attaquée en tenant compte, en plus des informations dont il disposait déjà lors de l'inscription initiale du nom du requérant sur la liste litigieuse, de celles contenues dans le document interne du 23 octobre 2017 portant la référence COREU CFSP/1492/17. Premièrement, ce document du 23 octobre 2017 mentionnait l'absence, à cette date, de publication d'un calendrier électoral et l'annonce par la Commission électorale nationale indépendante, le 11 octobre 2017, de la nécessité d'au moins 504 jours pour organiser des élections. Deuxièmement, dans le même document, il était indiqué que la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (Monusco) avait rapporté, d'une part, une dégradation de la situation sécuritaire dans de nombreuses parties de la République démocratique du Congo et, d'autre part, un accroissement de l'instabilité régionale après le départ de civils fuyant les zones de conflit. Troisièmement, ledit document faisait état de ce que les libertés de réunion, d'opinion et d'expression étaient toujours réprimées, ainsi qu'en témoignaient l'interdiction de manifestations contre l'absence de publication d'un calendrier électoral et, en août 2017, le blocage des médias sociaux après l'annonce d'une grève générale.
- 63 De même, il ressort des conclusions du Conseil du 11 décembre 2017 que ce dernier avait connaissance, au moment de l'adoption de la décision attaquée, d'un autre élément d'actualisation, à savoir l'annonce d'un calendrier électoral ayant fixé, le 5 novembre 2017, les élections présidentielles au 23 décembre 2018. Toutefois, une telle annonce n'a pas empêché le Conseil de considérer que le statu quo persistait en République démocratique du Congo.
- 64 Partant, bien que, par la décision attaquée, le Conseil ait reconduit les mesures restrictives à l'encontre du requérant pour des motifs identiques à ceux retenus, pour l'inscription initiale de son nom sur la liste litigieuse, dans la décision 2016/2231, les éléments d'actualisation visés aux points 62 et 63 ci-dessus constituent des éléments nouveaux qui ont été pris en compte par le Conseil lors de l'adoption de la décision attaquée. En conséquence, le Conseil aurait dû recueillir les observations du requérant sur ces éléments préalablement à l'adoption d'une telle décision, conformément à ce qui a été énoncé au point 61 ci-dessus. Or, il est constant que tel n'a pas été le cas.
- 65 Est sans incidence à cet égard le fait que, d'une part, l'inscription initiale du nom du requérant sur la liste litigieuse a été suivie de la publication au Journal officiel d'un avis aux personnes concernées par lesdites mesures, aux termes duquel ces personnes étaient invitées à présenter au Conseil, avant le 1^{er} octobre 2017, une demande de réexamen, et que, d'autre part, le requérant n'a pas fait usage de cette possibilité. En effet, le Conseil ne saurait être déchargé de l'obligation qui pèse sur lui de respecter les droits de la défense au motif qu'une personne faisant l'objet de mesures restrictives a la possibilité de demander que de telles mesures cessent de lui être appliquées.
- 66 Au demeurant, il ne ressort pas des pièces du dossier que le requérant pouvait prévoir que le Conseil conclurait au statu quo concernant la situation en République démocratique du Congo en prenant en compte les éléments décrits aux points 62 et 63 ci-dessus, relatifs à l'absence de publication d'un calendrier électoral, à l'aggravation de la situation sécuritaire et à la perpétuation de la répression de libertés publiques dans de nombreuses régions du pays, éléments sur lesquels le requérant n'a pas été mis en mesure de transmettre ses observations avant l'adoption de la décision attaquée. Il convient à cet égard de rappeler que les mesures restrictives ont un caractère provisoire (voir point 58 ci-dessus), lequel est garanti par les dispositions mêmes de la décision attaquée (voir point 20 ci-dessus).
- 67 Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que la décision attaquée est intervenue à l'issue d'une procédure au cours de laquelle les droits de la défense du requérant n'ont pas été respectés.
- 68 Cependant, il ne saurait être déduit de tout ce qui précède que l'absence de communication par le Conseil au requérant des éléments nouveaux mentionnés dans le document interne du 23 octobre 2017, portant la référence COREU CFSP/1492/17, et dans les conclusions du Conseil du 11 décembre

2017 ainsi que la circonstance que le requérant n'a pas été mis en mesure de transmettre ses observations sur ces éléments avant que le Conseil n'adopte la décision attaquée emportent l'annulation de cette dernière.

- 69 En effet, il incombe au juge de l'Union de vérifier, lorsqu'il est en présence d'une irrégularité affectant les droits de la défense, si, en fonction des circonstances de fait et de droit spécifiques de l'espèce, la procédure en cause aurait pu aboutir à un résultat différent dans la mesure où le requérant aurait pu mieux assurer sa défense en l'absence de cette irrégularité (voir, en ce sens, arrêts du 1^{er} octobre 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conseil*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, points 81, 88, 92, 94 et 107, et du 27 septembre 2018, *Ezz e.a./Conseil*, T-288/15, EU:T:2018:619, point 325 et jurisprudence citée).
- 70 Or, en l'espèce, aucun élément du dossier ne laisse supposer que, si le requérant s'était vu communiquer les éléments nouveaux par lesquels le Conseil a actualisé son appréciation de la situation politique et sécuritaire en République démocratique du Congo, les mesures restrictives concernées auraient pu ne pas être maintenues à son égard.
- 71 À cet égard, il convient de relever que le requérant n'a pas fourni d'indice précis indiquant que, s'il avait été mis en mesure, antérieurement à l'adoption de la décision attaquée, de présenter ses observations sur les éléments nouveaux décrits aux points 62 et 63 ci-dessus, il aurait été en mesure de remettre en cause leur contenu ou leur pertinence en vue de la prorogation de l'inscription de son nom sur la liste litigieuse.
- 72 D'ailleurs, en réponse à une question posée par le Tribunal lors de l'audience, le requérant n'a pas contesté, en tant que telle, l'existence d'un statu quo en République démocratique du Congo entre le moment de l'inscription initiale de son nom sur la liste litigieuse, décidée le 13 décembre 2016, et l'adoption de la décision attaquée, portant maintien des mesures restrictives en cause.
- 73 Dans ces conditions, il n'est pas possible de considérer que, même si le requérant s'était vu communiquer les éléments mentionnés aux points 62 et 63 ci-dessus préalablement à l'adoption de la décision attaquée, l'issue de la procédure eût pu être différente. Aussi le fait que le Conseil a retenu certains éléments nouveaux lorsqu'il a renouvelé les mesures restrictives à l'égard du requérant n'est-il pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée.
- 74 Par ailleurs, pour autant que le requérant tire argument, au soutien de la seconde branche du premier moyen, de la circonstance qu'il n'aurait pas été entendu par le BCNUDH dans le cadre de l'élaboration, par ce dernier, de rapports invoqués par le Conseil au soutien de la décision attaquée, il suffit de relever que les juridictions de l'Union sont incompétentes pour contrôler la conformité avec les droits fondamentaux des enquêtes conduites par les organes de l'Organisation des Nations unies (ONU) (voir, en ce sens, arrêt du 20 juillet 2017, *Badica et Kardiam/Conseil*, T-619/15, EU:T:2017:532, point 65).
- 75 Enfin, l'argument du requérant selon lequel le Conseil aurait dû procéder à son audition doit être écarté, étant donné que ni la réglementation en cause ni le principe général du respect des droits de la défense ne lui confèrent le droit à une audition formelle (voir, par analogie, arrêt du 6 septembre 2013, *Bank Melli Iran/Conseil*, T-35/10 et T-7/11, EU:T:2013:397, point 105 et jurisprudence citée).
- 76 Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de rejeter la seconde branche du premier moyen comme non fondée et, dès lors, ce moyen dans son ensemble.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation

- 77 Par le deuxième moyen, le requérant soutient que le Conseil a commis des erreurs lorsqu'il a conclu que celui-ci avait « contribué, en les planifiant, en les dirigeant ou en les commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en République démocratique du Congo ».
- 78 Le présent moyen se décompose en deux branches. Par la première branche, le requérant soutient, en substance, que le Conseil a commis une erreur de droit lorsqu'il a maintenu l'inscription de son nom sur la liste litigieuse en raison de faits qui, au moment de l'adoption de la décision attaquée, avaient cessé. Par la seconde branche, le requérant conteste l'appréciation portée par le Conseil sur ses fonctions et ses missions ainsi que la présence d'éléments factuels suffisamment précis et concrets au soutien du maintien de l'inscription de son nom sur la liste litigieuse.

Sur la première branche du deuxième moyen

- 79 Par la première branche du deuxième moyen, le requérant soutient que les faits retenus par le Conseil, dans les motifs d'inscription de son nom sur la liste litigieuse, relèveraient d'une période temporelle dépassée. En effet, il ressortirait de l'emploi du participe présent à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, que les faits reprochés aux personnes ou entités qui font l'objet de mesures restrictives devraient perdurer au moment de leur renouvellement. Or, l'absence d'implication actuelle du requérant dans les faits qui lui étaient reprochés, au jour de l'adoption de la décision attaquée, entraînerait l'obsolescence des mesures restrictives en question.
- 80 Le requérant ajoute que, en maintenant ces mesures pour des faits qui n'étaient plus actuels, le Conseil aurait adopté, en réalité, une sanction pénale déguisée, alors que les mesures restrictives ont uniquement une portée conservatoire, dont l'objectif est d'amener les destinataires de celles-ci à modifier leur comportement.
- 81 À cet égard, il importe de souligner que, ainsi que cela a été rappelé au point 8 ci-dessus, l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, dispose que les mesures restrictives sont instituées à l'encontre des personnes et des entités « contribuant, en les planifiant, en les dirigeant ou en les commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits en [République démocratique du Congo] ». C'est sur ce fondement que le nom du requérant a été initialement inscrit sur la liste litigieuse, par la décision 2016/2231, au motif que, en tant que commandant de la première zone de défense des FARDC, il était impliqué dans la participation de ces dernières au recours disproportionné à la force et à la répression violente ayant été ordonnés en septembre 2016 à Kinshasa (voir point 16 ci-dessus). Par la décision attaquée, le Conseil a prorogé les mesures restrictives à l'encontre du requérant jusqu'au 12 décembre 2018, en conservant à l'identique les motifs de l'inscription initiale de son nom sur la liste litigieuse (voir point 20 ci-dessus).
- 82 Or, premièrement, il ne saurait être considéré que l'emploi, à l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision 2016/2231, du participe présent dans la définition des critères d'inscription sur la liste litigieuse implique que les faits à l'origine de l'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur cette liste doivent perdurer au moment où l'inscription ou le maintien de cette inscription sont décidés. En effet, il a déjà été jugé que, en matière d'inscription sur une liste des noms de personnes et entités visées par des mesures restrictives, le participe présent renvoie au sens général propre aux définitions légales, et non à une période temporelle donnée (voir, en ce sens, arrêt du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, EU:T:2008:461, point 108).

- 83 Deuxièmement, le fait que les motifs d’inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse font référence à des faits qui se sont produits avant l’adoption de la décision attaquée et qui étaient terminés à cette date n’implique pas nécessairement l’obsolescence des mesures restrictives maintenues à son égard par cette décision. À l’évidence, dans la mesure où le Conseil a décidé de se référer, dans les motifs d’inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse, à des situations concrètes impliquant les forces armées qu’il commandait, il ne pouvait être question que d’agissements dans le passé. Une telle référence ne saurait donc être considérée comme dépourvue de pertinence au seul motif que les agissements en cause relèvent d’un passé plus ou moins éloigné (voir, en ce sens, arrêt du 22 avril 2015, *Tomana e.a./Conseil et Commission*, T-190/12, EU:T:2015:222, point 236).
- 84 Cette interprétation est corroborée par l’article 9, paragraphe 2, seconde phrase, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision attaquée, aux termes duquel les mesures restrictives en cause sont prorogées, ou modifiées le cas échéant, si le Conseil estime que leurs objectifs n’ont pas été atteints. Sous peine de priver cette disposition de son effet utile, il y a lieu de considérer qu’elle permet le maintien sur la liste litigieuse des noms de personnes et d’entités n’ayant commis aucune nouvelle violation des droits de l’homme au cours de la période précédant le réexamen, si ce maintien reste justifié au regard de l’ensemble des circonstances pertinentes et, notamment, au regard du fait que les objectifs visés par les mesures restrictives n’ont pas été atteints (voir, par analogie, arrêt du 23 octobre 2008, *People’s Mojahedin Organization of Iran/Conseil*, T-256/07, EU:T:2008:461, point 108).
- 85 En conséquence, contrairement à ce que fait valoir le requérant, les motifs d’inscription de son nom sur la liste litigieuse ne confèrent pas aux mesures restrictives dont il a fait l’objet, et qui ont été prolongées par la décision attaquée, un caractère pénal.
- 86 Partant, la première branche du deuxième moyen doit être rejetée.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **M. Gabriel Amisi Kumba est condamné aux dépens.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 février 2020.

Signatures