Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre)

16 juillet 2014*

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie — Gel des fonds — Recours en annulation — Adaptation des conclusions — Tardiveté — Obligation de motivation — Droits de la défense — Droit à une protection juridictionnelle effective — Erreur manifeste d'appréciation — Droit de propriété — Proportionnalité — Demande en indemnité »

Dans l'affaire T-572/11,

Samir Hassan, demeurant à Damas (Syrie), représenté par M^es^ É. Morgan de Rivery et E. Lagathu, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^me^ S. Kyriakopoulou et M. M. Vitsentzatos, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de la décision d'exécution 2011/515/PESC du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 218, p. 20), du règlement d'exécution (UE) n° 843/2011 du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 218, p. 1), de la décision 2011/782/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273 (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), de 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), 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), pour autant que ces actes concernent le requérant, et, d'autre part, une demande de versement de dommages et intérêts en réparation du préjudice prétendument subi,

LE TRIBUNAL (septième chambre),

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

* Langue de procédure : le français.

greffier : M^me^ J. Weychert, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 février 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le requérant, M. Samir Hassan, est un homme d'affaires de nationalité syrienne.

Décision 2011/273 et règlement n^o^ 442/2011

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 que le gel des fonds et des ressources économiques de certaines personnes et entités responsables de la répression violente exercée contre la population civile syrienne.

3 Les noms des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie ainsi que ceux des personnes, physiques ou morales, et des entités qui leur sont liées sont mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/273. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de cette décision, le Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, peut modifier ladite annexe. Le nom du requérant n'y figure pas.

4 Étant donné que certaines des mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie entrent dans le champ d'application du traité FUE, le Conseil a adopté le règlement (UE) n^o^ 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 des personnes, des entités et des organismes reconnus comme étant soit responsables de la répression en cause, soit associés auxdits responsables, figurant dans l'annexe II dudit règlement, est identique à celle figurant dans l'annexe de la décision 2011/273. Le nom du requérant n'y figure pas. En vertu de l'article 14, paragraphes 1 et 4, du règlement n^o^ 442/2011, lorsque le Conseil décide d'appliquer à une personne, physique ou morale, à une entité ou à un organisme les mesures restrictives visées, il modifie l'annexe II en conséquence et, par ailleurs, examine la liste qui y figure à intervalles réguliers et au moins tous les douze mois.

5 Par la décision d'exécution 2011/515/PESC du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273 (JO L 218, p. 20), le Conseil a modifié la décision 2011/273 en vue notamment d'appliquer les mesures restrictives en cause à d'autres personnes et entités. En vertu de l'article 1^er^ de ladite décision d'exécution, les noms de quinze personnes physiques et de cinq entités, énumérés dans

l'annexe de cette décision, ont été ajoutés sur la liste figurant dans l'annexe de la décision 2011/273. Parmi ces noms se trouve celui du requérant, avec la mention de la date d'inscription de son nom sur la liste en cause, en l'occurrence le « 23.8.2011 », et des motifs suivants :

« Proche associé d'affaires de Maher Al-Assad. Connu pour le soutien économique qu'il apporte au régime syrien ».

6 Le même jour, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et de la décision 2011/273, le règlement d'exécution (UE) nº 843/2011 mettant en œuvre le règlement nº 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 218, p. 1). Le nom du requérant y figure avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/515.

7 Le 24 août 2011, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues par la décision 2011/273, mise en œuvre par la décision d'exécution 2011/515, et par le règlement nº 442/2011, mis en œuvre par le règlement d'exécution nº 843/2011 (JO C 245, p. 2).

8 Par la décision 2011/522/PESC, du 2 septembre 2011, modifiant la décision 2011/273 (JO L 228, p. 16), le Conseil, en modifiant de nouveau la décision 2011/273, a prévu que son champ d'application, y compris son annexe, englobait également les « personnes […] bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et [les] personnes qui leur sont liées, dont la liste figure [dans] l'annexe ».

9 Par le règlement (UE) nº 878/2011, du 2 septembre 2011, modifiant le règlement nº 442/2011 (JO L 228, p. 1), le Conseil a modifié le règlement nº 442/2011 en ce sens que son annexe II s'applique à « des personnes et entités bénéficiant de l'appui du régime ou le soutenant, ou des personnes et entités qui leur sont associées ».

Décision 2011/782 et règlement nº 36/2012

10 Par la décision 2011/782/PESC, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273 (JO L 319, p. 56), le Conseil a estimé, compte tenu de la gravité de la situation en Syrie, qu'il était nécessaire d'instituer des mesures restrictives supplémentaires. Par souci de clarté, les mesures imposées par la décision 2011/273 et les mesures supplémentaires ont été regroupées dans un instrument juridique unique. La décision 2011/782 prévoit, à son article 18, des restrictions en matière d'admission sur le territoire de l'Union et, à son article 19, le gel des fonds et des ressources économiques des personnes et des entités dont le nom figure dans son annexe I. Le nom du requérant y figure à la ligne 50 du tableau comportant la liste en cause, sous le titre « A. Personnes », avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/515.

11 Le 2 décembre 2011, le Conseil a publié au Journal officiel un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues dans la décision 2011/782 et dans le règlement nº 442/2011, mis en œuvre par le règlement d'exécution (UE) nº 1244/2011 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO C 351, p. 14).

12 Le règlement nº 442/2011 a été remplacé par le règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement nº 442/2011 (JO L 16, p. 1). Le nom du requérant figure sur la liste de l'annexe II du règlement nº 36/2012 avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/515 et du règlement d'exécution nº 843/2011.

13 Le 24 janvier 2012, le Conseil a publié au Journal officiel un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues dans la décision 2011/782 et dans le règlement nº 36/2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO C 19, p. 5).

Décision 2012/739

14 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 48 du tableau de l'annexe I de la décision 2012/739 avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe de la décision d'exécution 2011/515.

15 Le 30 novembre 2012, le Conseil a publié au Journal officiel 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 nº 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution (UE) nº 1117/2012 du Conseil, du 29 novembre 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement nº 36/2012 (JO C 370, p. 6). Le règlement d'exécution nº 1117/2012 du Conseil, du 29 novembre 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement nº 36/2012 (JO L 330, p. 9), ne modifie pas les mentions concernant le requérant.

16 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 dans l'annexe I de la décision 2012/739. Le nom du requérant figure à la ligne 48 du tableau de l'annexe I avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe des actes précédents.

17 Le règlement d'exécution (UE) nº 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement nº 36/2012 (JO L 111, p. 1), comporte les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe des actes précédents.

18 Le 23 avril 2013, le Conseil a publié au Journal officiel un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues par la décision 2012/739, mise en œuvre par la décision d'exécution 2013/185, et par le règlement nº 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution nº 363/2013 (JO C 115, p. 5).

Décision 2013/255

19 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 48 du tableau de l'annexe I de ladite décision avec les mêmes informations et motifs que ceux retenus dans l'annexe des actes précédents.

20 Le 1er juin 2013, le Conseil a publié au Journal officiel un avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues par la décision 2013/255 et par le règlement nº 36/2012 (JO C 155, p. 1).

Procédure et conclusions des parties

21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 4 novembre 2011, le requérant a introduit un recours en annulation à l'encontre de la décision d'exécution 2011/515 et du règlement d'exécution nº 843/2011, pour autant que ces actes le concernent, et un recours en indemnité.

22 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 3 février 2012, le requérant a introduit une demande en référé en vue d'obtenir le sursis à l'exécution de la décision d'exécution 2011/515 et du règlement d'exécution nº 843/2011 en ce qu'ils le concernaient, jusqu'à ce que le Tribunal se soit prononcé sur le recours au principal. Par ordonnances du président du Tribunal des 17 février et 23 avril 2012, Hassan/Conseil (T-572/11 R et T-572/11 RII, non publiées au Recueil), cette demande a été rejetée.

23 Dans la réplique déposée au greffe du Tribunal le 11 avril 2012, le requérant a adapté ses conclusions en sollicitant également l'annulation de la décision 2011/782 et du règlement nº 36/2012, pour autant que ces actes le concernaient. Par la duplique déposée au greffe du Tribunal le 13 juin 2012, le Conseil a pris acte de la demande du requérant.

24 Par un mémoire déposé au greffe du Tribunal le 8 juillet 2013, le requérant a adapté ses conclusions en sollicitant également l'annulation de la décision 2012/739, de la décision d'exécution 2013/185, du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255, pour autant que ces actes le concernaient. Le Conseil a renoncé à présenter des observations à cet égard.

25 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.

26 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 du Tribunal, a invité le Conseil à répondre à certaines questions écrites et à fournir certains documents. Le Conseil a déféré à cette demande.

27 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 28 février 2014.

28 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler, en tant que ces actes le concernent, la décision d'exécution 2011/515, le règlement d'exécution nº 843/2011, la décision 2011/782, le règlement nº 36/2012, la décision 2012/739, la décision d'exécution 2013/185, le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255 ;

— reconnaître la responsabilité non contractuelle du Conseil par la prise des mesures restrictives à son égard ; lui allouer une somme de 250 000 euros par mois à compter du 1er septembre 2011 afin de réparer le préjudice matériel subi et de 1 euro symbolique au titre du préjudice moral subi et condamner le Conseil à réparer le préjudice matériel futur ;

— condamner le Conseil aux dépens.

29 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— rejeter la demande de dommages et intérêts comme irrecevable ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité des demandes en adaptation des conclusions

30 Ainsi qu'il ressort des points 23 et 24 ci-dessus, les actes dont l'annulation est demandée, qui comportent dans leurs annexes la liste des personnes et des entités visées par les mesures restrictives en cause où figure le nom du requérant, ont été modifiés ou abrogés par le Conseil à plusieurs reprises depuis l'introduction du recours dans la présente affaire. Par conséquent, le requérant a procédé à l'adaptation de ses conclusions.

31 Selon la jurisprudence, lorsqu'une décision ou un règlement concernant directement et individuellement un particulier est, en cours de procédure, remplacé par un acte ayant le même objet, celui-ci doit être considéré comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens. Il serait, en effet, contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de la procédure d'obliger le requérant à introduire un nouveau recours. Il serait, en outre, injuste que l'institution en cause puisse, pour faire face aux critiques contenues dans une requête présentée au juge de l'Union contre un acte, adapter l'acte attaqué ou lui substituer un autre acte et se prévaloir, en cours d'instance, de cette modification ou de cette substitution pour priver l'autre partie de la possibilité d'étendre ses conclusions et ses moyens initiaux à l'acte ultérieur ou de présenter des conclusions et moyens supplémentaires contre celui-ci (arrêts du Tribunal du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil, T-256/07, Rec. p. II-3019, point 46, et du 6 septembre 2013, Iranian Offshore Engineering & Construction/Conseil, T-110/12, point 16).

32 Toutefois, pour être recevable, une demande d'adaptation des conclusions doit être présentée dans le délai prévu par l'article 263, sixième alinéa, TFUE. En effet, selon une jurisprudence constante, ce délai est d'ordre public et doit être appliqué par le juge de l'Union de manière à assurer la sécurité juridique ainsi que l'égalité des justiciables devant la loi (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil, C-229/05 P, Rec. p. I-439, point 101). Il appartient ainsi au juge de vérifier, le cas échéant d'office, si ce délai a été respecté (arrêt Iranian Offshore Engineering & Construction/Conseil, précité, point 17).

33 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le délai de deux mois, prévu par l'article 263, sixième alinéa, TFUE, commence à courir uniquement, en ce qui concerne les actes imposant des mesures restrictives à l'égard d'une personne ou d'une entité, soit à partir de la date de la communication individuelle de cet acte à l'intéressé, si son adresse est connue, soit à partir de la publication d'un avis au Journal officiel, dans le cas contraire (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, points 59 à 62).

34 Enfin, selon l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure, lorsqu'un délai pour l'introduction d'un recours contre un acte d'une institution commence à courir à partir de la publication de l'acte, ce délai court à partir de la fin du quatorzième jour suivant la date de la publication de l'acte au Journal officiel. Conformément aux dispositions de l'article 102, paragraphe 2, du même règlement, ces délais sont augmentés d'un délai de distance forfaitaire de dix jours.

35 En l'espèce, s'agissant, premièrement, de l'adaptation des conclusions en ce qui concerne la décision 2011/782 et le règlement n° 36/2012, il y a lieu de relever que ladite adaptation a été introduite par le requérant dans le cadre de la réplique, laquelle a été déposée au greffe du Tribunal le 11 avril 2012, alors que lesdits actes ont été adoptés respectivement le 1er décembre 2011 et le 18 janvier 2012.

36 Or, il ne résulte ni du dossier de la présente affaire ni des réponses fournies par le Conseil à ce sujet lors de l'audience que ces actes aient fait l'objet d'une notification individuelle, alors que le Conseil connaissait, depuis le 22 novembre 2011, l'adresse du requérant. En effet, à cette date, le Conseil a

accusé réception de la lettre que les avocats du requérant lui ont envoyée le 17 novembre 2011 et dans laquelle ils lui ont demandé de leur fournir à cette adresse toute information de nature à justifier l'adoption des mesures restrictives à l'encontre du requérant.

37 À cet égard, il y a lieu de relever que le Conseil n'est pas libre de choisir arbitrairement le mode de communication de ses décisions aux personnes intéressées. Il ressort en effet du point 61 de l'arrêt Gbagbo e.a./Conseil, précité, que la Cour a entendu permettre une communication indirecte des actes dont l'annulation est demandée par la publication d'un avis au Journal officiel dans les seuls cas où il est impossible pour le Conseil de procéder à une notification. En conclure autrement permettrait de facto au Conseil de se soustraire aisément à son obligation de notification.

38 Il résulte de la jurisprudence que si la demande d'adaptation des conclusions concerne un acte imposant des mesures restrictives à l'égard d'une personne ou d'une entité qui n'a pas été communiqué individuellement au requérant, alors même que l'institution connaît son adresse, le délai pour l'adaptation des chefs de conclusions du requérant en ce qui concerne cet acte n'a pas commencé à courir, de sorte que la demande du requérant ne saurait être considérée comme tardive (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 6 septembre 2013, Bank Melli Iran/Conseil, T-35/10 et T-7/11, point 59, et du 16 septembre 2013, Bank Kargoshaei e.a./Conseil, T-8/11, non publié au Recueil, point 44). Dès lors, en l'espèce, étant donné que la décision 2011/782 et le règlement nº 36/2011 n'ont pas été communiqués individuellement au requérant alors que le Conseil connaissait son adresse, la demande d'adaptation des conclusions concernant ces actes doit être considérée comme recevable.

39 S'agissant, deuxièmement, de l'adaptation des conclusions en ce qui concerne la décision 2012/739, la décision d'exécution 2013/185, le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255, il y a lieu de relever que ladite adaptation a été introduite par le requérant dans le cadre du mémoire déposé au greffe du Tribunal le 8 juillet 2013.

40 À cet égard, il ressort des documents fournis par le Conseil, au titre des mesures d'organisation de la procédure, que la décision 2012/739 a été notifiée au requérant le 30 novembre 2012. Dans la mesure où le délai pour demander l'annulation de ladite décision expirait le 11 février 2013, il y a lieu de rejeter cette adaptation comme étant irrecevable pour tardiveté.

41 En ce qui concerne le mémoire en adaptation des conclusions visant la décision d'exécution 2013/185, le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255, il convient de relever que, à la suite de l'adoption de ces actes, ces derniers ont fait l'objet d'une notification individuelle au requérant les 13 mai et 3 juin 2013. Dans ces circonstances, le mémoire en adaptation des conclusions du requérant a été présenté dans les deux mois et dix jours à compter de la réception des notifications individuelles au sens de l'article 263, sixième alinéa, TFUE et de l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure. Il y a dès lors lieu d'admettre la recevabilité de l'adaptation des conclusions du requérant en tant qu'elles sont dirigées contre ces actes.

42 Au vu des constatations effectuées ci-dessus, les conclusions en annulation dans la présente affaire doivent être considérées comme recevables en ce qu'elles visent à l'annulation de la décision d'exécution 2011/515, du règlement d'exécution nº 843/2011, de la décision 2011/782, du règlement nº 36/2012, de la décision d'exécution 2013/185, du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255, pour autant que ces actes concernent le requérant (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués »).

Sur la demande en annulation

43 À l'appui de son recours, le requérant invoque six moyens, tirés, le premier, d'une erreur manifeste d'appréciation, le deuxième, d'une violation des droits de la défense, du droit à une protection juridictionnelle effective et de l'obligation de motivation, le troisième, d'une violation du droit de la

propriété et du principe de proportionnalité, le quatrième, d'une violation de la présomption d'innocence, le cinquième, de la violation des lignes directrices du 2 décembre 2005 du Conseil concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne et, le sixième, d'un détournement de pouvoir.

44 Le Tribunal considère qu'il y a lieu d'examiner, d'abord, le deuxième moyen et, ensuite, le premier.

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

45 Le deuxième moyen est divisé, en substance, en deux branches, tirées, d'une part, de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective et, d'autre part, de l'obligation de motivation.

– Sur la branche tirée de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective

46 Le requérant soutient, en substance, qu'il n'a pas été informé en temps utile de l'adoption des mesures prises à son égard par le Conseil et que celui-ci ne lui a adressé aucune notification formelle lui permettant de connaître les motifs de son inscription sur les listes contenues dans les actes attaqués. Selon lui, le droit à une protection juridictionnelle effective implique notamment que le Conseil soit tenu de communiquer à la personne ou à l'entité concernée par des mesures restrictives les motifs ayant présidé à son inscription sur lesdites listes. Par ailleurs, il fait valoir que l'affirmation selon laquelle son adresse n'était pas connue du Conseil est en contradiction avec celle selon laquelle il serait une personnalité notoirement connue de l'élite économique syrienne. Enfin, le Conseil aurait privé le requérant de la possibilité de faire valoir utilement ses droits de la défense lors de l'adoption des mesures litigieuses.

47 Le Conseil conteste le bien-fondé de l'argumentation du requérant.

48 Selon la jurisprudence constante, le respect des droits de la défense, qui est 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 (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).

49 Quant au droit à une protection juridictionnelle effective, qui est affirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, il 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, 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, en ce sens, arrêt Kadi II, précité, point 100, et la jurisprudence citée).

50 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, précité, point 101, et la jurisprudence citée).

51 En outre, l'existence d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective 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 (arrêt Kadi II, précité, point 102).

52 S'agissant des droits de la défense d'une personne ayant fait l'objet de mesures restrictives, le juge de l'Union distingue, d'une part, l'inscription initiale du nom d'une personne ou d'une entité sur la liste imposant des mesures restrictives et, d'autre part, le maintien du nom de cette personne ou de cette entité sur ladite liste par des décisions ultérieures.

53 En effet, il ne saurait être requis des autorités de l'Union qu'elles communiquent les motifs de l'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur la liste en cause préalablement à l'inscription initiale, car une telle communication serait de nature à compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques qu'imposent ces décisions (voir arrêt du Tribunal du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, points 38 et 39, et la jurisprudence citée).

54 En revanche, s'agissant d'une décision consistant à maintenir le nom de la personne concernée sur la liste en cause, l'autorité compétente de l'Union est tenue de communiquer à cette personne, préalablement à l'adoption de cette décision, les éléments dont dispose cette autorité à son égard pour fonder sa décision, et ce afin que cette personne puisse défendre ses droits (voir, en ce sens, arrêt Kadi II, précité, points 111 et 112).

55 En l'espèce, l'article 5 de la décision 2011/273 et l'article 14, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 442/2011, dont le contenu est repris, pour l'essentiel, à l'article 21 de la décision 2011/782, à l'article 15, paragraphe 3, du règlement nº 36/2012 et à l'article 30, paragraphe 2, de la décision 2013/255, prévoient que le Conseil doit communiquer sa décision à la personne ou à l'entité concernée, y compris les motifs de l'inscription de son nom sur la liste, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations.

56 À cet égard, il y a lieu de relever, d'emblée, que, ainsi qu'il ressort du point 36 ci-dessus, l'adresse du requérant n'a été connue du Conseil qu'à compter du 22 novembre 2011. Il ne pouvait donc procéder à une notification individuelle des actes antérieurs à cette date.

57 S'agissant, premièrement, des actes attaqués dans le cadre de la requête, à savoir la décision d'exécution 2011/515 et le règlement d'exécution nº 843/2011, il convient de constater que le Conseil affirme à juste titre que le requérant a pu avoir connaissance de l'adoption desdits actes par l'avis du 24 août 2011, publié au Journal officiel à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquaient les mesures restrictives prévues par la décision 2011/273 et le règlement nº 442/2011 tels que mis en œuvre par les deux actes susmentionnés (voir point 7 ci-dessus). En effet, dans la mesure où le Conseil ne disposait pas de l'adresse du requérant à la date d'adoption desdits actes, il ne saurait lui être reproché d'avoir violé ses droits de la défense par un défaut de notification individuelle.

58 Par ailleurs, il ne saurait être considéré comme contradictoire d'affirmer, d'une part, que le requérant était un proche associé de M. Maher Al-Assad et d'ignorer, d'autre part, son adresse. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, ainsi que le fait valoir le Conseil, les institutions de l'Union ne peuvent disposer, en Syrie, que de ressources limitées aux fins de rechercher les adresses privées de toutes les personnes physiques concernées par le régime des mesures restrictives, spécialement en période de révoltes. Par ailleurs, la pratique du Conseil d'envoyer la notification à la personne physique concernée seulement à une adresse concrète, si celle-ci est connue, et non à une adresse approximative en Syrie, comme le requérant semble le soutenir, est justifiée, étant donné que, à défaut, la notification risquerait d'être ouverte et lue par des personnes tierces à l'intéressé, alors que les mesures restrictives constituent un domaine sensible. Enfin, la connaissance du lien du requérant avec M. Maher Al-Assad est une circonstance pouvant être déduite d'indices autres que son adresse.

59 S'agissant, deuxièmement, des actes dont l'annulation est demandée dans le cadre du mémoire en réplique du 11 avril 2012 et du mémoire en adaptation des conclusions du 8 juillet 2013, à savoir la décision 2011/782, le règlement nº 36/2012, la décision d'exécution 2013/185, le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255, force est de constater que, en vertu de la jurisprudence mentionnée au point 54 ci-dessus et compte tenu du fait que le Conseil disposait de l'adresse du requérant depuis le 22 novembre 2011, celui-ci était tenu de faire connaître au requérant l'adoption de ces actes par le biais d'une notification individuelle. Or, alors qu'il a procédé de la sorte en ce qui concerne les trois derniers actes susmentionnés, il n'a pas adressé de notification individuelle en ce qui concerne les deux premiers de ces actes. À cet égard, il aurait dû communiquer individuellement au requérant les motifs du maintien de son nom sur la liste que comportaient ces actes.

60 Cependant, selon la jurisprudence, l'absence de notification individuelle n'implique pas nécessairement l'annulation d'un acte si les droits du requérant sont sauvegardés. En effet, lorsque le Conseil a manqué à son obligation de notifier individuellement un acte, mais que le requérant a eu connaissance de l'acte en question et a introduit un recours à son égard dans les délais, ses droits de la défense ne sont pas affectés, étant donné qu'il a eu l'opportunité de se défendre (voir, en ce sens, arrêt Makhlouf/Conseil, précité, point 48, et la jurisprudence citée).

61 En l'espèce, contrairement à ce que soutient le requérant, l'absence de notification individuelle n'a porté atteinte ni à ses droit de la défense ni à son droit à un recours juridictionnel effectif, dans la mesure où, d'abord, cela ne l'a pas empêché de connaître les raisons individuelles et spécifiques de l'adoption des mesures restrictives à son égard, ni de réagir en conséquence. Ensuite, il y a lieu de relever que le requérant n'invoque aucun argument tendant à démontrer que ce défaut aurait rendu plus difficile sa défense à l'égard du Conseil, dans le cadre de la procédure administrative ou devant le Tribunal (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 21 mars 2012, Fulmen et Mahmoudian/Conseil, T-439/10 et T-440/10, point 68). Enfin, force est de constater que les chefs de conclusions contenus dans l'adaptation de ses conclusions en ce qui concerne la décision 2011/782 et le règlement nº 36/2012 ont en tout état de cause été déclarés recevables (voir point 37 ci-dessus) et qu'il a dès lors eu la possibilité d'introduire un recours devant le juge de l'Union au titre de l'article 275, deuxième alinéa, TFUE lu en combinaison avec l'article 263, quatrième et sixième alinéas, TFUE.

62 Par conséquent, l'absence de notification au requérant de certains des actes attaqués n'est pas susceptible, en l'espèce, de justifier leur annulation.

63 Il convient de conclure que les droits de la défense et à une protection juridictionnelle effective ont été dûment sauvegardés.

64 La première branche du deuxième moyen doit donc être écartée.

– Sur la branche tirée de la violation de l'obligation de motivation

65 Le requérant fait valoir que, en l'espèce, le Conseil s'est borné à exposer des considérations vagues et générales pour justifier l'inscription de son nom sur les listes que comportaient les actes attaqués. À cet égard, il rappelle que, selon la jurisprudence, compte tenu du fait que les personnes et les entités visées par des mesures restrictives n'ont pas un droit d'audition préalable, le respect de l'obligation de motivation est d'autant plus important. Cette motivation devrait porter non seulement sur les bases juridiques d'application de l'acte concerné, mais également sur les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, que les personnes ou les entités concernées doivent faire l'objet de mesures restrictives.

66 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant.

67 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 de la Cour du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, point 49, et la jurisprudence citée).

68 Il convient également de rappeler que 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 Makhlouf/Conseil, précité, point 61, et la jurisprudence citée).

69 En ce qui concerne les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, il y a lieu de souligner que, dans la mesure où la personne concernée ne dispose pas d'un droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale de gel des fonds, 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 Makhlouf/Conseil, précité, point 62, et la jurisprudence citée).

70 Partant, la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure de gel de fonds 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 Makhlouf/Conseil, précité, point 63, et la jurisprudence citée).

71 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 Makhlouf/Conseil, précité, point 64, et la jurisprudence citée).

72 Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Makhlouf/Conseil, précité, point 65, et la jurisprudence citée).

73 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 Makhlouf/Conseil, précité, point 66, et la jurisprudence citée).

74 En l'espèce, s'agissant, en premier lieu, des motifs généraux de l'adoption par l'Union des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, il convient de relever, d'abord, que les trois premiers considérants de la décision 2011/273, qui figurent également dans les actes attaqués ultérieurs, exposent lesdits motifs comme 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. »

75 Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2011/273 indique que « [s]ont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, et aux personnes, physiques ou morales, 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 ».

76 En ce qui concerne les actes ultérieurs à la décision d'exécution 2011/515 et au règlement d'exécution n° 843/2011, il convient de relever, d'abord, que l'article 4 de la décision 2011/273 a été modifié par la décision 2011/522 comme suit :

« Sont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile 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. »

77 La justification de cette modification se trouve, en particulier au considérant 4 de la décision 2011/522, libellée comme suit :

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

78 Il ressort de la jurisprudence issue de l'arrêt Makhlouf/Conseil, précité, qu'il pouvait être présumé que le contexte général auquel faisait référence la décision 2011/273 était connu des personnalités importantes de la société syrienne. Or, en l'espèce, M. Samir Hassan est, ainsi qu'il ressort du dossier, un homme d'affaires reconnu bien établi en Syrie qui, par ses activités professionnelles, était en mesure d'être informé des décisions en matière de gel des fonds prises à son égard.

79 En outre, contrairement à ce que soutient le requérant, les critères généraux en cause sont clairs et visent uniquement des personnes ou des entités concrètes. En effet, même si ces critères laissent une marge d'appréciation au Conseil en ce qui concerne leur application, ils ne sont pas arbitraires, dans la mesure où ils établissent certaines limites. À cet égard, force est de constater que lesdits critères s'appliquent uniquement aux personnes responsables de la répression contre la population civile en Syrie ainsi qu'aux personnes et aux entités qui leur sont liées et, à la suite de l'adoption de la décision 2011/522, aux personnes et aux entités bénéficiant des politiques menées par le régime syrien ainsi qu'aux personnes et aux entités qui soutiennent financièrement ou logistiquement ledit régime. Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que, contrairement à ce que soutient le requérant, les critères généraux en cause permettent de distinguer les personnes et les entités ciblées par les actes attaqués.

80 En deuxième lieu, s'agissant des motifs de l'inclusion du nom du requérant dans la liste que comportent la décision d'exécution 2011/515 et les actes postérieurs, il convient de relever que ceux-ci tiennent, d'une part, au fait que le requérant serait un proche associé de M. Maher Al-Assad et, d'autre part, au fait qu'il serait connu pour le soutien économique qu'il apporte au régime syrien.

81 En ce qui concerne, d'abord, le motif selon lequel le requérant est un proche associé de M. Maher Al-Assad, le Tribunal constate que ce motif est également clair et précis au sens de la jurisprudence, dans la mesure où le requérant a eu la possibilité de contester l'existence d'un lien entre lui et M. Maher Al-Assad. De plus, il y a lieu de tenir compte de la motivation établie à l'égard de M. Maher Al-Assad pour analyser si l'obligation de motivation est remplie. Or, il ressort clairement de cette motivation que, selon le Conseil, M. Maher Al-Assad était un des responsables de la répression civile en Syrie. En particulier, dans la décision 2011/273, il a été décrit comme « [c]hef de la 4e division de l'armée, membre du commandement central du Baath, homme fort de la garde républicaine ; principal maître d'œuvre de la répression contre les manifestants ».

82 En ce qui concerne, ensuite, le motif selon lequel le requérant est connu pour le soutien financier qu'il apporte au régime syrien, le fait que le requérant a fourni de nombreux documents afin de démontrer qu'il ne participait à aucune activité économique ayant pour finalité le soutien du régime, confirme que la motivation développée par le Conseil lui a permis de comprendre les actes qui lui étaient reprochés et de contester soit la réalité de ces actes, soit leur pertinence.

83 Il s'ensuit que la motivation satisfait aux règles rappelées aux points 67 à 73 ci-dessus. En effet, elle a permis au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son nom a été inscrit sur la liste en cause, à savoir en raison de ses liens avec une personne responsable de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie. En outre, elle lui a permis d'en contester la réalité, ainsi que cela ressort de son argumentation et des preuves apportées dans le cadre du premier moyen.

84 Par conséquent, la motivation retenue par le Conseil suffisait à satisfaire l'obligation de motivation lui incombant en vertu de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.

85 La deuxième branche du deuxième moyen doit donc être rejetée, ainsi que ce moyen dans son ensemble.

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

86 Le requérant allègue que le Conseil n'a pas démontré à suffisance de droit les motifs qui justifieraient l'inscription de son nom sur les listes litigieuses et reproche au Conseil de n'avoir précisé ni la source de ses informations ni les éléments de preuve démontrant son soutien économique au régime syrien. En particulier, premièrement, il relève que les quinze sociétés qu'il administre en Syrie ont un objet social et des activités strictement commerciaux et financiers et que les deux banques dans lesquelles il détient une participation n'ont aucun lien avec le régime syrien. En outre, il n'aurait jamais occupé un poste politique, ou même officiel, démontrant un lien avec le pouvoir en Syrie, et n'aurait pas été membre du conseil d'administration de la société Cham Holding en août 2011. Il affirme que, en réalité, il n'est qu'un actionnaire minoritaire au sein de ladite société, sa participation n'étant que de 1,714 %. Deuxièmement, le requérant affirme que le fait que l'inscription de son nom sur les listes litigieuses ait été adoptée sur proposition d'un État membre ne justifie pas le bien-fondé de cette inscription sur lesdites listes que comportent les actes attaqués. Troisièmement, le requérant avance que le contenu des actes attaqués méconnaît les principes généraux de non-discrimination et d'égalité de traitement garantis par le droit de l'Union, dès lors que le nom d'un autre actionnaire détenant la même participation dans la société Cham Holding a été retiré des listes litigieuses par le Conseil.

87 Le Conseil allègue, d'emblée, que le Tribunal est tenu de n'exercer qu'un contrôle restreint en ce qui concerne les mesures restrictives visant à faire pression sur le régime d'un pays tiers qui ne respecte ni l'État de droit ni les droits de l'homme. Par ailleurs, il soutient que l'inscription du nom du requérant sur les listes litigieuses est bien justifiée dans la mesure où, notamment, celui-ci appartient à la classe économique dirigeante en Syrie. À cet égard, il considère comme suffisant que le requérant soit membre du conseil d'administration et actionnaire de Cham Holding, société contrôlée par M. Rami Makhlouf, lequel est également visé par les mesures restrictives. Enfin, le Conseil considère

que l'argument selon lequel il aurait violé le principe de non-discrimination n'est pas valable, dans la mesure où il évalue les circonstances au cas par cas, en fonction d'appréciations politiques complexes et de multiples facteurs, parfois même inconnus du public.

88 Selon la jurisprudence, l'effectivité du contrôle juridictionnel garantie par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux exige notamment que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur les listes de personnes visées par des sanctions, le juge de l'Union s'assure que cette décision repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (arrêt Kadi II, précité, point 119).

89 C'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. Il importe que les informations ou les éléments produits par l'autorité en question étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge de l'Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d'inscription ou de maintien de l'inscription en cause (arrêt Kadi II, précité, points 121 à 123).

90 En l'espèce, le Conseil soutient que le requérant est un homme d'affaires faisant partie de la classe économique dirigeante en Syrie. Cependant, s'il est vrai que la qualité d'homme d'affaires du requérant est un fait indéniable qu'il a lui-même reconnu, il n'en demeure pas moins qu'elle ne constitue pas le motif sur lequel les actes attaqués sont fondés. Dès lors, pour établir le bien-fondé de la décision du Conseil, il y a lieu d'examiner si le lien du requérant avec M. Maher Al-Assad et son soutien économique (financier et logistique) au régime syrien responsable de la répression sont démontrés à suffisance de droit.

91 Or, force est de constater, d'abord, que la seule justification apportée par le Conseil à ce titre sont des extraits des documents datant du 16 août 2011 et portant la référence « Coreu PESC/0060/11 » (documents du Conseil 5048/12 et 5710/14) et du 21 janvier 2012 (document du Conseil 5711/14), lesquels comportent la même motivation succincte que celle qui a été reprise dans les actes attaqués, à savoir, notamment, le fait que le requérant était un proche associé d'affaires de M. Maher Al-Assad. Dans ces circonstances, le Conseil n'apporte aucun élément de preuve qui serait susceptible d'étayer, voire de suggérer, l'existence d'un lien entre le requérant et M. Maher Al-Assad.

92 Ensuite, le Conseil a fourni au Tribunal des articles de presse relatifs à l'élite syrienne, une dépêche du US Department of the Treasury (Trésor des États-Unis) désignant M. Rami Makhlouf comme un bénéficiaire de la corruption syrienne, ainsi qu'un extrait du document portant la référence « Coreu PESC/0060/11 », du 21 janvier 2012, (document du Conseil 5711/14) comportant la motivation selon laquelle « M. Samir Hassan est un des principaux actionnaires de la Cham Holding et dirige certaines de ses filiales », que « [p]lusieurs des propriétés de Rami Maklouf […] sont enregistrées à son nom » et qu'« [i]l possède des entrepôts transformés en camps de détention ». Toutefois, le Conseil, en réponse à une question du Tribunal lors de l'audience, n'a été en mesure de produire aucun élément de preuve susceptible d'étayer ces affirmations.

93 Par conséquent, les éléments fournis par le Conseil ne contiennent aucun indice susceptible d'étayer ses allégations selon lesquelles le requérant a un lien avec M. Maher Al-Assad ou soutient économiquement le régime syrien.

94 Il s'ensuit que le Conseil n'a pas satisfait à la charge de la preuve qui lui incombait en vertu de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, tel qu'interprété par la Cour dans son arrêt Kadi II, précité.

95 Il convient dès lors d'accueillir le premier moyen et d'annuler les actes attaqués pour autant qu'ils concernent le requérant, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens avancés à l'appui du présent recours.

Sur les effets dans le temps de l'annulation des actes attaqués

96 En vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, le Tribunal peut, s'il l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets d'un acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs. Il résulte de la jurisprudence que cette disposition permet au juge de l'Union de décider de la date de prise d'effet de ses arrêts en annulation (voir arrêt du Tribunal du 12 décembre 2013, Nabipour e.a./Conseil, T-58/12, non publié au Recueil, points 250 et 251, et la jurisprudence citée).

97 En l'espèce, le Tribunal considère, pour les raisons exposées ci-après, qu'il est nécessaire de maintenir les effets des actes attaqués dans le temps jusqu'à la date d'expiration du délai de pourvoi visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, jusqu'au rejet du pourvoi.

98 Dès lors, l'intérêt du requérant à obtenir une prise d'effet immédiate du présent arrêt en annulation doit être mis en balance avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par la politique de l'Union en matière de mesures restrictives à l'encontre de la Syrie. La modulation des effets dans le temps de l'annulation d'une mesure restrictive peut ainsi se justifier par la nécessité d'assurer l'efficacité des mesures restrictives et, en définitive, par des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres (voir, par analogie, avec l'absence d'obligation de communication préalable à l'intéressé des motifs de l'inscription initiale de son nom sur les listes, arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 67).

99 Or, l'annulation avec effet immédiat des actes attaqués en ce qu'ils concernent le requérant permettrait à ce dernier de transférer tout ou partie de ses actifs hors de l'Union, sans que le Conseil puisse le cas échéant appliquer en temps utile l'article 266 TFUE en vue de remédier aux irrégularités constatées dans le présent arrêt, de sorte qu'une atteinte sérieuse et irréversible risquerait d'être causée à l'efficacité de tout gel d'avoirs susceptible d'être, à l'avenir, décidé par le Conseil à l'égard du requérant.

100 En effet, s'agissant de l'application de l'article 266 TFUE dans le cas d'espèce, il y a lieu de relever que l'annulation par le présent arrêt de l'inscription du nom du requérant sur les listes en cause découle du fait que les motifs de cette inscription ne sont pas étayés par des preuves suffisantes (voir point 94 ci-dessus). Bien qu'il appartienne au Conseil de décider des modalités d'exécution du présent arrêt, une nouvelle inscription du requérant ne saurait ainsi être exclue d'emblée. En effet, dans le cadre d'un nouvel examen, le Conseil a la possibilité de réinscrire le nom du requérant sur la base de motifs étayés à suffisance de droit.

101 Il s'ensuit que les effets des décisions et des règlements annulés doivent être maintenus à l'égard du requérant, jusqu'à la date d'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet éventuel du pourvoi.

Sur la demande en indemnité

102 Le requérant soutient qu'il a subi un grave préjudice en raison des mesures prises à son égard. Il invoque l'existence des trois conditions cumulatives permettant d'engager la responsabilité non contractuelle de l'Union et réclame une indemnisation à hauteur de 250 000 euros par mois à compter du 1er septembre 2011, en réparation du préjudice matériel subi, d'un euro symbolique en réparation du préjudice moral subi ainsi que la réparation du préjudice futur.

103 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant et considère que celui-ci n'a pas démontré que les conditions exigées pour une telle demande étaient remplies.

104 En vertu de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

105 Selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union, au sens de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, pour comportement illicite de ses organes est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions cumulatives, à savoir l'illégalité du comportement reproché à l'institution, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué (arrêt de la Cour du 29 septembre 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, point 16, et arrêts du Tribunal du 14 décembre 2005, Beamglow/Parlement e.a., T-383/00, Rec. p. II-5459, point 95, et du 23 novembre 2011, Sison/Conseil, T-341/07, Rec. p. II-7915, point 28).

106 Dès lors que l'une des trois conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union n'est pas remplie, les prétentions indemnitaires doivent être rejetées, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les deux autres conditions sont réunies (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 septembre 1994, KYDEP/Conseil et Commission, C-146/91, Rec. p. I-4199, point 81, et arrêts du Tribunal Sison/Conseil, précité, point 29, et du 20 février 2002, Förde-Reederei/Conseil et Commission, T-170/00, Rec. p. II-515, point 37). Par ailleurs, le juge de l'Union n'est pas tenu d'examiner ces conditions dans un ordre déterminé (arrêt de la Cour du 9 septembre 1999, Lucaccioni/Commission, C-257/98 P, Rec. p. I-5251, point 13).

107 Enfin, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, toute demande en réparation d'un préjudice, qu'il s'agisse d'un préjudice matériel ou d'un préjudice moral, à titre symbolique ou pour l'obtention d'une véritable indemnité, doit préciser la nature du préjudice allégué au regard du comportement reproché et, même de façon approximative, évaluer l'ensemble de ce préjudice (voir arrêt du Tribunal du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, non publié au Recueil, point 250, et la jurisprudence citée).

108 En l'espèce, la demande en indemnité du requérant doit être rejetée dans la mesure où l'existence d'un préjudice dans son chef n'a pas été démontrée. En effet, le requérant s'est contenté d'avancer des chiffres concernant la perte de revenus économiques sans produire aucune preuve quant au montant de celui-ci avant et après l'inscription de son nom sur les listes en cause et n'a dès lors pas démontré le préjudice résultant de l'indisponibilité de ses fonds. À cet égard, ni les lettres des banques informant le requérant du gel de ses avoirs (annexes 5 et 9 de la requête) ni l'annulation de ses cartes bancaires (annexes 17 et 18 de la requête) ne sauraient être considérées comme étant suffisantes aux fins de justifier le montant réclamé dans sa demande indemnitaire. Par ailleurs, le requérant n'explique pas non plus en quoi la divulgation de la suspension des rapports contractuels avec ses fournisseurs allégués permettrait de déterminer le montant demandé à titre d'indemnité (annexes 19 à 21 de la requête). En outre, lors de l'audience, le requérant a été interrogé au sujet des éléments de preuve qui pourraient justifier le montant sollicité à titre de compensation, sans qu'il ait pu en apporter aucun. Au

surplus, la prétendue perte de revenus du requérant pourrait être considérée comme étant la conséquence directe de la détérioration économique en Syrie depuis le début des événements affectant ce pays.

109 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter la demande en indemnité du requérant comme étant non fondée.

Sur les dépens

110 L'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure dispose que le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs de conclusions.

111 En l'occurrence, le Conseil ayant succombé sur les chefs de conclusions en annulation et le requérant sur le chef de conclusions en indemnité, il sera fait une juste application de la disposition précitée en décidant que le Conseil supportera ses propres dépens, ainsi que la moitié des dépens exposés par le requérant de la présente instance. Concernant les dépens afférent aux procédures en référé, le requérant supportera ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre)

déclare et arrête :

1) La demande d'annulation 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/PESC, est rejetée comme étant irrecevable.

2) Sont annulés, pour autant que ces actes concernent M. Samir Hassan :

— la décision d'exécution 2011/515/PESC du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie ;

— le règlement d'exécution (UE) nº 843/2011 du Conseil, du 23 août 2011, mettant en œuvre le règlement (UE) nº 442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie ;

— la décision 2011/782/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC ;

— le règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) nº 442/2011 ;

— la décision d'exécution 2013/185/PESC du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre la décision 2012/739/PESC ;

— le règlement d'exécution (UE) nº 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement (UE) nº 36/2012 ;

— la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie.

3) Les effets des décisions et des règlements annulés sont maintenus à l'égard de M. Hassan, jusqu'à la date d'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi est introduit dans ce délai, jusqu'au rejet éventuel du pourvoi.

4) La demande en indemnité est rejetée.

5) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens ainsi que la moitié de ceux exposés par M. Hassan dans le cadre de la présente instance.

6) M. Hassan supportera la moitié de ses propres dépens dans le cadre de la présente instance. Il supportera ses propres dépens et ceux du Conseil dans le cadre des procédures en référé.

van der Woude Wiszniewska-Białecka Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 juillet 2014.

Signatures