Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

27 février 2014*

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Égypte — Gel des fonds — Base juridique — Obligation de motivation — Erreur de fait — Droits de la défense — Droit à une protection juridictionnelle effective — Droit de propriété — Liberté d'entreprise »

Dans l'affaire T-256/11,

Ahmed Abdelaziz Ezz, demeurant à Giseh (Égypte),

Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, demeurant à Londres (Royaume-Uni),

Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin, demeurant à Londres,

Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar, demeurant à Giseh,

représentés initialement par M^me^ M. Lester, barrister, et M. J. Binns, solicitor, puis par MM. Binns, J. Lewis, QC, B. Kennelly, barrister, et I. Burton, solicitor,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. M. Bishop et I. Gurov, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par MM. F. Erlbacher, M. Konstantinidis et A. Bordes, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation, d'une part, de la décision 2011/172/PESC du Conseil, du 21 mars 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte (JO L 76, p. 63), et, d'autre part, du règlement (UE) n° 270/2011 du Conseil, du 21 mars 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte (JO L 76, p. 4), en tant que ces actes visent les requérants,

* Langue de procédure : l'anglais.

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de M. O. Czúcz, président, M[me] I. Labucka et M. D. Gratsias (rapporteur), juges,

greffier : M[me] S. Spyropoulos, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 mars 2013,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 À la suite des événements politiques survenus en Égypte à compter du mois de janvier 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 21 mars 2011, au visa de l'article 29 TUE, la décision 2011/172/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte (JO L 76, p. 63).

2 Aux termes des considérants 1 et 2 de la décision 2011/172 :

« (1) Le 21 février 2011, l'Union européenne a déclaré être prête à soutenir une transition pacifique et sans heurts vers la formation d'un gouvernement civil et démocratique en Égypte reposant sur l'État de droit, dans le strict respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'à soutenir les efforts visant à créer une économie qui renforce la cohésion sociale et favorise la croissance.

(2) Dans ce contexte, des mesures restrictives devraient être adoptées à l'encontre de personnes reconnues comme responsables du détournement de fonds publics égyptiens, qui privent ainsi le peuple égyptien des avantages du développement durable de son économie et de sa société, et compromettent l'évolution démocratique du pays. »

3 Aux termes de l'article 1[er] de la décision 2011/172 :

« 1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes reconnues comme responsables [« having been identified as responsible », dans la version anglaise] du détournement de fonds publics égyptiens et aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, dont la liste figure à l'annexe, de même que tous les fonds et ressources qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent.

2. Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition de personnes physiques ou morales, d'entités ou organismes dont la liste figure à l'annexe, ni utilisé à leur profit.

3. L'autorité compétente d'un État membre peut autoriser le déblocage 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 physiques dont la liste figure à l'annexe et des membres de leur famille qui sont à leur charge, y compris 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) destinés exclusivement au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable et au remboursement de dépenses engagé[e]s pour s'assurer les services de juristes ;

c) destinés exclusivement au paiement de commissions ou frais correspondant à la garde ou à la gestion courante de fonds ou de ressources économiques gelés, ou

d) nécessaires pour faire face à des dépenses extraordinaires […]

4. Par dérogation au paragraphe 1, l'autorité compétente d'un État membre peut autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, pour autant que les conditions suivantes soient réunies :

a) les fonds ou ressources économiques en question font l'objet d'une mesure judiciaire, administrative ou arbitrale adoptée avant la date à laquelle la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme visé au paragraphe 1, a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe, ou d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale rendue avant cette date ;

b) les fonds ou ressources économiques en question seront exclusivement utilisés pour faire droit à des demandes garanties par une telle mesure ou dont la validité a été établie par une telle décision, dans les limites fixées par les lois et règlements régissant les droits des personnes présentant de telles demandes ;

c) la mesure ou la décision n'est pas prise au bénéfice d'une personne, d'une entité ou d'un organisme énuméré à l'annexe, et

d) la reconnaissance de la mesure ou de la décision n'est pas contraire à l'ordre public de l'État membre concerné.

[…]

5. Le paragraphe 1 n'interdit pas à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme figurant sur la liste d'effectuer un paiement dû au titre d'un contrat passé avant l'inscription de cette personne, de cette entité ou de cet organisme sur la liste figurant à l'annexe, à condition que l'État membre concerné se soit assuré que le paiement n'est pas reçu, directement ou indirectement, par une personne, une entité ou un organisme visé au paragraphe 1.

6. Le paragraphe 2 ne s'applique pas au versement, sur les comptes gelés :

a) d'intérêts ou autres rémunérations de ces comptes, ou

b) de paiements dus au titre de contrats, d'accords ou d'obligations antérieurs à la date où ces comptes ont fait l'objet des mesures prévues aux paragraphes 1 et 2,

à condition que ces intérêts, autres rémunérations et paiements continuent de faire l'objet des mesures prévues au paragraphe 1. »

4 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2011/172 :

« 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, décide d'établir et de modifier la liste qui figure à l'annexe. »

5 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 2011/172 :

« L'annexe indique les motifs de l'inscription des personnes physiques et morales, entités et organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1, sur la liste. »

6 Aux termes de l'article 4 de la décision 2011/172 :

« Pour que les mesures visées à l'article 1er, paragraphes 1 et 2, aient le plus grand impact possible, l'Union encourage les États tiers à adopter des mesures restrictives analogues à celles qui sont prévues par [...] la présente décision. »

7 Aux termes de l'article 5 de la décision 2011/172 :

« La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Elle est applicable jusqu'au 22 mars 2012.

La présente décision fait l'objet d'un suivi constant. Elle est prorogée ou modifiée, le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints. »

8 La décision 2011/172 comporte, en annexe, une « [l]iste des personnes physiques et morales, entités et organismes visés à l'article 1er ».

9 À la septième ligne de cette liste, est portée, dans la première colonne, intitulée « Nom », la mention « Ahmed Abdelaziz Ezz ». Dans la deuxième colonne, intitulée « Informations d'identification », il est précisé : « Ancien membre du Parlement. Date de naissance : 12.01.1959. Homme ». Enfin, dans la troisième colonne, sont mentionnés les « [m]otifs de l'inscription sur la liste ».

10 À la huitième ligne, dans la première colonne, intitulée « Nom », figure la mention « Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed ». Dans la deuxième colonne, « Informations d'identification », il est précisé : « Épouse de M. Ahmed Abdelaziz Ezz. Date de naissance : 31.01.1963. Femme ». Enfin, dans la troisième colonne, sont mentionnés les « [m]otifs de l'inscription sur la liste ».

11 À la neuvième ligne, dans la première colonne, intitulée « Nom », est portée la mention « Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin ». Dans la deuxième colonne, « Informations d'identification », il est précisé : « Épouse de M. Ahmed Abdelaziz Ezz. Date de naissance : 25.05.1959. Femme ». Enfin, dans la troisième colonne, sont mentionnés les « [m]otifs de l'inscription sur la liste ».

12 À la dixième ligne, dans la première colonne, intitulée « Nom », figure la mention « Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar ». Dans la deuxième colonne, intitulée « Informations d'identification », il est précisé : « Épouse de M. Ahmed Abdelaziz Ezz. Date de naissance : 09.10.1969. Femme ». Enfin, dans la troisième colonne, sont mentionnés les « [m]otifs de l'inscription sur la liste ».

13 Au visa de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et de la décision 2011/172, le Conseil a adopté le règlement (UE) nº 270/2011, du 21 mars 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte (JO L 76, p. 4). Son article 2, paragraphes 1 et 2, reprend, en substance, les dispositions de l'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la décision 2011/172. Ce règlement comprend une « annexe I », identique à l'annexe de la décision 2011/172. Ainsi qu'il ressort de son considérant 2, il a été adopté, car les mesures instaurées par la décision 2011/172 « entr[aient] dans le champ d'application du [traité FUE de sorte qu']une action réglementaire au niveau de l'Union [était] nécessaire pour en assurer la mise en œuvre ».

14 Le 22 mars 2011, un avis à l'attention des personnes auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO C 90, p. 3).

15 En cours d'instance, le Conseil a prorogé, par deux fois, l'application des mesures prévues par la décision 2011/172. Tout d'abord, par sa décision 2012/159/PESC, du 19 mars 2012, modifiant la décision 2011/172 (JO L 80, p. 18), il a étendu l'application de ces mesures jusqu'au 22 mars 2013. Ensuite, par sa décision 2013/144/PESC, du 21 mars 2013, modifiant la décision 2011/172 (JO L 82, p. 54), il a prorogé lesdites mesures jusqu'au 22 mars 2014.

Procédure et conclusions des parties

16 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 20 mai 2011, M. Ahmed Abdelaziz Ezz et ses épouses, à savoir, Mmes Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin et Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar (ci-après, respectivement, le « premier requérant », la « deuxième requérante », la « troisième requérante » et la « quatrième requérante »), ont introduit le présent recours, par lequel ils concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011, en tant que ces actes les visent,

— condamner le Conseil aux dépens.

17 Le 29 juillet 2011, le Conseil a déposé son mémoire en défense. Il conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours,

— condamner les requérants aux dépens.

18 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 11 août 2011, la Commission européenne a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

19 La réplique et la duplique ont été déposées, respectivement, par les requérants, le 29 septembre 2011 et, par le Conseil, le 23 novembre 2011.

20 Par ordonnance du 14 octobre 2011, le président de la troisième chambre du Tribunal a admis l'intervention de la Commission au soutien des conclusions du Conseil.

21 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 25 novembre 2011, la Commission a indiqué qu'elle n'entendait pas déposer de mémoire en intervention.

22 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Par la voie d'une mesure d'organisation de la procédure, il a demandé aux requérants et au Conseil de produire divers documents.

23 Par actes enregistrés au greffe du Tribunal respectivement le 19 et le 20 février 2013, le Conseil et les requérants ont déféré à cette demande.

24 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 5 mars 2013, les requérants ont produit une nouvelle offre de preuve.

25 Lors de l'audience du 12 mars 2013, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

En droit

26 La décision 2011/172, adoptée sur le fondement de l'article 29 TUE, instaure un gel d'avoirs. Elle comprend cinq articles. L'article 1er, paragraphe 1, définit les critères auxquels une personne doit répondre pour faire l'objet de ce gel d'avoirs. L'article 1er, paragraphes 2, 5 et 6, précise la portée de ce gel. L'article 1er, paragraphes 3 et 4, détermine les cas dans lesquels il est possible d'y déroger. L'article 2, d'une part, indique l'autorité compétente pour désigner les personnes répondant aux critères définis à l'article 1er, paragraphe 1, et, d'autre part, pose notamment les règles procédurales applicables lors d'une telle désignation. L'article 3 prévoit, quant à lui, les règles de forme auxquelles il convient de se conformer lorsqu'une personne est désignée comme répondant aux critères définis à l'article 1er, paragraphe 1. L'article 4, dépourvu de toute portée contraignante, encourage les États tiers à adopter des mesures analogues. Enfin, l'article 5 définit la période durant laquelle la décision est applicable. En définitive, les articles 1er à 3 et 5 de la décision 2011/172 s'appliquent à des situations déterminées objectivement et comportent des effets juridiques obligatoires à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Quant à l'annexe à la décision 2011/172, elle liste nominativement les 19 personnes physiques répondant, d'après le Conseil, aux critères définis à l'article 1er, paragraphe 1. Ainsi, cette annexe constitue un faisceau de mesures individuelles tendant à l'exécution de cet article.

27 Le règlement nº 270/2011 présente une structure comparable à celle de la décision 2011/172. Il importe de relever, en particulier, que son annexe I, qui est identique à l'annexe à la décision 2011/172, constitue une mesure d'exécution de son article 2, paragraphe 1, article dont la rédaction est analogue à celle de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172.

28 En l'espèce, les requérants demandent l'annulation de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011 en tant que ces actes les concernent. Plus précisément, ils demandent l'annulation de l'annexe à la décision 2011/172 et de l'annexe I au règlement nº 270/2011 en tant que ces annexes comportent leurs noms. Au soutien de leur recours, ils soulèvent huit moyens.

1. *Sur le premier moyen, tiré de ce que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 sont dépourvus de base légale*

29 Les requérants ont fait valoir, dans la réplique, que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 étaient dépourvus de base légale.

30 En effet, d'après les requérants, le « traité n'offre aucune base légale à une mesure imposant un gel total et indéterminé des avoirs de personnes dans l'Union européenne dans le seul but d'aider les autorités d'un pays hors de l'Union européenne à recouvrer les avoirs à l'issue d'une série de procédures judiciaires ». Par ailleurs, selon eux, il ressort de la jurisprudence relative aux articles 60 CE et 301 CE que l'article 215 TFUE n'autorise le Conseil à imposer des mesures restrictives à des personnes physiques que lorsqu'il existe un lien suffisant entre ces personnes et le

gouvernement d'un pays tiers, à savoir ses dirigeants et les personnes qui y sont associées. Or, en l'espèce, le Conseil n'aurait pas même prétendu qu'ils exerçaient, à la date des actes attaqués, des fonctions dirigeantes en Égypte ou étaient associés à des personnes ayant de telles fonctions.

En ce qui concerne la portée de l'argumentation des requérants

31 Comme il a été indiqué au point 28 ci-dessus, les requérants recherchent uniquement l'annulation de l'annexe à la décision 2011/172 et de l'annexe I au règlement nº 270/2011. Or, ces annexes ont été adoptées non pas directement sur le fondement d'une disposition des traités, mais en application, respectivement, de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011. Ainsi, en invoquant une violation des traités, les requérants soulèvent, en réalité, deux exceptions d'illégalité au sens de l'article 277 TFUE : ils contestent la légalité de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011 au regard des traités.

32 Il ressort de ce qui a été exposé au point 30 ci-dessus que les requérants ont présenté une argumentation spécifique à l'appui de chacune de ces deux exceptions d'illégalité : au soutien de l'exception d'illégalité visant l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, les requérants ont fait valoir, en substance, que cet article ne pouvait pas être adopté sur le fondement de l'article 29 TUE dès lors que le seul but du gel d'avoirs qu'il instaurait était d'aider les autorités égyptiennes à recouvrer des fonds à l'issue de diverses procédures judiciaires ; par ailleurs, au soutien de l'exception d'illégalité visant l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011, les requérants ont renvoyé à la jurisprudence relative aux articles 60 CE et 301 CE et ont soutenu que l'article 215 TFUE n'autorisait le Conseil à imposer des mesures restrictives à des personnes physiques que dans un cas qui n'était pas le leur, à savoir lorsqu'il existait un lien suffisant entre ces personnes et le gouvernement d'un pays tiers.

En ce qui concerne l'exception d'illégalité visant l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172

33 Avant d'examiner l'exception d'illégalité visant l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, il convient, tout d'abord, de déterminer le sens et la portée de l'article 29 TUE.

Sens et portée de l'article 29 TUE

34 Le titre V du traité UE comprend deux chapitres. Le premier renferme les « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union » et le second les « dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ».

35 Aux termes de l'article 23 TUE, lequel relève du chapitre 2 du titre V :

« L'action de l'Union sur la scène internationale, au titre du présent chapitre, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visé[e]s au chapitre 1. »

36 Aux termes de l'article 21 TUE, lequel relève du chapitre 1 du titre V :

« 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

[…]

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

[…]

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;

[…]

d) de soutenir le développement durable sur le[s] plan[s] économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté […]

3. L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [dédiée à l'action extérieure de l'Union] […] »

37 Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, TUE :

« La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune. […] »

38 Aux termes de l'article 25 TUE :

« L'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune :

[…]

b) en adoptant des décisions qui définissent :

i) les actions à mener par l'Union ;

ii) les positions à prendre par l'Union ;

iii) les modalités de la mise en œuvre des décisions visées [sous] i) et ii) […]. »

39 Aux termes de l'article 28, paragraphe 1, premier alinéa, TUE :

« Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée.

[...] »

40 Aux termes de l'article 29 TUE :

« Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. […] »

41 Il résulte de ces dispositions combinées que constituent des « positions de l'Union » au sens de l'article 29 TUE les décisions qui, premièrement, s'inscrivent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), telle que définie à l'article 24, paragraphe 1, TUE, deuxièmement, ont trait à une « question particulière de nature géographique ou thématique », et, troisièmement, n'ont pas le caractère d'« actions opérationnelles » au sens de l'article 28 TUE.

42 La notion de « position de l'Union » se prête ainsi à une interprétation large, de sorte que, pourvu que les conditions énoncées au point 41 ci-dessus soient respectées, peuvent notamment être adoptés, sur le fondement de l'article 29 TUE, non seulement des actes à caractère programmatique ou de simples déclarations d'intention, mais aussi des décisions prévoyant des mesures de nature à modifier directement la situation juridique de particuliers. Cela est d'ailleurs confirmé par le libellé de l'article 275, second alinéa, TFUE.

43 Les requérants ne contestent pas directement la conclusion tirée aux deux points précédents. Ils se contentent de prétendre qu'une décision ayant pour objet d'aider des autorités étrangères à recouvrer des avoirs à l'issue de diverses procédures judiciaires ne peut pas être adoptée sur le fondement de l'article 29 TUE. Toutefois et en tout état de cause, le Tribunal ne saurait exclure, a priori, qu'une décision de cette sorte réponde aux trois critères énoncés au point 41 ci-dessus et, en particulier, s'inscrive dans le cadre de la PESC.

Respect des prévisions de l'article 29 TUE

44 En l'espèce, premièrement, ainsi qu'il ressort de son considérant 1, la décision 2011/172 vise, d'une part, à « soutenir une transition pacifique et sans heurts vers la formation d'un gouvernement civil et démocratique en Égypte reposant sur l'État de droit, dans le strict respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et, d'autre part, à appuyer « les efforts visant à créer une économie qui renforce la cohésion sociale et favorise la croissance ». Ce faisant, cette décision s'inscrit dans le cadre d'une politique de soutien aux nouvelles autorités égyptiennes, destinée à favoriser la stabilisation tant politique qu'économique de l'Égypte, et, plus spécialement, à aider les autorités de ce pays dans leur lutte contre le détournement de fonds publics. Elle procède donc pleinement de la PESC et répond aux objectifs mentionnés à l'article 21, paragraphe 2, sous b) et d), TUE.

45 Deuxièmement, étant donné son objet, la décision 2011/172 a trait à une « question particulière de nature géographique ou thématique ». En effet, son titre de même que ses considérants indiquent qu'elle a été prise au regard de « la situation » dans un État tiers, à savoir la République arabe d'Égypte.

46 Troisièmement, ladite décision ne revêt pas le caractère d'une action opérationnelle, au sens de l'article 28 TUE, dès lors qu'elle n'implique pas d'opération, civile ou militaire, menée par un ou plusieurs États membres hors de l'Union.

47 Il résulte de tout ce qui précède que l'article 1er de la décision 2011/172 répond aux trois critères énoncés au point 41 ci-dessus, de sorte qu'il pouvait légalement être adopté sur le fondement de l'article 29 TUE.

En ce qui concerne l'exception d'illégalité visant l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011

48 Aux termes de l'article 215 TFUE :

« 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques. »

49 En l'espèce, le règlement nº 270/2011 a été adopté au visa de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et de la décision 2011/172. Or, contrairement à ce que prétendent les requérants, l'article 215, paragraphe 2, TFUE ne restreint pas son champ d'application aux décisions visant des dirigeants d'États tiers ou leurs associés. Il peut servir de base légale pour adopter des mesures restrictives à l'encontre de n'importe quelle personne, quelle que soit sa qualité, pourvu que ces mesures aient été prévues par une décision prise dans le cadre de la PESC.

50 Or, en l'espèce, force est de constater que le libellé de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011, qui définit le champ d'application du gel d'avoirs instauré par ce règlement, reprend les dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172. Par conséquent, le gel d'avoirs qu'il instaure a été prévu par une décision prise dans le cadre de la PESC et répond aux conditions posées par l'article 215, paragraphe 2, TFUE.

51 Cette conclusion ne peut d'ailleurs pas être remise en cause par l'invocation de la jurisprudence relative aux articles 60 CE et 301 CE.

52 Certes, selon la jurisprudence, les articles 60 CE et 301 CE, applicables avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ne prévoyaient pas de pouvoirs d'action exprès ou implicites pour imposer des mesures restrictives à des personnes ou entités n'ayant aucun lien avec le régime dirigeant d'un pays tiers (arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 216). Ainsi, pour imposer de telles mesures, il convenait, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de se fonder conjointement sur les articles 60 CE, 301 CE et 308 CE (arrêts de la Cour Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, précité, point 216, et du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil, C-130/10, point 53).

53 Toutefois, le traité de Lisbonne a changé l'état du droit en introduisant un nouvel article 215 TFUE. En effet, si le paragraphe 1 de cet article du traité FUE couvre les domaines auparavant visés par les articles 60 CE et 301 CE (arrêt Parlement/Conseil, point 52 supra, point 52), son paragraphe 2, sur lequel se fonde le règlement nº 270/2011, habilite le Conseil à adopter, par la voie d'un acte prévu à l'article 288 TFUE, des mesures restrictives à l'encontre de n'importe quelle « personne physique ou morale », « entité non étatique » ou n'importe quel « groupe » à la seule condition qu'une décision adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité UE prévoie de telles mesures. En d'autres termes, si cette dernière condition est remplie, l'article 215, paragraphe 2, TFUE permet notamment au Conseil d'adopter, comme il a été relevé au point 49 ci-dessus, des actes imposant des mesures restrictives à l'encontre de destinataires n'ayant aucun lien avec le régime dirigeant d'un pays tiers.

54 Le premier moyen doit donc, en tout état de cause, être écarté, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le point de savoir si sa présentation, dans la réplique, était tardive (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 28 juillet 2011, Mediaset/Commission, C-403/10 P, non publié au Recueil, point 51 ; arrêt du Tribunal du 1er décembre 1999, Boehringer/Conseil et Commission, T-125/96 et T-152/96, Rec. p. II-3427, point 143).

2. *Sur le deuxième moyen, tiré du non-respect des critères suivant lesquels le nom de certaines personnes peut être inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172 et au règlement n° 270/2011*

55 Les requérants exposent que le motif pour lequel leur nom a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172 n'est pas au nombre de ceux prévus à l'article 1er de cette décision. Ils ajoutent que le motif pour lequel leur nom a été inscrit sur la liste figurant à l'annexe I du règlement n° 270/2011 ne fait pas partie de ceux prévus à l'article 2 de ce même règlement.

56 Afin de répondre au présent moyen, il convient, tout d'abord, de déterminer les critères que le Conseil doit respecter lorsqu'il décide d'inscrire le nom de personnes ou d'entités sur la liste annexée à la décision 2011/172 et d'identifier le motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur ladite liste.

En ce qui concerne les critères d'inclusion dans la liste annexée à la décision 2011/172

57 L'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, dans sa version en langue anglaise, langue de procédure, prévoit d'imposer un gel d'avoirs à l'égard des personnes suivantes : « persons having been identified as responsible for misappropriation of Egyptian State funds, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex ». En d'autres termes, dans cette version linguistique de la décision 2011/172, il est fait référence, d'une part, aux personnes ayant été « identifiées » comme responsables de détournements de fonds publics égyptiens et, d'autre part, à leurs associés.

58 Cependant, comme l'ont relevé les requérants dans un courrier du 13 mai 2011 adressé au Conseil, il est fait référence, dans la version française de la décision 2011/172, aux personnes « reconnues » comme responsables du détournement de fonds publics égyptiens, et non, comme dans la version anglaise, aux personnes « identifiées » (identified) comme étant responsables de tels faits.

59 Il s'agit là d'une divergence notable entre ces deux versions linguistiques.

60 En effet, la version française semble imposer une lecture stricte des termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172. L'usage du verbe « reconnaître », couramment employé dans le langage juridique en association avec l'adjectif « coupable », tend à indiquer que les personnes visées à l'article 1er, paragraphe 1, ont été « reconnues » formellement coupables de détournements de fonds publics égyptiens ou de complicité de tels détournements, cette reconnaissance de culpabilité devant, en principe, être le fait d'une juridiction pénale.

61 En revanche, la version anglaise permet une interprétation large des prévisions de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172. En effet, dans cette version linguistique, l'emploi du verbe « identifier », plus imprécis que le verbe « reconnaître », laisse penser que, sur la base d'informations concordantes, le Conseil procède lui-même à l'« identification » des personnes susceptibles d'être qualifiées de « responsables » du détournement de fonds publics égyptiens ainsi qu'à celle de leurs associés.

Quant à la nécessité de procéder à une interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172

62 Selon une jurisprudence constante, la nécessité d'une interprétation uniforme des actes de l'Union exclut que, en cas de doute, le texte d'une disposition soit considéré isolément et exige au contraire qu'il soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles (voir arrêt de la Cour du 17 novembre 2011, Homawoo, C-412/10, Rec. p. I-11603, point 28, et la jurisprudence citée).

63 En outre, en cas de disparité entre les variantes linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir arrêt de la Cour du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark, C-510/10, point 45, et la jurisprudence citée).

64 En l'espèce, ne serait-ce qu'en raison des disparités existant entre les versions linguistiques anglaise et française, il est nécessaire d'interpréter l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 à la lumière de l'ensemble de ses versions linguistiques. Cette interprétation devra tenir compte du contexte et de la finalité de la réglementation dans laquelle ces dispositions s'insèrent.

Quant à l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172

65 Tout d'abord, force est constater que, dans la plupart des langues de l'Union autres que l'anglais et le français, la rédaction de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 est analogue à celle de la version anglaise.

66 Ensuite, ainsi qu'il a été relevé au point 44 ci-dessus, la décision 2011/172 vise notamment à aider les autorités égyptiennes à lutter contre le détournement de fonds publics en gelant les avoirs des personnes, qui peuvent être, d'après la version anglaise, « identifiées » (identified) ou, d'après la version française, « reconnues » comme « responsables » de tels faits. Or, si le Conseil devait attendre que des condamnations pénales aient été prononcées à l'encontre de ces personnes par des juridictions égyptiennes, l'effet utile de la décision 2011/172 serait sérieusement compromis. En effet, dans une telle hypothèse, les personnes concernées disposeraient, au cours de la procédure pénale, du temps nécessaire pour transférer leurs avoirs dans des États ne pratiquant aucune forme de coopération avec les autorités égyptiennes.

67 Dans ces conditions, il convient de conférer à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 une interprétation large. Cette disposition doit donc être interprétée en ce sens qu'elle vise cinq cercles de personnes distincts. Le premier est constitué des personnes qui, à l'issue d'une procédure judiciaire, ont été jugées coupables de « détournement de fonds publics égyptiens ». Le deuxième est formé de leurs « associés » au sens strict, c'est-à-dire des personnes ayant été reconnues, par une juridiction pénale, comme étant leurs complices. Le troisième comprend, quant à lui, les personnes poursuivies pénalement pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens ». Le quatrième englobe les personnes poursuivies pénalement en tant qu'associées (c'est-à-dire en tant que complices) de celles auxquelles sont reprochés de tels faits. Le cinquième correspond à l'ensemble des personnes faisant l'objet de procédures judiciaires connexes à des poursuites pénales pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens », qui, à ce titre, peuvent être qualifiées de personnes associées aux individus visés par ces poursuites pénales. Ce cinquième cercle de personnes regroupe notamment celles ayant pu, le cas échéant à leur insu, bénéficier du produit de « détournement de fonds publics égyptiens » et faisant l'objet, à ce titre, de mesures conservatoires, édictées dans un cadre judiciaire, et destinées à préserver les avoirs issus desdits détournements.

Quant à la compatibilité de l'interprétation de la décision 2011/172 avec des principes ou des normes juridiques de rang supérieur à celle-ci

68 Selon une jurisprudence constante, lorsqu'un texte de droit dérivé exige une interprétation, il doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions des traités et des autres normes ayant la même valeur juridique que ceux-ci (arrêt de la Cour du 10 septembre 1996, Commission/Allemagne, C-61/94, Rec. p. I-3989, point 52 ; arrêt du Tribunal du 13 avril 2011, Allemagne/Commission, T-576/08, Rec. p. II-1578, point 103).

69 Au cas particulier, il importe de vérifier si l'interprétation large de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, qui est donnée au point 67 ci-dessus, est compatible avec le principe selon lequel les dispositions prévoyant des sanctions administratives sont d'interprétation stricte ainsi qu'avec le principe de la présomption d'innocence.

– S'agissant du principe selon lequel les dispositions prévoyant des sanctions administratives sont d'interprétation stricte

70 Selon la jurisprudence, le principe de légalité des délits et des peines, consacré à l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de la personne poursuivie (arrêt de la Cour du 12 décembre 1996, X, C-74/95 et C-129/95, Rec. p. I-6609, point 25).

71 Or, ce principe est invocable non seulement à l'encontre de décisions infligeant des sanctions pénales au sens strict, mais également à l'encontre de celles imposant des sanctions administratives (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commission, C-352/09 P, Rec. p. I-2359, point 80).

72 Par suite, le principe de légalité des délits et des peines impose de ne pas appliquer des dispositions instaurant des sanctions administratives de manière extensive au désavantage de la personne visée.

73 Dans ces conditions, si la décision 2011/172 prévoyait des sanctions administratives et, ainsi, entrait dans le champ d'application de l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la charte des droits fondamentaux, il conviendrait d'en retenir une interprétation stricte.

74 Toutefois, tel n'est pas le cas.

75 En effet, les prévisions de l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la charte des droits fondamentaux sont identiques à celles de l'article 7, paragraphe 1, première phrase, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux, elles doivent donc être interprétées à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »).

76 Or, selon cette jurisprudence, l'article 7 de ladite convention ne peut être utilement invoqué qu'au soutien de la contestation d'une « peine ». Or, le point de départ de toute appréciation de l'existence d'une « peine » consiste à déterminer si la mesure en question est imposée à la suite d'une condamnation pour une « infraction ». D'autres éléments sont également pertinents à cet égard, à savoir la qualification de la mesure en cause par le droit applicable, sa nature et son but, les procédures associées à son adoption et à son exécution, ainsi que sa gravité. Toutefois, la gravité de la mesure n'est pas décisive puisque de nombreuses mesures non pénales de nature préventive peuvent avoir un impact substantiel sur la personne concernée (Cour eur. D. H., arrêt M. c. Allemagne du 17 décembre 2009, nº 19359/04, § 120).

77 En l'espèce, premièrement, aucune disposition du droit de l'Union ne confère une connotation pénale au gel d'avoirs instauré par l'article 1er de la décision 2011/172.

78 Deuxièmement, les dispositions posant le régime de ce gel d'avoirs ne visent ni à punir ni à empêcher la réitération d'un quelconque comportement. Elles ont pour seul objet de préserver les actifs détenus par les personnes, entités et organismes visés à l'article 1er de la décision 2011/172 conformément aux objectifs mentionnés à l'article 21, paragraphe 2, sous b) et d), TUE (voir point 44 ci-dessus) (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du Tribunal du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, non publié au Recueil, point 101, et du 7 décembre 2010, Fahas/Conseil, T-49/07, Rec. p. II-5555, point 67).

79 Troisièmement, les effets de ces dispositions sont limités dans le temps et réversibles : le gel d'avoirs qu'elles prévoient doit s'appliquer, conformément à l'article 5 de la décision 2011/172, durant une période déterminée, et le Conseil, qui en assure un suivi constant, peut à tout moment décider d'y mettre fin.

80 Par suite, ce gel d'avoirs ne constitue pas une sanction administrative, ni n'entre dans le champ d'application de l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la charte des droits fondamentaux.

81 Il s'ensuit que le principe selon lequel les dispositions instaurant des sanctions administratives sont d'interprétation stricte n'interdit pas au Tribunal de retenir une interprétation large de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 telle que celle donnée au point 67 ci-dessus.

– S'agissant du principe de la présomption d'innocence

82 Il est certes vrai que le principe de la présomption d'innocence est consacré, dans l'ordre juridique de l'Union, à l'article 48, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux. Or, ce principe, qui, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de ladite charte, doit être interprété à la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH, exige qu'aucun représentant d'une autorité publique ne déclare une personne coupable d'une infraction avant que sa culpabilité n'ait été établie par un tribunal (voir Cour eur. D. H., arrêts Allenet de Ribemont du 10 février 1995, série A, nº 308, §§ 35 à 36, et Lizaso Azconobieta c. Espagne du 28 juin 2011, nº 28834/08, § 37). Par ailleurs, ledit principe se trouve atteint par des déclarations ou des décisions qui reflètent le sentiment que la personne est coupable, qui incitent le public à croire en sa culpabilité ou qui préjugent de l'appréciation des faits par le juge compétent (voir Cour eur. D. H., arrêts Pandy c. Belgique du 21 septembre 2006, nº 13583/02, § 42, et Păvălache c. Roumanie du 18 octobre 2011, nº 38746/03, § 116).

83 Toutefois, en adoptant la décision 2011/172, le Conseil n'a pas reconnu, lui-même, les personnes visées à l'article 1er, paragraphe 1, coupables de faits réprimés par le droit pénal égyptien ou par le droit d'un État membre de l'Union. En outre, il n'a pas incité le « public » à croire, à tort, en la culpabilité de ces personnes. Enfin, il n'a pas préjugé de l'appréciation des faits par le juge compétent, en Égypte. Il s'est borné à préciser que différentes catégories de personnes rappelées au point 67 ci-dessus étaient visées par un gel de leurs avoirs, lequel était, ainsi qu'il a été relevé au point 77 ci-dessus, dépourvu, par lui-même, de connotation pénale.

84 Il suit de là que le principe de la présomption d'innocence ne s'oppose pas à l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 donnée au point 67 ci-dessus (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du Tribunal du 2 septembre 2009, El Morabit/Conseil, T-37/07 et T-323/07, non publié au Recueil, point 40).

En ce qui concerne le motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172

Quant à la nécessité de procéder à une interprétation du motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172

85 Il convient de rappeler que l'inscription du nom des requérants sur la liste annexée à la décision 2011/172 a eu pour effet de les soumettre au gel d'avoirs dont le régime est défini aux articles 1er, 2, 3 et 5 de cette même décision. Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'annexe à la décision 2011/172 a été publiée dans toutes les langues officielles de l'Union.

86 La version anglaise de cette annexe précise que les avoirs des requérants ont été gelés au motif qu'ils étaient, chacun, visés par des procédures judiciaires engagées par les autorités égyptiennes relatives au détournement de fonds publics sur la base de la convention des Nations unies contre la corruption (« judicial proceedings by the Egyptian authorities in respect of the misappropriation of State Funds on the basis of the United Nations Convention against corruption »). Cette version linguistique fait donc référence à de simples « procédures » judiciaires visant les requérants. En l'absence de toute précision à cet égard, il convient de considérer que ces procédures peuvent n'être que connexes à des poursuites pénales pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens ».

87 En revanche, la version française de l'annexe à la décision 2011/172, qui, ainsi qu'il a été relevé au point 58 ci-dessus, a été invoquée par les requérants dans un courrier du 13 mai 2011 adressé au Conseil, indique que les requérants étaient sujets à des « poursuites judiciaires par les autorités égyptiennes pour détournement de fonds publics, sur la base de la convention des Nations unies contre la corruption ». À sa lecture, il semble que c'est en raison de l'existence de « poursuites », par nature pénales, diligentées à leur encontre pour des faits de détournements de fonds publics, que les requérants ont fait l'objet d'un gel de leurs avoirs.

88 Ainsi, des disparités importantes apparaissent entre les versions française et anglaise de l'annexe à la décision 2011/172.

89 Or, en présence de divergences entre certaines versions linguistiques d'un acte individuel adressé à une personne relevant de la juridiction d'un État tiers, il convient de procéder à une interprétation de celui-ci en tenant compte, d'une part, des autres versions linguistiques et, d'autre part, du contexte et de la finalité de la réglementation sur la base de laquelle il a été adopté.

90 Par ailleurs, il ressort d'une jurisprudence constante qu'un acte d'exécution doit faire l'objet, si possible, d'une interprétation conforme aux dispositions de l'acte de base (voir, en ce sens, arrêt Commission/Allemagne, point 68 supra, point 52, et la jurisprudence citée).

91 En l'espèce, ainsi qu'il a été exposé au point 26 ci-dessus, l'annexe à la décision 2011/172 constitue un faisceau de décisions individuelles d'exécution de l'article 1er, paragraphe 1, de cette même décision. Le motif pour lequel les requérants ont été soumis à un gel de leurs avoirs, qui figure sur cette annexe, doit donc faire l'objet d'une interprétation, conformément aux principes dégagés aux deux points précédents.

Quant à l'interprétation du motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172

92 Tout d'abord, il convient de relever que les différentes versions linguistiques de l'annexe à la décision 2011/172 peuvent être regroupées en deux groupes d'importance comparable : dans certaines langues officielles de l'Union, cette annexe présente une rédaction analogue à la version anglaise, tandis que, dans d'autres langues officielles, son texte est proche de la version française. La comparaison des versions linguistiques de ladite annexe n'est donc d'aucun secours : elle ne révèle pas l'intention de l'auteur de l'acte, ni ne met en lumière une éventuelle erreur de plume affectant une ou plusieurs des versions linguistiques.

93 Ensuite, il apparaît que, quelle que soit la variante linguistique retenue, le motif pour lequel les requérants ont été soumis à un gel de leurs avoirs, et qui figure dans l'annexe à la décision 2011/172, est conforme à l'article 1er, paragraphe 1, de cette même décision, tel qu'interprété au point 67 ci-dessus. En effet, cet article prévoit de geler non seulement les avoirs des personnes visées à titre personnel par des « poursuites » pénales, en Égypte, pour des faits de détournements de fonds

publics, mais aussi, notamment, ceux des personnes concernées, dans ce même pays, par de simples « procédures judiciaires » (judicial proceedings) connexes à des poursuites pénales pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens ».

94 Enfin, il convient de relever que l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 permet de geler les avoirs de cinq catégories de personnes (voir point 67 ci-dessus). Or, la version française de son annexe ne permet de viser qu'une seule de ces catégories, à savoir celle des personnes poursuivies pénalement pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens » (voir point 87 ci-dessus). Quant à la version anglaise de ladite annexe, elle couvre trois catégories de personnes, à savoir, outre les personnes poursuivies pénalement pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens », celles poursuivies en tant que complices de tels faits et celles faisant l'objet de procédures judiciaires connexes à des poursuites pénales pour des faits de « détournement de fonds publics égyptiens » (voir point 86 ci-dessus). Ainsi, cette dernière version linguistique donne au motif d'inscription des requérants sur la liste annexée à la décision 2011/172 un sens et une portée de nature à couvrir plus largement le champ d'application de l'article 1er, paragraphe 1, de ladite décision. Elle répond donc mieux à l'objectif poursuivi par cet article.

95 Conformément au libellé de la version anglaise, il convient donc de retenir que le Conseil a entendu geler les avoirs des requérants au motif qu'ils faisaient l'objet d'une procédure judiciaire en Égypte présentant un lien, quel qu'il soit, avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics.

En ce qui concerne le respect des critères posés à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172

96 Selon les critères posés à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, avaient vocation à être inscrits sur la liste annexée à la décision 2011/172 les noms des personnes relevant des cinq catégories énoncées au point 67 ci-dessus.

97 En l'espèce, comme il a été précisé au point 95 ci-dessus, le Conseil a inscrit le nom des requérants sur la liste annexée à la décision 2011/172 au seul motif qu'ils faisaient l'objet d'une procédure judiciaire en Égypte présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics.

98 Or, ainsi qu'il a été relevé aux points 94 et 95 ci-dessus, un tel motif est au nombre de ceux énoncés à l'article 1er, paragraphe 1, de cette même décision. En effet, il renvoie à trois des cinq cas envisagés par cet article.

99 Il s'ensuit que, en inscrivant le nom des requérants sur la liste annexée à la décision 2011/172, le Conseil n'a pas méconnu les critères qu'il avait lui-même énoncés à l'article 1er, paragraphe 1, de cette même décision.

En ce qui concerne le respect des critères posés à l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011

100 Tout d'abord, il convient de rappeler que la structure du règlement nº 270/2011 est analogue à celle de la décision 2011/172, de sorte que les considérations énoncées au point 26 ci-dessus trouvent, ainsi qu'il a été relevé au point 27 ci-dessus, à s'appliquer mutatis mutandis s'agissant du règlement nº 270/2011 et de son annexe I. Dès lors, les personnes visées à ladite annexe I doivent répondre aux critères posés à l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011.

101 Ensuite, il convient de relever que ces critères sont identiques à ceux prévus à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172. À cet égard, l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011 présente une rédaction semblable à celle de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, auquel il renvoie d'ailleurs.

102 Enfin, les motifs d'inscription du nom des requérants sur la liste figurant à l'annexe I du règlement nº 270/2011 sont identiques à ceux pour lesquels leur nom a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172.

103 Par suite, pour les motifs exposés ci-dessus, il convient de conclure que les critères posés à l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011 ont été respectés en l'espèce.

104 Il résulte de tout ce qui précède que le deuxième moyen doit être écarté.

3. *Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation*

105 Aux termes de l'article 296,deuxième alinéa, TFUE, « [l]es actes juridiques sont motivés […] »

106 En vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux, le droit à une bonne administration comprend notamment « l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions ».

107 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE et l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux doit être adaptée à la nature de l'acte attaqué et au contexte dans lequel celui-ci a été adopté. Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications de la mesure prise, et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce (voir arrêt de la Cour du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, points 50 et 53, et la jurisprudence citée).

108 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 et de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux 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. Ainsi, d'une part, 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 Conseil/Bamba, point 107 supra, points 53 et 54, et la jurisprudence citée). D'autre part, le degré de précision de la motivation d'un acte doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles celui-ci doit intervenir (voir arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665, point 141, et la jurisprudence citée).

109 En particulier, la motivation d'une mesure de gel d'avoirs ne saurait, en principe, consister seulement en une formulation générale et stéréotypée (voir, en ce sens, arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, point 108 supra, point 143). Sous les réserves énoncées au point 108 ci-dessus, une telle mesure doit, au contraire, indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère que la réglementation pertinente est applicable à l'intéressé (voir arrêt Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, point 108 supra, point 143, et la jurisprudence citée ; voir, en ce sens, arrêt Conseil/Bamba, point 107 supra, point 52).

110 En l'espèce, les requérants font valoir que la motivation de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011 est insuffisante.

111 Au soutien de ce moyen, les requérants exposent, en premier lieu, que le Conseil n'a pas indiqué clairement la raison pour laquelle il considérait qu'ils remplissaient le critère posé à l'article 1er de la décision 2011/172.

112 En second lieu, les requérants soutiennent que la motivation qui est donnée dans l'annexe à la décision 2011/172 n'est pas assez circonstanciée. En effet, cette annexe ferait état d'une « vague allégation en rapport avec des poursuites judiciaires sur le fondement d'une convention inconnue des requérants ». En tout état de cause, les énonciations figurant dans ladite annexe ne permettraient pas, selon eux, de savoir pour quelle raison le Conseil estime que les mesures restrictives continuent à être justifiées.

113 Toutefois, il apparaît que la décision 2011/172 mentionne clairement l'article 29 TUE, au visa duquel elle a été adoptée. Ensuite, il ressort du titre de l'annexe à la décision 2011/172 que celle-ci consiste en une « [l]iste des personnes physiques et morales, entités et organismes visés à l'article 1er ». Enfin, le règlement nº 270/2011 vise l'article 215, paragraphe 2, TFUE. Quant à l'annexe I de ce règlement, elle indique clairement qu'elle consiste en une « [l]iste des personnes physiques et morales, des entités et des organismes visés à l'article 2, paragraphe 1 ». Ainsi, le Conseil a indiqué, de manière univoque, quelle était, selon lui, la base juridique de la décision 2011/172, du règlement nº 270/2011 et des annexes à ces actes.

114 Par ailleurs, il ressort de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011 que les requérants ont été assujettis à des mesures restrictives « au regard de la situation en Égypte », au motif qu'ils faisaient l'objet d'une procédure judiciaire en Égypte présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics (voir point 86 ci-dessus). Les considérations de fait sur le fondement desquelles le Conseil a estimé que les requérants devaient faire l'objet du gel d'avoirs prévu à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 sont ainsi suffisamment circonstanciées pour que ceux-ci puissent en contester l'exactitude devant le Conseil, puis devant le juge de l'Union. Au surplus, en anglais, langue employée par les requérants dans leurs échanges avec le Conseil ainsi qu'au cours de la présente procédure, ces considérations sont univoques.

115 Lesdites considérations ne présentent d'ailleurs pas un caractère stéréotypé. En effet, elles ne calquent pas la rédaction d'une disposition de portée générale. En outre, elles sont, certes, les mêmes que celles sur le fondement desquelles les autres personnes physiques mentionnées à l'annexe à la décision 2011/172 ainsi qu'à l'annexe I au règlement nº 270/2011 ont été soumises à un gel de leurs avoirs. Toutefois, elles visent à décrire la situation concrète des requérants, qui, au même titre que d'autres, ont, d'après le Conseil, fait l'objet de procédures judiciaires présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics.

116 Il s'ensuit que les actes attaqués comportent l'énoncé des éléments de droit et de fait qui en constituent, d'après leur auteur, le fondement. Ainsi, leur libellé fait apparaître clairement le raisonnement suivi par le Conseil.

117 Dans ces conditions, le troisième moyen doit être écarté.

4. *Sur le quatrième moyen, tiré d'erreurs de fait et de qualification juridique des faits*

118 Comme il a été indiqué ci-dessus, il ressort de l'annexe à la décision 2011/172 ainsi que de l'annexe I au règlement nº 270/2011 que les requérants ont, tous, été soumis à un gel de leurs avoirs au seul motif qu'ils faisaient l'objet d'une procédure judiciaire en Égypte présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics.

119 Les requérants font valoir, en substance, que ce motif est entaché d'erreurs de fait et de qualification juridique des faits. Ce moyen comporte deux branches.

120 Par la première branche, les requérants soutiennent que les deuxième, troisième et quatrième requérantes ne font pas l'objet de procédures judiciaires en Égypte.

121 Par la seconde branche, les requérants allèguent que, si le premier requérant « fait actuellement l'objet de procédures judiciaires », il n'en reste pas moins que ces procédures ne visent pas des faits de détournement de fonds publics tels que ceux mentionnés dans l'annexe à la décision 2011/172.

En ce qui concerne la première branche du moyen

122 Par lettre du 1er avril 2011, les requérants ont indiqué au Conseil qu'ils supposaient que le nom du premier requérant avait été inscrit sur les listes figurant à l'annexe de la décision 2011/172 et à l'annexe I du règlement nº 270/2011 à la suite d'une demande en ce sens émanant d'une personne ou d'un organisme égyptiens. Ils ont par ailleurs demandé au Conseil, d'une part, d'indiquer quel était cette personne ou cet organisme et, d'autre part, de fournir une copie de sa demande et des éléments l'accompagnant.

123 Par lettre du 7 juin 2011, le Conseil a précisé au cabinet d'avocats des requérants qu'il avait reçu une « lettre datée du 13 février 2011 du ministre égyptien des Affaires étrangères comprenant une demande du procureur général égyptien tendant au gel des avoirs de certains anciens ministres et officiels », au nombre desquels figurait le premier requérant. Jointe à cette lettre du Conseil figurait une copie d'un document daté du 13 février 2011 sur lequel apparaissait l'en-tête du cabinet du ministre des Affaires étrangères égyptien. Dans ce document non signé, il était fait état d'une demande du procureur général égyptien tendant à ce que les avoirs d'« anciens ministres, officiels et ressortissants » égyptiens soient gelés. Au nombre des personnes visées par cette demande figurait le premier requérant, mais non les deuxième, troisième et quatrième requérantes.

124 Entre-temps, le cabinet d'avocats des requérants a demandé au Conseil, par lettre du 13 mai 2011, qu'il lui fournisse, notamment, l'ensemble des éléments de preuve sur lesquels il s'était fondé pour imposer un gel d'avoirs à l'encontre de ses clients. Ledit cabinet d'avocats a adressé, par la suite, deux autres courriers au Conseil, les 9 juin et 15 juillet 2011.

125 Par lettre du 29 juillet 2011, le Conseil a répondu aux courriers du cabinet d'avocats des requérants datés des 13 mai, 9 juin et 15 juillet 2011. Dans cette réponse, il n'est pas fait référence à d'éventuelles poursuites judiciaires à l'encontre des deuxième, troisième et quatrième requérantes. Il est uniquement indiqué ce qui suit :

« [Celles-ci] apparaissent sur la liste des personnes visées par la demande d'entraide judiciaire susmentionnée des autorités égyptiennes (elles apparaissent sous les numéros 2, 3 et 4 sur la liste jointe). La demande indique que des ordonnances tendant à la saisie des avoirs de toutes les personnes de la liste ont été adoptées par le procureur général égyptien et que cette ordonnance a été confirmée par la juridiction pénale. »

126 Jointe à cette lettre du Conseil du 29 juillet 2011, se trouvait une note portant la référence NV93/11/ms, du 24 février 2011, par laquelle l'ambassade de la République arabe d'Égypte à Bruxelles (Belgique) demandait au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de transmettre aux « autorités judiciaires compétentes » une demande d'entraide judiciaire émanant du bureau du procureur général égyptien.

127 À cette note étaient annexés trois documents.

128 Le premier d'entre eux était le texte, non daté et non signé, de la demande d'entraide judiciaire. Cette demande, rédigée en anglais, tendait au « gel, à la confiscation et au recouvrement des avoirs de certains anciens ministres et officiels ». Elle faisait référence à « l'investigation menée par le ministère public égyptien dans les affaires portant les numéros 162 et 234 de l'année 2010 [...] ; 34, 36, 38, 39, 55 et 70 de l'année 2011 [...] ainsi que [dans] l'affaire portant le numéro 137/2011 [...] visant des délits de corruption, d'usurpation d'avoirs publics, et des délits de blanchiment d'argent commis par d'anciens

ministres et officiels » et listait quinze personnes, au nombre desquelles figuraient les quatre requérants. Puis, elle indiquait, d'une part, que le procureur général égyptien avait décidé de saisir les avoirs des personnes ainsi listées et, d'autre part, que cette saisie avait été « approuvée par la juridiction pénale ».

129 Le deuxième document annexé à la note du 24 février 2011 correspondait à une « liste d'anciens officiels, [de leurs] épouses et enfants », dans laquelle les deuxième, troisième et quatrième requérantes figuraient, respectivement, en deuxième, troisième et quatrième position.

130 Le troisième document annexé à la note du 24 février 2011 se présentait comme un résumé des accusations portées contre le premier requérant dans « l'affaire numéro 38 de l'année 2011 », affaire qui était mentionnée dans la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus. Ce document n'était pas daté. Il était par ailleurs dépourvu d'en-tête et de signature. Mais, tout comme la note du 24 février 2011 et l'ensemble des autres pièces lui étant annexées, il comportait le cachet de l'ambassade de la République arabe d'Égypte à Bruxelles.

131 En définitive, aucun des documents susmentionnés ne suggère que les deuxième, troisième et quatrième requérantes aient été sujettes à des poursuites pénales, en Égypte, pour des faits de détournement de fonds publics.

132 En revanche, la demande d'entraide judiciaire évoquée au point 128 ci-dessus indique, de manière univoque, que, le 24 février 2011, soit moins d'un mois avant l'adoption de la décision 2011/172 et du règlement n° 270/2011, l'ensemble des requérants faisaient l'objet d'une ordonnance du procureur général égyptien tendant à la saisie de leurs avoirs, laquelle avait été approuvée par une juridiction pénale et était connexe à des investigations relatives à des détournements de fonds publics.

133 Les requérants n'ont, au demeurant, produit aucun élément de nature à jeter un doute sur l'exactitude des indications factuelles portées sur cette demande d'entraide judiciaire. Au contraire, une décision juridictionnelle égyptienne, dont ils ont déposé au greffe du Tribunal une traduction le 5 mars 2013, confirme que la deuxième requérante faisait encore l'objet d'un gel de ses avoirs le 30 janvier 2013. Au surplus, les requérants n'ont pas contesté, lors de l'audience, l'existence de l'ordonnance, susmentionnée, de saisie.

134 Or, étant visées par l'ordonnance susmentionnée du procureur général égyptien, les deuxième, troisième et quatrième requérantes constituaient des personnes faisant l'objet d'une procédure judiciaire en Égypte présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics. En les qualifiant de la sorte dans l'annexe de la décision 2011/172, le Conseil n'a donc commis ni erreur de fait ni erreur de qualification juridique des faits.

135 La première branche du moyen doit donc être écartée.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen

136 Au soutien de la seconde branche du moyen, les requérants prétendent que le premier requérant est uniquement accusé d'avoir été complice de faits qualifiables de délivrance illicite de licences.

137 Toutefois, il ressort clairement du document mentionné au point 130 ci-dessus que, dans « l'affaire numéro 38 de l'année 2011 », le premier requérant était « accusé », d'une part, d'avoir « usurpé les actifs » d'une « entreprise du secteur public dont les actions [étaient] détenues par l'État » et, d'autre part, d'avoir « commis les délits consistant à profiter d'actifs publics et à les détériorer, ainsi qu'à usurper et […] à faciliter l'usurpation [de tels actifs] ».

138 Plus spécifiquement, dans ce document, il était reproché au premier requérant :

— d'avoir usé de son influence, en tant que président-directeur général d'une « entreprise du secteur public dont les actions [étaient] détenues par l'État », pour, premièrement, procéder à un échange d'actions au bénéfice d'une « société privée » qu'il contrôlait, deuxièmement, permettre à cette société privée de réaliser des succès commerciaux aux dépens de ladite « entreprise du secteur public » et, troisièmement, augmenter illégalement la participation de la « société privée » en cause dans le capital de l'« entreprise du secteur public » mentionnée ci-dessus ;

— et d'avoir omis de payer ses dettes envers cette dernière entreprise et des banques.

139 Ainsi, le premier requérant faisait l'objet de poursuites pénales en Égypte pour des faits qualifiés par le ministère public égyptien d'« usurpation d'avoirs publics ».

140 Or, le Tribunal constate que cette qualification correspond, en substance, à celle de « détournement de fonds publics », qui est retenue dans la décision 2011/172 et le règlement n° 270/2011.

141 Dans ces conditions, le Conseil n'a pas commis d'erreur de fait ou d'erreur de qualification des faits en inscrivant le premier requérant sur la liste annexée aux actes litigieux.

142 Cherchant à remettre en cause cette conclusion, les requérants ont allégué, dans la réplique, que ni la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus ni les documents qui y étaient annexés ne permettaient de les identifier comme des personnes « responsables du détournement de fonds publics égyptiens », qui, ce faisant, privaient le peuple égyptien du bénéfice d'un développement durable de l'économie et de la société et entravaient l'instauration de la démocratie dans le pays ou comme des individus associés à de telles personnes.

143 Cependant, en tout état de cause, une telle circonstance ne saurait entacher d'illégalité les actes attaqués. À cet égard, il convient de rappeler que l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, qui définit les critères d'inclusion dans la liste annexée à cette même décision, ne vise que les catégories de personnes mentionnées au point 67 ci-dessus. Certes, le deuxième considérant de la décision 2011/17 indique que ces personnes « privent ainsi le peuple égyptien des avantages du développement durable de son économie et de sa société et compromettent l'évolution démocratique du pays ». Toutefois, cette indication ne constitue pas une condition supplémentaire, qui doit être respectée lors de l'inclusion du nom d'une nouvelle personne dans la liste annexée à la décision 2011/172. Il s'agit uniquement d'une explicitation de l'objectif final poursuivi par cette décision. En effet, ce considérant se borne à préciser que les personnes visées à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 sont susceptibles de priver « le peuple égyptien des avantages du développement durable de son économie et de sa société et [d'entraver] l'évolution démocratique du pays ».

144 Au surplus, il convient de relever qu'aucun des cinq arguments avancés par les requérants au soutien du grief mentionné au point 142 ci-dessus n'est fondé.

145 Premièrement, les requérants ont prétendu que les documents annexés à la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus ne faisaient « pas référence à la moindre condamnation pour le moindre délit » ni ne se référaient à une inculpation. Ces documents se borneraient, selon eux, « à résumer certaines plaintes déposées contre le premier requérant », et ne donneraient, in fine, « aucune indication sur le point de savoir si une ou toutes les plaintes [qu'ils mentionnent ont] donné lieu à des poursuites judiciaires […] pour détournement de fonds publics ».

146 Toutefois, il est, certes, vrai que les documents annexés à la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus ne mentionnent aucune condamnation par une juridiction pénale. Toutefois, cette circonstance est dépourvue d'incidence. En effet, les personnes visées à l'article 1er, paragraphe 1, de la

décision 2011/172 ne sont pas uniquement celles ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour détournement de fonds publics, mais aussi, notamment, celles visées par des procédures judiciaires se rapportant à des investigations portant sur de tels faits (voir point 67 ci-dessus).

147 En outre, il est inexact de prétendre qu'aucun des documents annexés à la demande d'entraide judiciaire ne visait une inculpation pour des faits de détournements de fonds publics. En effet, ainsi qu'il a été relevé aux points 139 et 140 ci-dessus, le document mentionné au point 130 ci-dessus faisait état de poursuites pénales, menées en Égypte, à l'encontre du premier requérant pour des faits qualifiables de détournement de fonds publics.

148 Deuxièmement, les requérants ont souligné que la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus « ne donn[ait] aucune indication sur le quantum des avoirs gelés ou quant au type d'entraide judiciaire demandée, quant à la juridiction sollicitée ou quant à la raison pour laquelle cette entraide [était] nécessaire ».

149 Cependant, la circonstance que les éléments de preuve sur lesquels le Conseil s'est fondé ne comportent pas de telles indications est dépourvue d'incidence sur la solution du litige. Elle ne permet, en tout état de cause, pas de démontrer que le Conseil a commis une erreur de fait en estimant que les requérants faisaient l'objet de procédures judiciaires présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics.

150 Troisièmement, les requérants ont exposé que la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus « ne sugg[érait] pas même une action législative de l'Union européenne ».

151 Toutefois, cet argument repose sur la prémisse erronée selon laquelle le Conseil ne pouvait geler les avoirs du requérant qu'à condition d'avoir reçu une demande en ce sens de la part des autorités égyptiennes. Au contraire, il avait vocation à geler les fonds de toutes les personnes remplissant les critères énoncés à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172, que la situation de ces personnes lui ait été révélée par les autorités égyptiennes ou par d'autres sources.

152 Quatrièmement, les requérants ont soutenu que la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus était entachée d'inexactitude. Tout d'abord, il serait fait référence, dans les documents annexés à cette demande, à des dettes de 7 milliards de livres égyptiennes, alors que cet élément factuel se rapporte à une plainte à laquelle les autorités égyptiennes n'ont pas donné suite. Ensuite, les « autres plaintes » n'auraient pas trait à des faits de détournement de fonds publics, mais à des faits relatifs à une société dans laquelle l'État égyptien n'avait détenu qu'une participation minoritaire. Ces autres plaintes auraient par ailleurs été déposées en l'absence de tout élément de preuve les étayant. Enfin, elles seraient relatives à des faits commis non par le premier requérant, mais par des sociétés dans lesquelles celui-ci détenait des participations majoritaires.

153 Certes, il est vrai que, dans le document mentionné au point 130 ci-dessus, il était indiqué, dans le descriptif de la seule affaire concernant le premier requérant, à savoir « l'affaire numéro 38 de l'année 2011 », que celui-ci avait omis de régler des dettes d'un montant de 7 milliards de livres égyptiennes. Toutefois, les requérants ne produisent aucun élément de nature à démontrer que cette indication est inexacte. En tout état de cause, une éventuelle inexactitude affectant ladite indication ne serait pas susceptible d'avoir une quelconque incidence sur la solution du litige. En effet, eu égard aux considérations énoncées aux points 137 à 140 ci-dessus, elle ne suffirait pas, à elle seule, à démontrer que, sur la base du document mentionné au point 130 ci-dessus, le Conseil ne pouvait pas qualifier le premier requérant de personne faisant l'objet de procédures judiciaires se rapportant à avec des investigations pour détournement de fonds publics.

154 Quant aux autres allégations rappelées au point 152 ci-dessus, elles ont trait à des « plaintes » qui, d'après les requérants, sont autres que celle dans laquelle il était question de la dette de 7 milliards de livres égyptiennes mentionnée au point 153 ci-dessus. Elles portent ainsi sur des affaires distinctes de « l'affaire numéro 38 de l'année 2011 » évoquée dans le document mentionné au point 130 ci-dessus, sur lesquelles le Conseil ne s'est pas fondé pour établir les actes attaqués.

155 Cinquièmement, les requérants ont avancé que la demande d'entraide judiciaire décrite au point 128 ci-dessus était étayée par des documents lacunaires. Ils ont allégué que les autorités du Royaume-Uni avaient refusé de faire droit à une demande tendant au gel de leurs avoirs, car les autorités égyptiennes ne leur avaient pas fourni suffisamment d'informations pour justifier une telle mesure.

156 Toutefois, ainsi qu'il a été relevé, force est de constater que les informations livrées par la demande d'entraide judiciaire et ses annexes permettent de conclure que les requérants faisaient l'objet de procédures judiciaires présentant un lien avec des investigations portant sur des détournements de fonds publics. Par ailleurs, il importe de relever que l'allégation relative au comportement des autorités du Royaume-Uni a trait à des faits extérieurs au présent litige. De tels faits sont ainsi dénués d'incidence sur la solution de celui-ci, et ce d'autant que les requérants ne précisent pas quels documents avaient été transmis par les autorités égyptiennes aux autorités du Royaume-Uni.

157 La seconde branche doit donc être écartée dans son intégralité, de sorte que le moyen ne peut être accueilli.

5. *Sur le cinquième moyen, tiré de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective*

158 Les requérants soutiennent que les droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective ont été méconnus. Ce moyen comprend trois branches.

En ce qui concerne la première branche

159 Les requérants exposent que les éléments de preuve sur le fondement desquels leurs avoirs ont été gelés ne leur ont pas été communiqués.

160 Un tel argument manque en fait.

161 Selon la jurisprudence, ce n'est que sur demande de l'intéressé que le Conseil est tenu de donner accès aux éléments de preuve sur lesquels il s'est fondé pour instaurer un gel d'avoirs. La communication spontanée de tels éléments de preuve constituerait en effet une exigence excessive (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, T-390/08, Rec. p. II-3967, point 97).

162 En l'espèce, les requérants ont effectivement demandé au Conseil de leur présenter les éléments de preuve sur le fondement desquels avaient été établis la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011. En effet, comme il a été rappelé au point 122 ci-dessus, le cabinet d'avocats des requérants a indiqué, par lettre du 1er avril 2011, qu'il supposait que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 avaient été adoptés à la suite d'une « demande [en ce sens] émanant d'une personne ou d'une autorité égyptienne » et a prié le Conseil de « fournir une copie de cette demande et de la documentation y afférente ». Par ailleurs, il ressort du point 124 ci-dessus que, par lettre du 13 mai 2011, ce même cabinet d'avocats a rappelé que les requérants avaient « besoin de preuves et d'information, [afin d'être en mesure de] réfuter les éléments retenus à [leur] encontre, lesquels justifient prétendument [l'inscription de leur nom sur la liste annexée à la décision 2011/172] ».

163 Cependant, force est de constater que le Conseil a pleinement déféré aux demandes des requérants.

164 En effet, d'une part, il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 7 juin 2011 mentionné au point 123 ci-dessus, le Conseil a répondu à la demande du 1er avril 2011, en indiquant qu'il renvoyait les requérants à un document daté « du 13 février 2011 du ministre égyptien des Affaires étrangères comprenant une demande du procureur général égyptien tendant au gel des avoirs de certains anciens ministres et officiels, fondée sur la convention des Nations unies contre la corruption, et qui inclut [le premier requérant] sur la liste des personnes concernées ». Ce document daté du 13 février 2011 était joint au courrier du Conseil.

165 D'autre part, par une lettre du 29 juillet 2011 évoquée au point 125 ci-dessus, le Conseil a répondu, notamment, à la lettre du 13 mai 2011. Il y a invité le cabinet d'avocats des requérants à se référer non seulement aux « informations [ayant] déjà été communiquées dans la précédente lettre du Conseil, datée du 7 juin 2011 », mais également à une « note […] de la mission égyptienne auprès de l'U[nion] e[uropéenne] datée du 24 février 2011, renfermant une demande d'entraide judiciaire émanant du procureur général égyptien ». Cette note ainsi que la demande d'entraide judiciaire, décrites, respectivement, aux points 126 et 128 ci-dessus, étaient jointes à ladite lettre du Conseil.

166 Par suite, la première branche du moyen doit être écartée.

En ce qui concerne la deuxième branche

167 Les requérants prétendent, dans leur requête, que le motif pour lequel ils ont été soumis à un gel de leurs avoirs est trop vague. En outre, ils soutiennent, dans leur réplique, que ce n'est qu'au stade du mémoire en défense que le Conseil a révélé le motif véritable de ce gel d'avoirs. Ainsi, ils n'auraient pas eu la possibilité de contester utilement ce motif au moment où la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 ont été adoptés.

168 Toutefois, ces arguments reposent, en tout état de cause, sur une prémisse inexacte.

169 En effet, contrairement à ce que postulent les requérants, la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 sont suffisamment motivés (voir point 116 ci-dessus). Leur motivation a d'ailleurs été reproduite par les requérants dans leur lettre du 13 mai 2011 adressée au Conseil.

170 La deuxième branche du moyen doit donc être écartée.

En ce qui concerne la troisième branche

171 Premièrement, les requérants exposent qu'ils ont adressé au Conseil diverses observations par lettre du 13 mai 2011, mais que, dans sa lettre du 29 juillet 2011, le Conseil n'a pas répondu à l'ensemble des arguments présentés à cette occasion. Selon eux, le Conseil n'aurait, en particulier, répondu ni aux remarques concernant la motivation politique des poursuites menées, en Égypte, à l'encontre du premier requérant, ni à celles relatives à la violation des droits de la défense au cours de ces poursuites.

172 Deuxièmement, les requérants font valoir que ni la décision 2011/172 ni le règlement nº 270/2011 ne précisent que les motifs des mesures individuelles de gel d'avoirs les concernant ainsi que les éléments de preuve sur lesquels ces mesures reposent doivent leur être communiqués. Ils ajoutent que ces actes omettent d'indiquer que les personnes visées par un gel d'avoirs doivent être entendues et que leur position doit être prise en considération. Enfin, ils soutiennent que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 ne « prévoient pas de procédure de communication des éléments de preuve sur lesquels la décision d'inscrire les requérants sur la liste s'est basée, pas plus qu'ils ne prévoient d'entendre leur réponse et de correctement vérifier les allégations et éléments de preuve justifiant la décision d'inscription des requérants sur la liste et son maintien ».

173 Troisièmement, les requérants font valoir que les motifs des mesures de gels d'avoirs prises à leur encontre ne leur ont pas été communiqués antérieurement à la publication de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011. Ils soulignent également qu'ils n'ont pas été préalablement informés de leur soumission à des mesures de gel d'avoirs.

174 De tels arguments ne sauraient prospérer.

175 En effet, premièrement, ni la décision 2011/172, ni le règlement nº 270/2011, ni aucun autre texte ou principe n'impose au Conseil de répondre à chacune des observations formulées devant lui par les requérants postérieurement à l'adoption de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011, à peine d'illégalité des mesures individuelles de gel d'avoirs prises sur le fondement des dispositions de portée générale de ces actes. Ainsi, la seule circonstance que le Conseil n'ait pas répondu spécifiquement aux allégations des requérants selon lesquelles les poursuites menées, en Égypte, à l'encontre du premier requérant avaient un motif politique et méconnaissaient les droits de la défense ne saurait avoir d'incidence sur la légalité de la procédure postérieure à l'adoption de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011, et ce quel que soit le bien-fondé de telles allégations.

176 Deuxièmement, une première mesure de gel d'avoirs, telle que celle prise à l'encontre des requérants par le biais de l'annexe à la décision 2011/172 et de l'annexe I au règlement nº 270/2011, doit pouvoir bénéficier d'un effet de surprise. De ce fait, le Conseil n'est pas tenu, préalablement à l'adoption d'une telle mesure, de communiquer les motifs de cette mesure à la personne concernée (arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, point 338). De même, il n'est pas dans l'obligation d'avertir les personnes visées par une mesure de cette sorte de son adoption imminente.

177 Troisièmement, ainsi qu'il ressort des deux points précédents, aucune disposition ni aucun principe n'exige que les actes de l'Union définissant le régime que doivent suivre des mesures individuelles de gel d'avoirs contiennent des prévisions ou instaurent eux-mêmes des procédures, telles que celles décrites au point 172 ci-dessus.

178 Au demeurant, à supposer que, par les arguments exposés aux points 171 à 173 ci-dessus, les requérants aient aussi entendu faire valoir, en premier lieu, que ni les éléments de preuve sur le fondement desquels un gel d'avoirs leur a été imposé, ni les motifs de ce gel d'avoirs ne leur ont été communiqués postérieurement à l'adoption de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011, et, en second lieu, que le Conseil ne les a pas entendus, force est de constater qu'une telle argumentation doit être rejetée.

179 En effet, premièrement, l'argument tenant à ce que le Conseil n'aurait pas communiqué les éléments de preuve sur lesquels il s'est fondé doit être écarté pour les motifs exposés aux points 161 à 165 ci-dessus.

180 Deuxièmement, le principe du respect des droits de la défense ainsi que le droit à un recours effectif garanti par l'article 47, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux exigent, en principe, que l'autorité de l'Union qui adopte un acte instituant des mesures restrictives à l'égard d'une personne ou d'une entité communique les motifs sur lesquels cet acte est fondé, à tout le moins, aussi rapidement que possible après son adoption, afin de permettre à ces personnes ou entités de défendre leurs intérêts et d'exercer leur droit de recours (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, points 335 et 336, et arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 161 supra, point 92). C'est, normalement, par une communication individuelle que le Conseil doit s'acquitter de cette obligation (arrêt de la Cour du 16 novembre 2011, Bank Melli Iran/Conseil, C-548/09 P, Rec. p. I-11381, points 52 et 55).

181 Pour autant, la circonstance que le Conseil ait omis de communiquer, lui-même, les motifs d'un acte instituant des mesures restrictives n'est pas de nature à affecter la validité de cet acte lorsqu'une telle omission n'a pas eu pour effet de priver la personne ou l'entité concernée de la possibilité de connaître, en temps utile, la motivation de cet acte et d'en apprécier le bien-fondé (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2011, Bank Melli Iran/Conseil, point 180 supra, point 55).

182 En l'espèce, en tout état de cause, il ressort des termes mêmes de la lettre susmentionnée, adressée le 13 mai 2011 par le cabinet d'avocats des requérants au Conseil ainsi que de la requête que les requérants ont pu avoir accès aux motifs de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011 en temps utile pour qu'ils soient en mesure de contester ces actes. Ils ont en particulier reproduit, à la troisième page de ladite lettre, une partie des motifs de ces actes.

183 Troisièmement, les personnes physiques ou morales visées par une première décision gelant leurs avoirs disposent du droit d'être entendues par le Conseil postérieurement à l'adoption de cette décision. Toutefois, ce dernier n'est pas tenu de procéder, d'office, à l'audition desdites personnes (arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, point 341 ; arrêt du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, point 161 supra, point 98).

184 En l'espèce, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que les requérants, qui ont présenté, notamment par lettres des 1er avril et 13 mai 2011, leurs observations écrites au sujet de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011, aient demandé au Conseil à être auditionnés postérieurement à l'adoption desdits actes. Dans ces conditions, ces personnes, qui n'avaient en tout état de cause aucun droit à être auditionnées antérieurement à l'adoption de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011 (arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, point 341), ne sont pas fondées à se plaindre de ne pas avoir été entendues par le Conseil.

185 La troisième branche doit donc être écartée, de sorte que le moyen ne saurait être accueilli.

6. *Sur le sixième moyen, tiré de la méconnaissance du droit de propriété*

186 Les requérants invoquent une violation du droit de propriété. Au soutien de ce moyen, ils avancent quatre séries d'arguments.

187 Premièrement, ils allèguent que le Conseil n'a pas démontré qu'un gel total de leurs avoirs constituait la mesure la moins contraignante pour garantir l'objectif poursuivi par la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011. Selon eux, le gel d'avoirs auquel ils ont été assujettis par le Conseil serait donc disproportionné. À l'appui d'une telle affirmation, ils ajoutent, tout d'abord, qu'aucune indication n'a été donnée quant au quantum des avoirs qu'ils auraient détournés. Ensuite, ils affirment que le gel d'avoirs auquel ils ont été soumis en Égypte est suffisant, dès lors qu'il concerne des avoirs d'une valeur très supérieure à celle des biens qu'ils auraient prétendument détournés.

188 Deuxièmement, les requérants précisent, dans leur réplique, que l'interdiction faite à des tiers, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 2011/172, de mettre des ressources économiques à leur disposition est illogique, disproportionnée et contreproductive eu égard à l'objectif poursuivi par le Conseil, à savoir, le recouvrement, à l'issue de la procédure judiciaire menée en Égypte, des fonds publics susceptibles d'avoir été détournés.

189 Troisièmement, les requérants font valoir que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 portent atteinte de façon sensible et durable à leur réputation dès lors qu'ils n'ont pas seulement pour effet de geler tous leurs avoirs dans l'Union, mais aussi de les « cataloguer » comme des personnes ayant volé des avoirs égyptiens et constituant donc des ennemis du peuple égyptien.

190 Quatrièmement, les requérants prétendent que le Conseil n'a pas prouvé qu'une « interdiction de voyager » était justifiée et proportionnée.

191 À cet égard, le Tribunal constate d'emblée que la troisième série d'arguments, énoncée au point 189 ci-dessus, doit, en tout état de cause, être écartée. En effet, il convient de souligner que l'importance des objectifs poursuivis par la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 est de nature à justifier que ceux-ci aient pu avoir des conséquences négatives, même considérables, pour les requérants sans que cela affecte leur légalité (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 26 ; arrêt du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, point 161 supra, point 70).

192 Par ailleurs, la quatrième série d'arguments, énoncée au point 190 ci-dessus, est dépourvue de toute portée. En effet, ni la décision 2011/172 ni le règlement nº 270/2011 n'instaurent d'interdiction de voyager à l'encontre des requérants.

193 En définitive, seules les deux premières séries d'arguments, énoncées aux points 187 et 188 ci-dessus, sont susceptibles de venir utilement au soutien du moyen tiré de la méconnaissance du droit de propriété. Elles seront ainsi examinées, ci-après, successivement.

En ce qui concerne la première série d'arguments

194 Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux :

« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. »

195 En l'espèce, le Conseil a gelé, par la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011, durant une période déterminée, les avoirs détenus, notamment, par les requérants. Ainsi, le Conseil doit être regardé comme ayant limité l'exercice, par les requérants, du droit visé à l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, point 358). Toutefois, le droit de propriété, tel que protégé par cet article, ne constitue pas une prérogative absolue (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 14 mai 1974, Nold/Commission, 4/73, Rec. p. 491, point 14, et Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, point 355) et peut, en conséquence, faire l'objet de limitations, dans les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux.

196 Aux termes de ce dernier article, d'une part, « [t]oute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la […] [c]harte [des droits fondamentaux] doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » et, d'autre part, « [d]ans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

197 Ainsi, pour être conforme au droit de l'Union, une limitation à l'exercice du droit de propriété doit, en tout état de cause, répondre à une triple condition.

198 Premièrement, la limitation doit être « prévue par la loi » (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 1er juillet 2010, Knauf Gips/Commission, C-407/08 P, Rec. p. I-6375, point 91). En d'autres termes, la mesure dont il s'agit doit avoir une base légale.

199 Deuxièmement, la limitation doit viser un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union. Au nombre de ces objectifs figurent ceux poursuivis dans le cadre de la PESC et visés à l'article 21, paragraphe 2, sous b) et d), TUE, à savoir le soutien à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme ainsi qu'au développement durable des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté.

200 Troisièmement, la limitation ne doit pas être excessive. D'une part, elle doit être nécessaire et proportionnelle au but recherché (voir, en ce sens, arrêts Bosphorus, point 191 supra, point 26, et Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, points 355 et 360). D'autre part, le « contenu essentiel », c'est-à-dire la substance, du droit ou de la liberté en cause ne doit pas être atteint (voir, en ce sens, arrêts Nold/Commission, point 195 supra, point 14, et Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 52 supra, point 355).

201 En l'espèce, chacune de ces conditions est remplie.

202 En effet, en premier lieu, la limitation à l'exercice du droit de propriété dont il s'agit doit être regardée comme étant « prévue par la loi », au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, étant donné que les critères énoncés à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 et à l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011 ont été respectés (voir points 99 et 103 ci-dessus).

203 En deuxième lieu, ainsi qu'il a été constaté au point 44 ci-dessus, la décision 2011/172 et son annexe contribuent effectivement à la réalisation des objectifs d'intérêt général mentionnés à l'article 21, paragraphe 2, sous b) et d), TUE. Il en va de même s'agissant du règlement nº 270/2011 et de son annexe, dans la mesure où ils reflètent les prévisions de la décision 2011/172.

204 En troisième lieu, contrairement à ce que prétendent les requérants (voir point 187 ci-dessus), la restriction à l'exercice, par ceux-ci, du droit de propriété n'apparaît pas disproportionnée.

205 En effet, le principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause. Ainsi, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts de la Cour du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81, et du Tribunal du 6 mai 2010, Comune di Napoli/Commission, T-388/07, non publié au Recueil, point 143).

206 Or, les mesures que le Conseil a prises sur le fondement de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011 sont appropriées pour atteindre les objectifs rappelés au point 203 ci-dessus. En effet, ces mesures contribuent, de manière efficace, à faciliter la constatation de détournements de fonds publics commis au détriment des autorités égyptiennes et permettent qu'il soit plus aisé, pour ces mêmes autorités, d'obtenir la restitution du produit de tels détournements. Or, ainsi qu'il résulte des points 139 à 141 ci-dessus, il ressort des pièces du dossier que le premier requérant a été poursuivi, en Égypte, pour des faits qualifiables de « détournement de fonds publics ».

207 Par ailleurs, les requérants n'établissent pas que le Conseil pouvait envisager d'adopter des mesures moins contraignantes, mais tout autant appropriées que celles prévues par la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011.

208 En effet, en l'absence de décision juridictionnelle se prononçant sur le bien-fondé des poursuites judiciaires menées en Égypte, le Conseil ne pouvait, à la date d'adoption de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011, ni connaître la nature ni indiquer lui-même le quantum des éventuels détournements de fonds publics égyptiens commis par le premier requérant. Il n'était donc pas en

mesure de faire le départ entre, d'une part, les avoirs susceptibles d'être entrés dans le patrimoine des requérants consécutivement à de tels détournements et, d'autre part, le restant des biens composant le patrimoine des requérants. Dans ces conditions, rien ne permettait au Conseil de supposer que la saisie des avoirs des requérants à laquelle avaient procédé les autorités égyptiennes (voir point 132 ci-dessus) était suffisante pour couvrir les éventuelles condamnations futures du premier requérant.

209 Enfin, les inconvénients générés par les mesures de gel d'avoirs litigieuses ne sont pas démesurés par rapport aux objectifs poursuivis. À cet égard, il convient en particulier de noter, d'une part, que ces mesures présentent, par nature, un caractère temporaire et réversible (voir point 79 ci-dessus) et ne portent, dès lors, pas atteinte au « contenu essentiel » du droit de propriété, et d'autre part, que, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, de la décision 2011/172, il peut, en particulier, y être dérogé afin de couvrir les « besoins fondamentaux », les frais de justice ou bien encore les « dépenses extraordinaires » des personnes visées.

En ce qui concerne la deuxième série d'arguments

210 Par l'argument rappelé au point 188 ci-dessus, énoncé pour la première fois dans la réplique, les requérants ont invoqué, en substance, une exception d'illégalité au sens de l'article 277 TFUE, tirée de ce que l'interdiction faite à des tiers, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 2011/172, de mettre des ressources économiques supplémentaires à leur disposition constitue une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

211 Or, d'une part, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux, l'article 17, paragraphe 1, de cette même charte, qui consacre le droit de propriété, doit être interprété à la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 1er du premier protocole à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel garantit le droit au respect des « biens ».

212 D'autre part, selon la jurisprudence de la Cour EDH, l'article 1er du premier protocole ne garantit pas un droit à acquérir des « biens ». Un requérant ne peut alléguer une violation de cet article que dans la mesure où les actes qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des « valeurs patrimoniales », y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété. Lorsque l'intérêt patrimonial concerné est de l'ordre de la créance, il ne peut être considéré comme une « valeur patrimoniale » que lorsqu'il a une base juridique suffisante (voir Cour eur. D.H., arrêt Kopecký c. Slovaquie, du 28 septembre 2004, nº 44912/98, §§ 35 et 52, et la jurisprudence citée).

213 En l'espèce, il ressort de l'article 1er, paragraphe 6, de la décision 2011/172 que le paragraphe 2 de ce même article ne s'oppose pas au versement, sur les comptes gelés d'intérêts ou d'autres rémunérations de ces comptes ni n'interdit de procéder aux paiements dus au titre de contrats, d'accords ou d'obligations antérieurs à la date à laquelle ces comptes ont été gelés. Ainsi, seuls sont prohibés par l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 2011/172 les nouveaux versements de fonds effectués par des tiers et n'étant, à la date d'entrée en vigueur de cette décision, prévus par aucun acte juridique.

214 Si, cependant, en excipant de l'illégalité de cette disposition, les requérants ont entendu faire valoir qu'elle interdisait à des tiers de procéder à des paiements dus en vertu d'actes juridiques antérieurs à l'entrée en vigueur du gel de leurs avoirs, alors force est de constater que, dans cette mesure, l'exception d'illégalité qu'ils ont soulevée repose sur une prémisse inexacte.

215 Quant aux paiements futurs qui, lors de l'entrée en vigueur du gel d'avoirs, n'étaient prévus par aucun acte juridique, c'est à tort que les requérants considèrent qu'ils tombent dans le champ d'application de l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux. Ainsi, en interdisant à des tiers de les effectuer, le Conseil n'a privé les requérants d'aucun « bien », au sens de la jurisprudence de la Cour EDH mentionnée au point 212 ci-dessus.

216 Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le point de savoir si la présentation, dans la réplique, de l'argument rappelé au point 188 ci-dessus était tardive (voir point 54 ci-dessus), il convient donc d'écarter celui-ci.

217 Par conséquent, après, au demeurant, avoir relevé que le cinquième moyen, tiré de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective, devait être écarté, le Tribunal ne peut que conclure que le sixième moyen doit, lui aussi, être écarté dans son intégralité.

7. *Sur le septième moyen, tiré de la violation de la liberté d'entreprise*

218 Aux termes de l'article 16 de la charte des droits fondamentaux, « [l]a liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».

219 En l'espèce, les requérants invoquent, implicitement, une violation de cette disposition. À l'appui de ce moyen, ils exposent que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 leur interdisent totalement d'exercer des activités économiques à des fins lucratives dans l'Union.

220 Or, force est de constater que ces actes n'ont pas pour objet immédiat de s'opposer à ce que les requérants exercent de telles activités.

221 Dans ces conditions, il convient de considérer que, par les arguments rappelés au point 218 ci-dessus, les requérants font valoir que, en gelant les avoirs dont ils disposaient sur le territoire de l'Union et en interdisant aux tiers de mettre des ressources économiques supplémentaires à leur disposition au sein de l'Union, la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 ont pour conséquence indirecte de les empêcher, en pratique, de mener toute activité économique à des fins lucratives dans l'Union.

222 Même interprété de la sorte, ce moyen ne saurait être accueilli.

223 En effet, ainsi qu'il vient d'être rappelé, à l'appui du présent moyen, les requérants n'ont pas fait valoir que les diverses prohibitions posées par la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 les empêchaient de mener commerce avec des personnes physiques et morales situées sur le territoire de l'Union, tout en résidant, en ce qui les concerne, hors de ce même territoire.

224 Ils se sont contentés d'alléguer que ces actes les empêchaient, en pratique, de mener toute activité économique à des fins lucratives à l'intérieur de l'Union.

225 Toutefois, les requérants, qui, tous, sont ressortissants égyptiens, ne justifient pas même avoir été autorisés, antérieurement à l'adoption de la décision 2011/172 et du règlement nº 270/2011, à mener sur le territoire d'un État membre, en tant que ressortissants d'un pays tiers, une activité économique à des fins lucratives.

226 Dès lors, ils ne sont pas fondés à prétendre que la décision 2011/172 et le règlement nº 270/2011 ont eu pour effet de leur interdire d'exercer une activité économique à des fins lucratives dans l'Union.

227 Quand bien même les requérants auraient entendu avancer l'argument énoncé au point 223 ci-dessus, le moyen aurait, en tout état de cause, dû être écarté.

228 Certes, il est vrai que, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 2011/172, il a été interdit aux tiers de mettre des ressources économiques supplémentaires à disposition des requérants et que cette interdiction a restreint, indirectement, leur capacité à entrer en relation d'affaires avec des personnes physiques ou morales domiciliées ou ayant leur siège au sein de l'Union.

229 Toutefois, premièrement, cette restriction, prévue par une disposition de portée générale de la décision 2011/172, est, ainsi qu'il a été relevé au point 202 ci-dessus, prévue par la loi.

230 Deuxièmement, cette restriction répond au même objectif d'intérêt général que celui poursuivi par le gel des avoirs préexistants des requérants (voir point 203 ci-dessus).

231 Troisièmement, la restriction en cause n'est pas disproportionnée.

232 D'une part, cette interdiction est appropriée au regard de l'objet des actes attaqués, qui est d'aider les autorités égyptiennes à constater et à recouvrer les avoirs issus d'éventuels détournements de fonds publics égyptiens. En effet, toute modification de la situation patrimoniale des requérants résultant d'actes juridiques postérieurs à la décision 2011/172 est de nature à rendre plus complexe, voire à empêcher, la différenciation entre, d'un côté, les avoirs susceptibles de résulter de détournements de fonds publics égyptiens, et de l'autre, le restant des biens composant le patrimoine des requérants. Ainsi, le fait que le patrimoine détenu par les requérants ne puisse être augmenté par des versements trouvant leur cause postérieurement à la décision 2011/172 est de nature à faciliter l'identification et la restitution aux autorités égyptiennes des fonds publics égyptiens susceptibles d'avoir été détournés au profit de ceux-ci.

233 D'autre part, il n'existe pas de mesure moins contraignante que l'interdiction posée à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 2011/172, couplée au gel d'avoirs prévu à l'article 1er, paragraphe 1, de cette même décision, pour figer le patrimoine détenu par les requérants au sein de l'Union et, ainsi, faciliter la constatation et la restitution aux autorités égyptiennes du produit des éventuels détournements de fonds publics commis au profit des requérants.

8. *Sur le huitième moyen, tiré d'une « erreur manifeste d'appréciation »*

234 Les requérants invoquent une « erreur manifeste d'appréciation ». Au soutien de ce moyen, ils avancent deux arguments.

235 Par un premier argument, ils font valoir que, en inscrivant leur nom sur la liste annexée à la décision 2011/172, le Conseil n'a pas respecté les critères posés à l'article 1er de cette décision, commettant ainsi une « erreur manifeste d'appréciation ».

236 Toutefois, force est de constater que, bien qu'il soit présenté à l'appui du présent moyen, cet argument est identique au deuxième moyen, tiré, notamment, du non-respect des critères posés à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172. Il doit donc être écarté pour les motifs énoncés aux points 57 à 99 ci-dessus.

237 Par un second argument, les requérants prétendent que le Conseil n'a apparemment pas cherché à « apprécier » s'ils étaient « effectivement » « responsables » de détournements de fonds publics égyptiens. Ce faisant, ils postulent qu'il appartenait au Conseil de vérifier s'ils étaient pénalement responsables de détournements de fonds publics égyptiens.

238 Or, ainsi qu'il ressort du point 67 ci-dessus, un tel argument repose sur la prémisse inexacte selon laquelle seules des personnes ayant été condamnées pour de tels faits pouvaient fait l'objet du gel d'avoirs en cause.

239 Le huitième moyen ne peut donc qu'être écarté.

240 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

241 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

242 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

243 En l'espèce, dès lors que les requérants ont succombé, il convient de les condamner aux dépens. Par ailleurs, en tant qu'institution intervenante, la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Ahmed Abdelaziz Ezz ainsi que M^mes^ Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin et Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar sont condamnés à supporter, outre leurs propres dépens, ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.

3) La Commission européenne supportera ses propres dépens.

Czúcz Labucka Gratsias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 février 2014.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige 2

Procédure et conclusions des parties 5

En droit 6

1. Sur le premier moyen, tiré de ce que la décision 2011/172 et le règlement n° 270/2011 sont dépourvus de base légale 6

En ce qui concerne la portée de l'argumentation des requérants 7

En ce qui concerne l'exception d'illégalité visant l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 ... 7

Sens et portée de l'article 29 TUE 7

Respect des prévisions de l'article 29 TUE 9

En ce qui concerne l'exception d'illégalité visant l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011 .. 9

2. Sur le deuxième moyen, tiré du non-respect des critères suivant lesquels le nom de certaines personnes peut être inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172 et au règlement nº 270/2011 ... 11

En ce qui concerne les critères d'inclusion dans la liste annexée à la décision 2011/172 11

Quant à la nécessité de procéder à une interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 11

Quant à l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 12

Quant à la compatibilité de l'interprétation de la décision 2011/172 avec des principes ou des normes juridiques de rang supérieur à celle-ci 12

– S'agissant du principe selon lequel les dispositions prévoyant des sanctions administratives sont d'interprétation stricte 13

– S'agissant du principe de la présomption d'innocence 14

En ce qui concerne le motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172 14

Quant à la nécessité de procéder à une interprétation du motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172 14

Quant à l'interprétation du motif pour lequel le nom des requérants a été inscrit sur la liste annexée à la décision 2011/172 15

En ce qui concerne le respect des critères posés à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision 2011/172 .. 16

En ce qui concerne le respect des critères posés à l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 270/2011. 16

3. Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation 17

4. Sur le quatrième moyen, tiré d'erreurs de fait et de qualification juridique des faits 18

En ce qui concerne la première branche du moyen 19

En ce qui concerne la seconde branche du moyen 20

5. Sur le cinquième moyen, tiré de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective 23

En ce qui concerne la première branche 23

En ce qui concerne la deuxième branche 24

En ce qui concerne la troisième branche 24

6. Sur le sixième moyen, tiré de la méconnaissance du droit de propriété 26

En ce qui concerne la première série d'arguments 27

En ce qui concerne la deuxième série d'arguments 29

7. Sur le septième moyen, tiré de la violation de la liberté d'entreprise 30

8. Sur le huitième moyen, tiré d'une « erreur manifeste d'appréciation » 31

Sur les dépens 32