Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

5 novembre 2014*

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie — Gel des fonds — Fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie — Recours en annulation — Communication d'un acte portant des mesures restrictives — Délai de recours — Recevabilité — Droits de la défense — Procès équitable — Obligation de motivation — Charge de la preuve — Droit à une protection juridictionnelle effective — Proportionnalité — Droit de propriété — Droit à la vie privée et familiale — Application de restrictions en matière d'admission à un ressortissant d'un État membre — Libre circulation des citoyens de l'Union »

Dans les affaires jointes T-307/12 et T-408/13,

Adib Mayaleh, demeurant à Damas (Syrie), représenté par M^es^ G. Karouni et C. Dumont, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J.-P. Hix et V. Piessevaux, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle, premièrement, de la décision d'exécution 2012/256/PESC du Conseil, du 14 mai 2012, mettant en œuvre la décision 2011/782/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 126, p. 9), deuxièmement, du règlement d'exécution (UE) n° 410/2012 du Conseil, du 14 mai 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 126, p. 3), troisièmement, de la décision 2012/739/PESC du Conseil, du 29 novembre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782/PESC (JO L 330, p. 21), quatrièmement, du règlement d'exécution (UE) n° 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 111, p. 1, rectificatif au JO L 127, p. 27), cinquièmement, de la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 147, p. 14),

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie),

composé de MM. G. Berardis (rapporteur), président, O. Czúcz, M^me^ I. Pelikánová, MM. A. Popescu et E. Buttigieg, juges,

greffier : M. J. Plingers, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 avril 2014,

* Langue de procédure : le français.

rend le présent

Arrêt

Antécédents des litiges

1 Le requérant, M. Adib Mayaleh, un ressortissant syrien, naturalisé français, est le gouverneur de la Banque centrale de Syrie. Au moment de sa naturalisation, son nom a été francisé en André Mayard. Ce dernier nom est le seul qui figure sur le passeport français du requérant.

2 Le 9 mai 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement de l'article 29 TUE, la décision 2011/273/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 121, p. 11).

3 L'article 3, paragraphe 1, de la décision 2011/273 prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie et des personnes qui leur sont liées, dont la liste figure en annexe à ladite décision.

4 L'article 4, paragraphe 1, de la décision 2011/273 dispose que tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, et aux personnes, physiques ou morales, et entités qui leur sont liées, de même que tous les fonds et ressources qu'elles possèdent, détiennent ou contrôlent, sont gelés. Les modalités de ce gel sont définies aux autres paragraphes du même article.

5 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2011/273, le Conseil établit la liste des personnes concernées.

6 À la même date, le Conseil a adopté, sur le fondement de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, le règlement (UE) nº 442/2011, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 121, p. 1). L'article 4, paragraphe 1, de celui-ci prévoit le gel de tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités et organismes énumérés à l'annexe II dudit règlement, ou possédés, détenus ou contrôlés par ceux-ci.

7 La décision 2011/273 a été remplacée par la décision 2011/782/PESC du Conseil, du 1er décembre 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273 (JO L 319, p. 56).

8 L'article 18, paragraphe 1, et l'article 19, paragraphe 1, de la décision 2011/782 correspondent respectivement à l'article 3, paragraphe 1, et à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2011/273, avec l'ajout suivant lequel les mesures restrictives qui y sont énoncées s'appliquent également aux personnes bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci.

9 Le règlement nº 442/2011 a été remplacé par le règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement nº 442/2011 (JO L 16, p. 1).

10 Par la décision d'exécution 2012/256/PESC du Conseil, du 14 mai 2012, mettant en œuvre la décision 2011/782 (JO L 126, p. 9), le nom du requérant a été ajouté sur la liste figurant à l'annexe I de ladite décision, avec, dans la langue de procédure, la motivation qui suit :

« Adib Mayaleh apporte un soutien économique et financier au régime syrien dans le cadre de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie. »

11 Par le règlement d'exécution (UE) nº 410/2012 du Conseil, du 14 mai 2012, mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 1, du règlement nº 36/2012 (JO L 126, p. 3), le nom du requérant a été ajouté sur la liste figurant à l'annexe II dudit règlement, avec la même motivation que celle reprise au point 10 ci-dessus.

12 L'article 21, paragraphes 2 et 3, de la décision 2011/782 prévoit :

« 2. Le Conseil communique sa décision relative à une inscription sur la liste à la personne ou à l'entité concernée, ainsi que les motifs de l'inscription, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en donnant à cette personne ou entité la possibilité de présenter des observations.

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

13 L'article 32, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 36/2012 contient une disposition similaire.

14 Le 15 mai 2012, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2011/782, mise en œuvre par la décision d'exécution 2012/256, et par le règlement nº 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution nº 410/2012 (JO C 139, p. 19).

15 Selon cet avis, les personnes et entités concernées peuvent adresser au Conseil une demande de réexamen de la décision par laquelle elles ont été inscrites sur les listes annexées aux actes mentionnés au point 14 ci-dessus, en y joignant des pièces justificatives.

16 Le requérant ne s'est pas adressé au Conseil à la suite de son inscription sur les listes en cause. Cependant, par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 juillet 2012, le requérant a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement d'exécution nº 410/2012 et de la décision d'exécution 2012/256, en ce que ces actes le concernent.

17 Par la décision 2012/739/PESC du Conseil, du 29 novembre 2012, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782 (JO L 330, p. 21), les mesures restrictives appliquées au requérant ont été maintenues, son nom figurant à l'annexe I.A de la décision 2012/739, avec la motivation suivante :

« Adib Mayaleh est responsable de la fourniture d'un soutien économique et financier au régime syrien par le biais de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie. »

18 Le 30 novembre 2012, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues dans la décision 2012/739 et dans le règlement nº 36/2012 (JO C 370, p. 6), dont le contenu coïncide en substance avec celui de l'avis mentionné aux points 14 et 15 ci-dessus.

19 Par le règlement d'exécution (UE) nº 363/2013 du Conseil, du 22 avril 2013, mettant en œuvre le règlement nº 36/2012 (JO L 111, p. 1, rectificatif au JO L 127, p. 27), le Conseil a remplacé l'annexe II du règlement nº 36/2012, tout en maintenant le nom du requérant dans la nouvelle annexe, avec la même motivation que celle reprise au point 17 ci-dessus.

20 Le 23 avril 2013, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2012/739, mise en œuvre par la décision d'exécution 2013/185/PESC du Conseil, et par le règlement nº 36/2012, mis en œuvre par le règlement d'exécution nº 363/2013 (JO C 115, p. 5), dont le contenu coïncide en substance avec celui de l'avis mentionné aux points 14 et 15 ci-dessus.

21 Par la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO L 147, p. 14), les mesures restrictives appliquées au requérant ont été maintenues, son nom figurant à l'annexe I.A de cette décision, avec la même motivation que celle reprise au point 17 ci-dessus.

22 Le 1er juin 2013, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2013/255 et par le règlement nº 36/2012 (JO C 155, p. 1), dont le contenu coïncide en substance avec celui de l'avis mentionné aux points 14 et 15 ci-dessus.

Procédure et conclusions des parties

23 Ainsi qu'il a été rappelé au point 16 ci-dessus, par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 juillet 2012, le requérant a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement d'exécution nº 410/2012 et de la décision d'exécution 2012/256, en ce que ces actes le concernaient. Ce recours a été enregistré sous la référence T-307/12.

24 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 30 janvier 2013, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions dans l'affaire T-307/12 afin que sa demande d'annulation vise également la décision 2012/739, en ce que celle-ci le concernait (ci-après la « demande tendant à ce que le recours vise la décision 2012/739 »).

25 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 27 février 2013, le Conseil a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations sur la demande tendant à ce que le recours vise la décision 2012/739.

26 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 30 juillet 2013, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions dans l'affaire T-307/12 afin que sa demande d'annulation vise également le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255, en ce que ces actes le concernaient (ci-après, respectivement, la « demande tendant à ce que le recours vise le règlement d'exécution nº 363/2013 » et la « demande tendant à ce que le recours vise la décision 2013/255 »). À cette même date, le requérant a également introduit un second recours, qui a été enregistré sous la référence T-408/13, par lequel il a demandé l'annulation du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255, en ce que ces actes le concernaient.

27 Dans l'affaire T-307/12, par lettre déposée au greffe du Tribunal le 6 septembre 2013, le Conseil a fait savoir qu'il n'avait d'observations ni sur la demande tendant à ce que le recours vise le règlement d'exécution nº 363/2013 ni sur la demande tendant à ce que le recours vise la décision 2013/255.

28 Dans l'affaire T-408/13, le Tribunal (neuvième chambre), au titre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 de son règlement de procédure, a demandé au Conseil de préciser si le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255 avaient été communiqués directement au requérant.

29 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 15 octobre 2013, le Conseil a produit deux lettres, datées des 13 mai et 3 juin 2013 respectivement, par lesquelles il avait communiqué à l'un des représentants du requérant dans l'affaire T-307/12, M^e^ Karouni, d'abord, le règlement d'exécution n^o^ 363/2013, puis, la décision 2013/255.

30 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 30 octobre 2013, le requérant a confirmé que son représentant avait reçu les communications susmentionnées, respectivement, les 17 mai et 6 juin 2013. Le requérant a cependant souligné que ni le règlement d'exécution n^o^ 363/2013 ni la décision 2013/255 ne lui avaient été communiqués directement à son adresse.

31 Sur le fondement de l'article 50 du règlement de procédure, les parties ayant été entendues, les affaires T-307/12 et T-408/13 ont été jointes aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de la décision mettant fin à l'instance, par ordonnance du président de la neuvième chambre du Tribunal du 6 novembre 2013.

32 Le 18 décembre 2013, le Conseil a déposé le mémoire en défense dans l'affaire T-408/13.

33 Par décision du 6 janvier 2014, le Tribunal (neuvième chambre) a décidé qu'un second échange de mémoires n'était pas nécessaire, sur le fondement de l'article 47, paragraphe 1, du règlement de procédure.

34 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 21 janvier 2014, le requérant a demandé l'autorisation de présenter une réplique dans l'affaire T-408/13, afin de pouvoir prendre position sur les fins de non-recevoir soulevées par le Conseil dans le mémoire en défense mentionné au point 32 ci-dessus.

35 Le 22 janvier 2014, en application de l'article 14 du règlement de procédure et sur proposition de la neuvième chambre, le Tribunal a décidé de renvoyer les présentes affaires devant la neuvième chambre élargie.

36 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 22 janvier 2014, le requérant a demandé à pouvoir adapter ses conclusions afin que ses demandes d'annulation visent également la décision 2013/760/PESC du Conseil, du 13 décembre 2013, modifiant la décision 2013/255 (JO L 335, p. 50), et le règlement (UE) n^o^ 1332/2013 du Conseil, du 13 décembre 2013, modifiant le règlement n^o^ 36/2012 (JO L 335, p. 3) , en ce que ces actes le concernaient.

37 Par décision du 13 février 2014, le Tribunal (neuvième chambre élargie) a rejeté la demande du requérant mentionnée au point 34 ci-dessus.

38 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (neuvième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, d'inviter les parties à répondre à certaines questions. Des renseignements ont également été demandés à la République française, sur le fondement de l'article 24, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

39 Les parties ont déféré à ces mesures dans le délai imparti. De même, la République française a fourni les renseignements demandés.

40 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 3 avril 2014. À cette occasion, le requérant a notamment déclaré, d'une part, que le recours dans l'affaire T-408/13 avait été présenté à titre subsidiaire, afin de tenir compte de l'hypothèse où le Tribunal constaterait l'irrecevabilité de ses conclusions dans l'affaire T-307/12, telles qu'adaptées par les demandes visées aux points 24 et 26 ci-dessus, et, d'autre part, qu'il avait renoncé à la demande d'adaptation des conclusions mentionnée au point 36 ci-dessus. Le Conseil, quant à lui, a fait valoir que le règlement d'exécution n^o^ 363/2013 avait été attaqué

tardivement. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Tribunal considérerait que le rectificatif de ce règlement d'exécution publié au Journal officiel le 9 mai 2013 (ci-après le « rectificatif du 9 mai 2013 ») aurait dû être communiqué au requérant, le Conseil a demandé que le recours soit déclaré irrecevable en ce qu'il vise ledit règlement d'exécution et s'en est remis à la sagesse du Tribunal en ce qui concerne ce rectificatif. Il a été pris acte de ces déclarations dans le procès-verbal de l'audience.

41 Dans l'affaire T-307/12, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision d'exécution 2012/256, en ce que celle-ci le vise ;

— annuler le règlement d'exécution nº 410/2012, en ce que celui-ci le vise ;

— annuler la décision 2012/739, en ce que celle-ci le vise ;

— annuler le règlement d'exécution nº 363/2013, en ce que celui-ci le vise ;

— annuler la décision 2013/255, en ce que celle-ci le vise ;

— condamner le Conseil aux dépens.

42 Dans l'affaire T-408/13, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler le règlement d'exécution nº 363/2013, en ce que celui-ci le vise ;

— annuler la décision 2013/255, en ce que celle-ci le vise ;

— condamner le Conseil aux dépens.

43 Dans l'affaire T-307/12, le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

44 Dans l'affaire T-408/13, le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer le recours irrecevable ;

— à titre subsidiaire, déclarer le recours irrecevable en ce qu'il vise le règlement d'exécution nº 363/2013 ;

— à titre encore plus subsidiaire, déclarer le recours non fondé ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

A – *Sur le recours dans l'affaire T-307/12*

1. *Sur la recevabilité des demandes d'adaptation des conclusions*

45 Le requérant a demandé à étendre la portée de son recours dans l'affaire T-307/12 afin que celui-ci vise également la décision 2012/739, le règlement d'exécution nº 363/2013 et la décision 2013/255.

a) Sur la demande tendant à ce que le recours vise la décision 2012/739 et la décision 2013/255

46 Il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort des points 17 et 20 ci-dessus, après l'introduction de la requête dans l'affaire T-307/12, d'une part, la décision 2011/782, telle que modifiée par la décision d'exécution 2012/256, a été abrogée et remplacée par la décision 2012/739 et, d'autre part, la décision 2012/739 n'étant plus applicable, la décision 2013/255 a été adoptée. Le nom du requérant figure sur les listes constituant l'annexe I de la décision 2012/739 et de la décision 2013/255, avec la motivation reprise au point 17 ci-dessus.

47 À cet égard, il convient d'observer que, lorsque l'acte attaqué initialement est, en cours de procédure, remplacé par un autre acte ayant le même objet, ce dernier doit être considéré comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens. Il ne saurait en effet être admis qu'une institution ou qu'un organe de l'Union européenne puisse, pour faire face aux critiques contenues dans une requête dirigée contre l'un de ses actes, adapter cet acte ou lui en substituer un autre et se prévaloir, en cours d'instance, de cette modification ou de cette substitution pour priver l'autre partie de la possibilité d'étendre ses conclusions et ses moyens initiaux à l'acte ultérieur ou de présenter des conclusions et moyens supplémentaires contre celui-ci (arrêts de la Cour du 3 mars 1982, Alpha Steel/Commission, 14/81, Rec. p. 749, point 8, et du Tribunal du 6 septembre 2013, Bank Melli Iran/Conseil, T-35/10 et T-7/11, Rec., point 53).

48 Par ailleurs, pour être recevable, une demande d'adaptation des conclusions doit être présentée dans le délai de recours de deux mois prévu par l'article 263, sixième alinéa, TFUE, augmenté du délai de distance de dix jours prévu à l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure ainsi que, le cas échéant, des quatorze jours supplémentaires visés à l'article 102, paragraphe 1, de ce règlement (voir point 65 ci-après). Ce délai de recours est d'ordre public et doit être appliqué par le juge de l'Union de manière à assurer la sécurité juridique ainsi que l'égalité des justiciables devant la loi. Il appartient ainsi au juge de vérifier, le cas échéant d'office, si ce délai a été respecté (voir arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, point 55, et la jurisprudence citée).

49 Il y a lieu d'admettre la recevabilité de la demande tendant à ce que le recours vise la décision 2012/739 et de la demande tendant à ce que le recours vise la décision 2013/255. En effet, puisque ces décisions, en vertu desquelles le requérant continue à être visé par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, ont été adoptées respectivement le 29 novembre 2012 et le 31 mai 2013, force est de constater que lesdites demandes, déposées au greffe du Tribunal respectivement le 30 janvier 2013 et le 30 juillet 2013, ont nécessairement été introduites dans le délai de recours applicable à chacune des décisions en cause.

b) Sur la demande tendant à ce que le recours vise le règlement d'exécution nº 363/2013

50 Bien que, dans ses observations déposées au greffe du Tribunal le 6 septembre 2013 (voir point 27 ci-dessus), le Conseil n'eût pas excipé de la tardivité de la demande tendant à ce que le recours vise le règlement d'exécution nº 363/2013, il a fait valoir, lors de l'audience qui était commune aux deux affaires jointes, que le requérant avait attaqué cet acte hors délais. En substance, ainsi qu'il l'avait déjà

fait observer dans le mémoire en défense portant sur l'affaire T-408/13, le Conseil a soutenu que le requérant aurait dû s'adresser au Tribunal au plus tard le 29 juillet 2013, compte tenu, d'une part, du fait que, le 17 mai 2013, un des avocats qui représentaient déjà le requérant dans l'affaire T-307/12 avait accusé réception de la communication dudit règlement d'exécution effectuée par le Conseil à l'adresse de son cabinet et, d'autre part, des dispositions sur les délais de recours contenues à l'article 263, sixième alinéa, TFUE, à l'article 102, paragraphe 2, et à l'article 101, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure.

51 Lors de l'audience, le requérant a soutenu que cette communication n'était pas valable et que, par conséquent, la demande tendant à ce que le recours vise le règlement d'exécution nº 363/2013 n'était pas tardive.

52 Il convient d'examiner la question de savoir si le Conseil était obligé de communiquer au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013 et, dans l'affirmative, quelles modalités cette communication devait suivre.

Sur l'obligation de communiquer au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013

53 À titre liminaire, il convient d'observer que les principes rappelés aux points 47 et 48 ci-dessus s'appliquent également lorsqu'il s'agit d'une demande d'adaptation des conclusions qui vise un acte, tel que le règlement d'exécution nº 363/2013, qui, sans abroger un acte antérieur, maintient l'inscription d'une personne sur les listes de celles visées par des mesures restrictives, à la suite d'une procédure de réexamen expressément imposée par la réglementation applicable (voir, en ce sens, arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, point 54).

54 Par ailleurs, il y a lieu de relever que, selon la jurisprudence, le principe de protection juridictionnelle effective implique que l'autorité de l'Union qui adopte ou maintient des mesures restrictives individuelles à l'égard d'une personne ou d'une entité, comme c'est le cas en l'espèce, communique les motifs sur lesquels ces mesures sont fondées, soit au moment où ces mesures sont adoptées, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après leur adoption, afin de permettre à ces personnes ou entités l'exercice de leur droit de recours (voir arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, point 56, et la jurisprudence citée).

55 En l'occurrence, il est fait application de ce principe à l'article 32, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 36/2012, aux termes duquel :

« 1. Lorsque le Conseil décide d'appliquer à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme [d]es mesures [restrictives], il modifie les annexes II ou II bis en conséquence.

2. Le Conseil communique sa décision à la personne physique ou morale, à l'entité ou à l'organisme visé au paragraphe 1, y compris les motifs de son inscription sur la liste, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations. »

56 Il en découle que le délai pour l'introduction d'un recours en annulation contre un acte imposant des mesures restrictives à l'égard d'une personne ou d'une entité commence à courir uniquement à partir de la date de la communication de cet acte à l'intéressé, et non de la date de publication de cet acte, compte tenu du fait que celui-ci, à l'égard des personnes frappées par ces mesures, s'apparente à un faisceau de décisions individuelles. De même, le délai pour la présentation d'une demande visant à étendre les conclusions et les moyens à un acte qui maintient ces mesures commence à courir uniquement à partir de la date de la communication de ce nouvel acte à la personne ou à l'entité

concernée (voir, en ce sens, arrêt Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, point 57 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt de la Cour du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil, C-478/11 P à C-482/11 P, Rec., points 56 à 58).

57 En l'espèce, le règlement d'exécution nº 363/2013 est un acte par lequel le Conseil a maintenu le nom du requérant sur la liste annexée au règlement nº 36/2012. Dès lors, le Conseil était obligé de communiquer un tel acte au requérant, et ce indépendamment de la question de savoir si, pour décider ce maintien, le Conseil s'était fondé sur des éléments nouveaux. En effet, contrairement à ce que le Conseil a prétendu lors de l'audience, il ne ressort aucunement de l'arrêt du Tribunal du 4 février 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil (T-174/12 et T-80/13, Rec., point 149), que l'obligation de communication à l'intéressé d'un acte maintenant des mesures restrictives à son égard ne vaut que lorsque cet acte se fonde sur des éléments nouveaux par rapport à ceux qui avaient initialement justifié l'adoption de telles mesures. En réalité, la jurisprudence invoquée par le Conseil concerne la question de savoir si le respect des droits de la défense d'une personne visée par des mesures restrictives requiert que cette personne soit entendue préalablement à l'adoption d'un acte qui maintient de telles mesures à son égard. C'est dans ce contexte que la jurisprudence a établi que le droit d'être entendu préalablement à l'adoption d'actes maintenant des mesures restrictives à l'égard de personnes déjà visées par celles-ci présuppose que le Conseil ait retenu des éléments nouveaux à l'encontre de ces personnes (voir arrêt Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, précité, point 149, et la jurisprudence citée).

58 Il s'ensuit que, en l'espèce, le Conseil était obligé de communiquer au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013.

Sur l'alternative entre la communication directe aux intéressés du règlement d'exécution nº 363/2013 et la publication d'un avis au Journal officiel portant sur cet acte

59 Afin d'établir quel était l'événement déclenchant le délai que le requérant devait respecter pour contester devant le Tribunal le règlement d'exécution nº 363/2013, il y a lieu de définir quelles étaient les modalités selon lesquelles le Conseil était tenu de lui communiquer cet acte.

60 Il découle de la jurisprudence que l'article 32, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 36/2012 doit être interprété en ce sens que, lorsque le Conseil dispose de l'adresse d'une personne visée par des mesures restrictives, à défaut de communication directe des actes comportant ces mesures, le délai de recours que cette personne doit respecter pour contester ces actes devant le Tribunal ne commence pas à courir. Ainsi, ce n'est que lorsqu'il est impossible de communiquer individuellement à l'intéressé l'acte par lequel des mesures restrictives sont adoptées ou maintenues à son égard que la publication d'un avis au *Journal officiel de l'Union européenne* fait commencer à courir ce délai (voir, en ce sens, arrêts Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, point 59, et Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, point 57 supra, points 59 et 60 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt Gbagbo e.a./Conseil, point 56 supra, points 61 et 62).

61 À cet égard, il convient d'observer que le Conseil peut être considéré comme étant dans l'impossibilité de communiquer individuellement à une personne physique ou morale ou à une entité un acte comportant des mesures restrictives la concernant soit lorsque l'adresse de cette personne ou entité n'est pas publique et ne lui a pas été fournie, soit lorsque la communication envoyée à l'adresse dont le Conseil dispose échoue, en dépit des démarches qu'il a entreprises, avec toute la diligence requise, afin d'effectuer une telle communication.

62 En l'espèce, il est constant que, le 23 avril 2013, date de l'adoption du règlement d'exécution nº 363/2013, le Conseil disposait de l'adresse du requérant. En effet, la requête introductive d'instance dans l'affaire T-307/12, déposée au greffe du Tribunal le 11 juillet 2012 et notifiée au Conseil le

13 juillet 2012, contenait le domicile du requérant, conformément à l'article 44, paragraphe 1, sous a), du règlement de procédure, et précisait ainsi que celui-ci était domicilié auprès de la Banque Centrale de Syrie, dont l'adresse était également indiquée.

63 Dès lors, en principe, il y a lieu d'exclure que la publication au Journal officiel de l'avis concernant notamment le règlement d'exécution nº 363/2013, mentionné au point 20 ci-dessus, puisse être considérée comme étant l'événement déclenchant le délai que le requérant devait respecter pour contester cet acte devant le Tribunal.

64 En l'espèce, puisque le Conseil n'a même pas prétendu qu'il était dans l'impossibilité de communiquer directement au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013 (voir, en ce sens, arrêt Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, point 57 supra, point 61), la date de publication de cet avis ne saurait constituer le point de départ du délai de recours que dans l'hypothèse où il s'avérerait qu'une telle communication directe aurait échoué (voir point 61 ci-dessus). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

65 Par ailleurs, il convient de relever que, lorsque le Conseil dispose de l'adresse à laquelle est domiciliée une personne visée par des mesures restrictives et qu'il lui communique valablement à cette adresse les actes comportant ces mesures, aucune pertinence ne peut être attribuée au fait que le délai de recours contre ces actes pourrait être plus favorable à ladite personne s'il était calculé à compter de la date de publication au Journal officiel de l'avis concernant les actes en cause, compte tenu, notamment, de l'application de l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure, qui prévoit quatorze jours supplémentaires pour le calcul du délai de recours à partir de la publication d'un acte au Journal officiel (voir, en ce sens, arrêt Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, point 57 supra, point 65). En effet, une communication directe reçue par le destinataire permet à celui-ci de prendre connaissance du contenu des actes le concernant ainsi que des motifs sur lesquels ceux-ci reposent. Dès lors, la date de réception d'une telle communication déclenche le délai de recours contre ces actes (voir, en ce sens et par analogie, ordonnances du Tribunal du 4 juin 2012, ICO Satellite/Commission, T-350/09, points 29 et 33, et du 18 décembre 2012, Hongrie/Commission, T-320/11, points 19 et 23). Au demeurant, il doit être rappelé que l'objectif du délai supplémentaire de quatorze jours prévu à l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure consiste à garantir aux intéressés un laps de temps suffisant pour former un recours à l'encontre des actes publiés et des actes qui ont été communiqués aux intéressés par la publication d'un avis (voir, en ce sens, arrêt Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, point 57 supra, points 64 et 65). En revanche, lorsqu'un acte a fait l'objet d'une communication directe à l'intéressé, il n'existe aucune raison de lui accorder un tel délai.

66 Puisqu'il ressort de ce qui précède que, d'une part, le Conseil était obligé de communiquer directement au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013 et, d'autre part, dans l'hypothèse où une telle communication n'aurait pas été valablement effectuée, le délai que le requérant devait respecter pour contester cet acte devant le Tribunal n'aurait jamais commencé à courir, il y a lieu d'établir si le Conseil s'est acquitté de cette obligation.

Sur les modalités de la communication au requérant du règlement d'exécution nº 363/2013

67 Il est constant, d'une part, que le Conseil n'a pas communiqué le règlement d'exécution nº 363/2013 à l'adresse du requérant auprès de la Banque centrale de Syrie et, d'autre part, qu'un des avocats représentant le requérant dans l'affaire T-307/12 a reçu, le 17 mai 2013, une lettre du Conseil datée du 13 mai 2013, à laquelle était annexé le règlement d'exécution nº 363/2013 (ci-après la « lettre reçue le 17 mai 2013 »).

68 Le requérant fait valoir que la lettre reçue le 17 mai 2013 n'est pas une communication valable au motif que le Conseil, premièrement, ne lui a pas communiqué le rectificatif du 9 mai 2013 (voir point 40 ci-dessus), deuxièmement, a inséré ladite lettre dans une enveloppe unique, laquelle contenait également des communications concernant d'autres clients du cabinet de ses représentants et, troisièmement, n'a pas utilisé l'adresse du requérant auprès de la Banque centrale de Syrie.

69 S'agissant du premier argument du requérant, il y a lieu d'observer que, certes, le règlement d'exécution nº 363/2013 a fait l'objet du rectificatif du 9 mai 2013 et qu'il ne ressort pas du dossier que ce rectificatif était annexé à la lettre reçue le 17 mai 2013. Cependant, il est constant entre les parties que le rectificatif du 9 mai 2013 visait uniquement à corriger la manière dont les noms des personnes figurant sur les listes annexées au règlement d'exécution en cause avaient été écrits en arabe.

70 À cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, que le règlement d'exécution nº 363/2013, tant dans la version originale que dans celle résultant du rectificatif du 9 mai 2013, indique les noms des personnes reprises sur les listes en annexe en caractères latins, la mention en arabe ne figurant qu'entre parenthèses. Ensuite, les actes comportant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie adoptés avant ce règlement d'exécution ne contenaient que la version en caractères latins des noms des personnes visées, ce qui n'a pas empêché le requérant d'en prendre connaissance et de les contester devant le Tribunal. Enfin, l'arabe n'est pas une langue officielle de l'Union.

71 Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que le rectificatif du 9 mai 2013 n'a pas d'incidence sur les effets que le règlement d'exécution nº 363/2013 produit à l'égard du requérant (voir, en ce sens et par analogie, arrêt de la Cour du 2 juin 1994, AC-ATEL Electronics, C-30/93, Rec. p. I-2305, point 24). Dès lors, le fait qu'à la lettre reçue le 17 mai 2013 était annexé le règlement d'exécution nº 363/2013, mais non le rectificatif du 9 mai 2013, ne permet pas de considérer qu'il ne s'agissait pas d'une communication valable, si bien que le premier argument du requérant doit être écarté.

72 Le deuxième argument du requérant n'est pas fondé non plus. En effet, il suffit de relever que, dans la lettre reçue le 17 mai 2013, il a été clairement précisé, dans la rubrique « objet » de celle-ci, qu'elle concernait le requérant. Aussi est-il évident que l'expression « votre client » qui figure dans le texte, certes standardisé, de ladite lettre ne se réfère pas à n'importe quel client du cabinet des représentants du requérant, mais à ce dernier. Par ailleurs, ladite lettre porte un numéro de registre du secrétariat général du Conseil, qui permet en principe de la distinguer des autres lettres contenues dans l'enveloppe unique reçue par le représentant du requérant.

73 En ce qui concerne le troisième argument du requérant, il convient de rappeler que l'article 263, sixième alinéa, TFUE se réfère à la « notification [de l'acte] au requérant », et non à la notification de l'acte au représentant de celui-ci.

74 Il s'ensuit que, lorsqu'un acte doit faire l'objet d'une notification pour que le délai de recours commence à courir, celle-ci doit en principe être adressée au destinataire de cet acte, et non aux avocats qui le représentent. En effet, selon la jurisprudence, la notification au représentant d'un requérant ne vaut notification au destinataire que lorsqu'une telle forme de notification est prévue expressément par une réglementation ou par un accord entre les parties (voir, en ce sens, ordonnance du Tribunal du 8 juillet 2009, Thoss/Cour des comptes, T-545/08, non publiée au Recueil, points 41 et 42, et arrêt du Tribunal du 11 juillet 2013, BVGD/Commission, T-104/07 et T-339/08, point 146).

75 En l'espèce, il convient de tenir compte également de la réglementation applicable, à savoir l'article 32, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 36/2012 (voir point 55 ci-dessus), et de constater qu'elle ne fait aucune référence explicite à la possibilité que la notification visée par la jurisprudence rappelée au point qui précède prenne la forme de la communication d'un acte à un avocat représentant la personne visée par celui-ci.

76 Il s'ensuit que, par la communication du règlement d'exécution nº 363/2013 à l'un des avocats qui représentaient le requérant dans l'affaire T-307/12, le Conseil ne s'est pas conformé à la lettre de ladite réglementation, qu'il s'était lui-même imposée.

77 Au demeurant, il convient de relever qu'aucun élément du dossier ne permet de considérer qu'il y ait eu un accord entre les parties, au sens de la jurisprudence rappelée au point 74 ci-dessus, permettant au Conseil de communiquer le règlement d'exécution nº 363/2013 audit représentant. À ce propos, il doit être observé que le requérant ne s'est jamais adressé au Conseil, que ce soit directement ou par le biais de ses avocats, si bien que l'existence d'un tel accord n'aurait pu résulter que des pièces échangées devant le Tribunal dans le cadre des présents recours. Or, ces pièces ne permettent pas de considérer qu'un tel accord ait été conclu.

78 Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que, le Conseil n'ayant pas valablement communiqué au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013, celui-ci n'était pas forclos, à la date du 30 juillet 2013, à introduire la demande tendant à ce que le recours vise cet acte. Ainsi, la fin de non-recevoir soulevée par le Conseil à l'égard de cette demande ne peut qu'être rejetée.

79 Par conséquent, lors de l'examen sur le fond du recours dans l'affaire T-307/12, il doit être considéré que le requérant est recevable à demander l'annulation de la décision 2011/782, telle que modifiée par la décision d'exécution 2012/256, du règlement nº 36/2012, tel que modifié par le règlement d'exécution nº 410/2012, de la décision 2012/739, du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255 (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués »), en ce que ces actes le visent.

2. *Sur le fond*

80 À l'appui de son recours, le requérant invoque, en substance, quatre moyens, tirés :

— le premier, de la violation des droits de la défense, du droit au procès équitable et du droit à une protection juridictionnelle effective ;

— le deuxième, de la violation de l'obligation de motivation ;

— le troisième, de l'absence de preuve d'un lien suffisant entre lui et la situation à l'origine de l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la Syrie ainsi que de la violation du principe de proportionnalité ;

— le quatrième, de la violation du principe de proportionnalité, du droit de propriété, du droit à la vie privée et familiale et du droit à la liberté d'aller et venir ainsi que de la violation des règles nationales et de l'Union réservées aux citoyens des États membres et de l'Union.

81 Il convient d'examiner d'abord le deuxième moyen, ensuite le premier, puis les autres moyens.

a) Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

82 Le requérant fait valoir que les actes attaqués ne précisent pas les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, a considéré qu'il devait être visé par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie. La motivation fournie dans lesdits actes serait vague et générale et se limiterait à faire état des fonctions professionnelles du requérant, au lieu d'apporter des éléments objectifs permettant de conclure qu'il participe, par un comportement effectif de sa part, aux agissements reprochés à la Banque centrale de Syrie et liés à la répression contre la population civile.

83 Par ailleurs, aucune motivation supplémentaire ne lui aurait été communiquée à la suite de l'adoption des actes attaqués.

84 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

85 Il y a lieu de rappeler que l'obligation de motiver un acte faisant grief, telle que prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte. L'obligation de motivation ainsi édictée constitue un principe essentiel du droit de l'Union auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses. Partant, la motivation doit, en principe, être communiquée à l'intéressé en même temps que l'acte lui faisant grief, son absence ne pouvant être régularisée par le fait que l'intéressé prend connaissance des motifs de l'acte au cours de la procédure devant le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, Rec., point 49, et du Tribunal du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, T-390/08, Rec. p. II-3967, point 80).

86 Partant, à moins que des considérations impérieuses touchant à la sûreté de l'Union ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales ne s'opposent à la communication de certains éléments, le Conseil est tenu de porter à la connaissance d'une personne ou entité visée par des mesures restrictives les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles il considère qu'elles devaient être adoptées. Il doit ainsi mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale des mesures concernées et les considérations qui l'ont amené à les prendre (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, point 85 supra, point 81).

87 Par ailleurs, la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard (arrêts Conseil/Bamba, point 85 supra, points 53 et 54, et du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, point 85 supra, point 82).

88 En l'espèce, la motivation fournie par le Conseil depuis l'inscription du requérant sur les listes des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie a toujours été, en substance, qu'il exerce les fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie.

89 À cet égard, il convient de noter que, contrairement à ce que le requérant a prétendu en réponse à une question du Tribunal, les légères différences rédactionnelles, dans la langue de procédure, entre la motivation de la décision d'exécution 2012/256 et du règlement d'exécution nº 410/2012 (voir points 10 et 11 ci-dessus), d'une part, et celle de la décision 2012/739, du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255 (voir points 17 et 21 ci-dessus), d'autre part, n'ont aucune incidence sur la substance de la motivation fournie par le Conseil.

90 En effet, le fait de considérer que le requérant apporte un soutien économique et financier au régime syrien dans le cadre de ses fonctions de gouverneur équivaut à affirmer qu'il est responsable de la fourniture d'un tel soutien par le biais desdites fonctions. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les fonctions du requérant qui, de l'avis du Conseil, sont d'une nature telle qu'elles impliquent un rôle de soutien économique et financier du régime syrien.

91 Ainsi que le fait remarquer le Conseil, les modifications mises en avant par le requérant ne s'expliquent pas par un changement du sens de la motivation initialement retenue à l'égard de celui-ci, mais par le souhait de rendre plus cohérentes entre elles, du point de vue simplement littéral, les différentes versions linguistiques des actes attaqués.

92 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, 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, en revanche, 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). Or, dans plusieurs versions linguistiques des actes attaqués, dont notamment la version en langue anglaise, la motivation retenue à l'égard du requérant n'a pas subi de modification. Cette circonstance confirme, si besoin en était, que la substance de cette motivation est demeurée identique.

93 Cela précisé, il y a lieu de relever que la lecture de la motivation des actes attaqués a permis au requérant de comprendre qu'il avait été inscrit sur les listes des personnes visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie en raison de ses fonctions professionnelles.

94 La confirmation du fait que le requérant a bien compris que le Conseil s'était fondé sur ses fonctions professionnelles réside dans la circonstance que, dans le cadre des présents recours, il a invoqué un moyen, le troisième, contestant précisément la possibilité que le Conseil adopte des mesures restrictives à son égard sur la seule base de ces fonctions.

95 Par ailleurs, les raisons du choix du Conseil ayant été clairement indiquées dans les actes attaqués, le Tribunal est en mesure d'en évaluer le bien-fondé.

96 À cet égard, il convient de rappeler que l'obligation de motiver un acte constitue une forme substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé des motifs, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux. En effet, la motivation d'un acte consiste à exprimer formellement les motifs sur lesquels repose cet acte. Si ces motifs sont entachés d'erreurs, celles-ci entachent la légalité au fond dudit acte, mais non la motivation de celui-ci, qui peut être suffisante tout en exprimant des motifs erronés (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 10 juillet 2008, Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Rec. p. I-4951, point 181, et Conseil/Bamba, point 85 supra, point 60).

97 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation, le bien-fondé des motifs retenus par le Conseil à l'égard du requérant devant être apprécié dans le cadre du troisième moyen.

b) Sur le premier moyen, tiré de la violation des droits de la défense, du droit au procès équitable et du droit à une protection juridictionnelle effective

98 Le requérant fait valoir qu'il s'est vu inscrit sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, qui auraient un caractère pénal, sans avoir été préalablement informé des raisons de cette inscription et avoir été entendu à cet égard. La nécessité que ces mesures produisent un effet de surprise n'aurait pas fait obstacle à la tenue d'une audition préalable à leur adoption.

99 En outre, selon le requérant, le Conseil a manqué à son obligation de lui communiquer les actes attaqués, y compris les motifs de son inscription, bien que son adresse n'ait pas pu être ignorée. La publication d'un avis au Journal officiel ne lui aurait pas donné la « possibilité concrète » de présenter des observations. En effet, la procédure de réexamen mentionnée par de tels avis ne lui permettrait pas de faire utilement valoir son point de vue et ne présenterait pas de garanties suffisantes. Dès lors, il importerait peu qu'il n'ait pas introduit de demande à cette fin.

100 Enfin, le requérant prétend qu'il n'a pas pu exercer son droit à une protection juridictionnelle effective, le Conseil ne lui ayant pas communiqué les motifs pour lesquels il était visé par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie.

101 Le Conseil réfute les arguments du requérant.

102 Il convient de rappeler que le droit fondamental au respect des droits de la défense au cours d'une procédure précédant l'adoption d'une mesure restrictive est expressément consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités (arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 66).

103 Il y a également lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit de l'Union, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ce principe ayant d'ailleurs été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux (arrêts de la Cour du 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, point 37, et du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, ci-après l'« arrêt Kadi », point 335).

104 En outre, selon une jurisprudence constante, l'efficacité du contrôle juridictionnel, qui doit pouvoir porter notamment sur la légalité des motifs sur lesquels s'est fondée une autorité de l'Union pour inscrire le nom d'une personne ou d'une entité sur les listes des destinataires des mesures restrictives adoptées par ladite autorité, implique que cette dernière est tenue de communiquer ces motifs à la personne ou à l'entité concernée, dans toute la mesure du possible, soit au moment où son inscription est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après qu'elle l'a été, afin de permettre à ces destinataires l'exercice, dans les délais, de leur droit de recours (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 103 supra, point 336).

105 Le respect de cette obligation de communiquer lesdits motifs est en effet nécessaire tant pour permettre aux destinataires des mesures restrictives de défendre leurs droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 15) que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de l'acte de l'Union en cause qui lui incombe en vertu du traité (arrêt Kadi, point 103 supra, point 337).

106 Or, conformément aux exigences posées par cette jurisprudence, l'article 21, paragraphes 2 et 3, de la décision 2011/782, l'article 32, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 36/2012, l'article 27, paragraphes 2 et 3, de la décision 2012/739 et l'article 30, paragraphes 2 et 3, de la décision 2013/255 prévoient que le Conseil communique sa décision à la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme concerné, y compris les motifs de son inscription sur la liste, soit directement, si son adresse est connue, soit par la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité de présenter des observations. Si des observations sont formulées, ou si de nouveaux éléments de preuve substantiels sont présentés, le Conseil revoit sa décision et en informe la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme concerné.

107 De plus, il convient de rappeler, d'une part, qu'il ressort de l'article 25 de la décision 2011/782, de l'article 31 de la décision 2012/739 et de l'article 34 de la décision 2013/255 que celles-ci font l'objet d'un suivi constant et que, d'autre part, selon l'article 32, paragraphe 4, du règlement nº 36/2012, les listes annexées à celui-ci sont examinées à intervalles réguliers.

108 En l'espèce, à la suite de l'adoption du règlement d'exécution nº 410/2012 et de la décision d'exécution 2012/256, l'avis mentionné aux points 14 et 15 ci-dessus a été publié, donnant ainsi la possibilité au requérant de soumettre des observations au Conseil.

109 Le fait que cette communication soit intervenue après la première inscription du requérant sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause ne saurait être considéré en soi comme une violation des droits de la défense.

110 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence, le respect des droits de la défense et, en particulier, du droit d'être entendu, s'agissant de mesures restrictives, ne requiert pas que les autorités de l'Union, préalablement à l'inscription initiale d'une personne ou d'une entité sur la liste imposant des mesures restrictives, communiquent les motifs de cette inscription à la personne ou à l'entité concernée (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 103 supra, point 338).

111 En effet, une telle communication préalable serait de nature à compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques imposées par lesdites autorités (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 103 supra, point 339).

112 Afin d'atteindre leur objectif, de telles mesures doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer avec effet immédiat (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 103 supra, point 340).

113 Ainsi, le Conseil n'était pas tenu d'entendre le requérant préalablement à sa première inscription sur les listes des personnes visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie.

114 Cependant, dans le cadre de l'adoption de la décision 2012/739, du règlement d'exécution nº 363/2013 et de la décision 2013/255, qui sont des actes subséquents ayant maintenu le nom du requérant sur les listes comportant les noms des personnes faisant l'objet des mesures restrictives, l'argument de l'effet de surprise desdites mesures ne peut en principe pas être valablement invoqué (arrêts du Tribunal du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, Rec., point 42, et Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, point 57 supra, point 148 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, point 102 supra, point 62).

115 Toutefois, il ressort de la jurisprudence que le droit d'être entendu préalablement à l'adoption d'actes maintenant des mesures restrictives à l'égard de personnes déjà visées par celles-ci présuppose que le Conseil ait retenu de nouveaux éléments à l'encontre de ces personnes (arrêts Makhlouf/Conseil, point 114 supra, point 43, et Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, point 57 supra, point 149 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, point 102 supra, point 63).

116 En l'espèce, il y a lieu de relever que le Conseil, lorsqu'il a maintenu le nom du requérant sur les listes des personnes visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, n'a pas retenu d'éléments nouveaux, qui n'avaient pas été portés à la connaissance du requérant à la suite de l'adoption des actes portant sa première inscription sur les listes en cause. En effet, ainsi qu'il a été constaté aux points 88 à 92 ci-dessus, l'inscription et le maintien du requérant sur lesdites listes sont fondés sur ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie.

117 Au demeurant, il convient de rappeler que, compte tenu des dispositions rappelées aux points 106 et 107 ci-dessus, le requérant avait la possibilité, sur sa propre initiative, de soumettre au Conseil ses observations sans qu'une nouvelle invitation explicite soit formulée préalablement à l'adoption de chaque acte subséquent, en l'absence d'éléments nouveaux retenus à son égard.

118 Or, le requérant n'a pas fait usage de cette possibilité.

119 Dans de telles circonstances, il doit être considéré que le requérant a eu l'occasion pendant plusieurs mois de soumettre au Conseil ses observations et de contester le bien-fondé des motifs, tels qu'indiqués de manière suffisamment claire dans les actes attaqués (voir points 93 à 95 ci-dessus), ayant conduit à son inscription et à son maintien sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives.

120 En ce qui concerne le fait que le Conseil n'a pas accordé une audition au requérant, il y a lieu de constater que ni la réglementation en cause ni le principe général du respect des droits de la défense ne confèrent aux intéressés le droit à une telle audition (voir arrêt du 6 septembre 2013, Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, point 105, et la jurisprudence citée), qu'il s'agisse de la première inscription ou du maintien de leur nom sur les listes en cause.

121 S'agissant de l'argument du requérant relatif à l'absence de communication individuelle des actes attaqués, il peut, certes, être considéré que le Conseil disposait de l'adresse professionnelle du requérant auprès de la Banque centrale de Syrie à tout le moins à partir du 13 juillet 2012, date à laquelle lui a été signifiée la requête introductive d'instance dans l'affaire T-307/12, où figure l'information selon laquelle le requérant est domicilié auprès de ladite banque, dont l'adresse est précisée (voir point 61 ci-dessus).

122 Néanmoins, il convient de noter que l'absence de communication individuelle des actes attaqués, si elle a une incidence sur le moment auquel le délai de recours a commencé à courir, ne justifie pas, à elle seule, l'annulation des actes en question. À cet égard, le requérant n'invoque pas d'arguments tendant à démontrer que, dans le cas d'espèce, l'absence de communication individuelle de ces actes à son adresse en Syrie a eu pour conséquence une atteinte à ses droits qui justifierait l'annulation de ces derniers pour autant qu'ils le concernent (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2013, Bank Melli Iran/Conseil, point 47 supra, points 112 et 113).

123 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de conclure que les droits de la défense du requérant et son droit à une protection juridictionnelle effective n'ont été violés ni lors de son inscription ni lors de son maintien sur les listes des personnes visées par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, si bien que le présent moyen doit être rejeté.

c) Sur le troisième moyen, tiré de l'absence de preuve d'un lien suffisant entre le requérant et la situation à l'origine de l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la Syrie ainsi que de la violation du principe de proportionnalité

124 L'examen du troisième moyen du requérant, tiré de l'absence de preuve d'un lien suffisant entre lui et la situation à l'origine de l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la Syrie ainsi que de la violation du principe de proportionnalité, nécessite que le Tribunal se prononce, d'abord, sur l'intensité du contrôle qu'il doit exercer, ensuite, sur la question de savoir si le Conseil pouvait se fonder exclusivement sur les fonctions professionnelle du requérant et, enfin, sur les autres arguments invoqués par ce dernier dans ce contexte.

Sur l'intensité du contrôle exercé par le Tribunal

125 Le requérant soutient que le Tribunal ne peut pas se limiter à vérifier la vraisemblance abstraite des motifs retenus par le Conseil, mais doit s'assurer que celui-ci s'est fondé sur des informations et des preuves précises et concrètes, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Le Tribunal devrait effectuer le même type de contrôle que celui exercé à l'égard des mesures restrictives visant de prétendues activités terroristes.

126 Le Conseil fait valoir que, au vu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en ce qui concerne l'adoption de mesures restrictives visant un pays tiers, le Tribunal ne pourrait pas remettre en cause l'opportunité de soumettre le requérant à ces mesures, en raison de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie, sauf en cas d'erreur manifeste. Le contrôle du Tribunal devrait porter sur l'exactitude matérielle des faits retenus par le Conseil quant aux fonctions exercées par le requérant.

127 Il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence, en ce qui concerne les règles générales définissant les modalités des mesures restrictives, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures de sanctions économiques et financières sur la base de l'article 215 TFUE, conformément à une décision adoptée en vertu du chapitre 2 du titre V du traité UE, en particulier de l'article 29 TUE. Le juge de l'Union ne pouvant substituer son appréciation des preuves, faits et circonstances justifiant l'adoption de telles mesures à celle du Conseil, le contrôle exercé par ledit juge doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir. Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles de telles mesures sont fondées (arrêts du Tribunal du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, point 85 supra, point 36, et du 25 avril 2013, Gossio/Conseil, T-130/11, point 57).

128 Quant au contrôle de la légalité de la décision d'inscrire le nom d'une personne ou d'une entité sur les listes annexées aux actes comportant l'adoption de mesures restrictives, le juge de l'Union doit s'assurer que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend cette décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même inscription, sont étayés. En cas de contestation, il appartient au Conseil d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, point 85 supra, point 37, et du 5 décembre 2012, Qualitest/Conseil, T-421/11, point 55 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt de la Cour du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, Rec., points 119 et 121).

129 Par ailleurs, la question de la preuve du comportement allégué, laquelle relève de la légalité au fond de l'acte en cause, implique de vérifier que les faits mentionnés dans cet acte soient réels et qu'ils puissent être qualifiés d'éléments justifiant l'application de mesures restrictives à l'encontre de la personne concernée (arrêt Conseil/Bamba, point 85 supra, point 60).

130 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner le bien-fondé des arguments invoqués par le requérant dans le cadre du présent moyen.

Sur la possibilité pour le Conseil de se fonder exclusivement sur les fonctions professionnelles du requérant

131 Le requérant se plaint du fait que les actes attaqués ne contiennent pas de preuves démontrant l'existence d'un lien entre, d'une part, sa personne, son comportement et ses activités et, d'autre part, les objectifs des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie. À défaut de tout élément de preuve de son implication dans la répression contre la population civile et de tout lien de causalité entre son comportement et cette répression, le simple fait que le requérant soit le gouverneur de la Banque centrale de Syrie ne justifierait pas l'adoption à son égard de mesures restrictives, lesquelles violeraient donc le principe de proportionnalité. Les articles de presse produits par le Conseil devant le Tribunal ne seraient pas des éléments de preuve suffisants pour démontrer l'existence d'un soutien de sa part au régime syrien dans ladite répression.

132 En particulier, selon le requérant, par son inscription sur les listes en cause, le Conseil souhaitait en réalité atteindre davantage la Banque centrale de Syrie, déjà visée par des mesures restrictives. À cet égard, il fait observer que le Conseil a prévu des dérogations à l'application de mesures restrictives à ladite banque, ce qui équivaudrait à une reconnaissance du rôle fondamental de cette institution pour le financement de tous les secteurs de l'économie du pays. Il serait incohérent et disproportionné que le Conseil adopte des mesures restrictives à l'encontre du gouverneur de la Banque centrale de Syrie tout en admettant la nécessité que celle-ci puisse fonctionner de manière normale. En effet, un tel fonctionnement présupposerait l'existence d'un gouverneur à la tête de l'institution.

133 Par ailleurs, le fait de sanctionner personnellement le requérant n'aurait aucun impact sur les activités de la Banque centrale de Syrie, ni sur celles du régime syrien, compte tenu notamment du fonctionnement de cette institution, qui ne serait pas comparable à celui d'une entreprise privée.

134 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

135 Premièrement, il convient de rappeler que, les mesures restrictives adoptées dans la décision 2011/273 n'ayant pas permis de mettre fin à la répression du régime syrien contre la population civile, le Conseil a considéré qu'il y avait lieu d'appliquer ces mesures non seulement aux personnes responsables de ladite répression, mais également aux personnes bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci et aux personnes qui leur sont liées. Ces dispositions se retrouvent respectivement à l'article 18, paragraphe 1, et à l'article 19, paragraphe 1, de la décision 2011/782, à l'article 24, paragraphe 1, et à l'article 25, paragraphe 1, de la décision 2012/739 ainsi qu'à l'article 27, paragraphe 1, et à l'article 28, paragraphe 1, de la décision 2013/255.

136 Deuxièmement, il doit être observé que, si la notion de « soutien au régime » ne se trouve pas définie dans ces dispositions, rien ne permet de conclure que puissent être visées par des mesures restrictives seulement les personnes soutenant le régime syrien dans le but précis de lui permettre de poursuivre ses activités de répression contre la population civile. En effet, au vu de l'impossibilité pour le Conseil de contrôler à quelles fins sont utilisées les ressources fournies à ce régime, il était nécessaire d'adopter des mesures frappant toute forme de soutien.

137 Troisièmement, au vu de l'extrait du site Internet de la Banque centrale de Syrie produit par le Conseil et dont le contenu n'a pas été remis en cause par le requérant, il est constant que ladite banque a notamment pour mission de servir de banquier au gouvernement de ce pays. Par conséquent, il ne saurait être nié que celle-ci soutient financièrement le régime syrien.

138 Quatrièmement, il convient de constater que, s'il est vrai que, selon la jurisprudence, c'est à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs (arrêt Commission e.a./Kadi, point 128 supra, point 121), en l'espèce, le requérant n'a jamais contesté le fait, retenu par le Conseil comme motif de son inscription, qu'il est le gouverneur de la Banque centrale de Syrie.

139 À cet égard, d'une part, alors même qu'il avait la possibilité de s'adresser au Conseil en application des dispositions mentionnées au point 106 ci-dessus, le requérant n'a pas fait valoir devant ce dernier que, tout en étant le gouverneur de la Banque centrale de Syrie, il ne soutenait pas le régime syrien.

140 D'autre part, devant le Tribunal, le requérant s'est limité à de simples affirmations selon lesquelles il n'exerçait que des fonctions de nature administrative ou technique et il n'avait pas de véritable influence sur la direction de la Banque centrale de Syrie, qui est un organisme d'État.

141 En réponse à ces arguments, le Conseil, en annexe du mémoire en défense, a produit deux articles de presse dont il ressortait notamment que le requérant était en mesure de prendre d'importantes décisions relatives à la politique monétaire de la Syrie.

142 Or, il convient de constater que ces articles confirment que le requérant, en tant que gouverneur, exerce des fonctions fondamentales au sein de la Banque centrale de Syrie, lesquelles ne peuvent pas être qualifiées de simplement administratives ou techniques.

143 Par ailleurs, il y a lieu d'observer qu'une personne exerçant des fonctions qui lui confèrent un pouvoir de direction sur une entité visée par des mesures restrictives peut, en règle générale, elle-même être considérée comme étant impliquée dans les activités ayant justifié l'adoption des mesures restrictives visant l'entité en question (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 12 décembre 2013, Nabipour e.a./Conseil, T-58/12, point 110).

144 Or, le requérant admet lui-même que le gouverneur de la Banque centrale de Syrie est à la tête de celle-ci.

145 À cet égard, la circonstance, invoquée par le requérant lors de l'audience, selon laquelle la Banque centrale de Syrie serait soumise à la tutelle politique du ministre chargé des affaires économiques et financières n'est pas un indice de ce que le requérant, en tant que la plus haute autorité au sein de ladite banque, n'est pas impliqué dans la mise à la disposition des ressources financières au régime syrien. Au contraire, elle tend à démontrer l'existence de liens étroits entre la gestion des ressources financières dudit régime et les fonctions professionnelles exercées par le requérant.

146 Cinquièmement, il y a lieu d'établir si le Conseil a respecté le principe de proportionnalité, lequel, selon une jurisprudence constante, fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union permettent de réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (arrêts de la Cour du 12 mai 2011, Luxembourg/Parlement et Conseil, C-176/09, Rec. p. I-3727, point 61, et du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, Rec., point 122).

147 À cet égard, tout d'abord, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort des considérants de la décision 2011/273, le Conseil a institué des mesures restrictives à l'encontre d'un pays tiers, à savoir la Syrie, en réaction à la répression violente exercée par les autorités de ce pays contre la population civile. La même préoccupation est sous-jacente aux actes attaqués, qui s'inscrivent dans la droite ligne de la décision 2011/273. Ensuite, il y a lieu de constater que, si les mesures restrictives en cause ne visaient que les dirigeants du régime syrien, et non également les personnes soutenant ce régime, la réalisation des objectifs poursuivis par le Conseil aurait pu être mise en échec, ces dirigeants pouvant facilement obtenir le soutien, notamment financier, dont ils ont besoin pour poursuivre ladite répression, par le biais d'autres personnes occupant de hautes fonctions de direction au sein des principales institutions de l'État syrien. Enfin, il doit être tenu compte de l'importance pour l'Union de l'objectif de maintenir la paix et la sécurité internationale ainsi que de protéger la population civile.

148 Il s'ensuit que le Conseil pouvait, sans violer le principe de proportionnalité, se fonder sur les fonctions du requérant pour considérer qu'il se trouvait dans une position de pouvoir et d'influence en ce qui concerne le soutien financier du régime syrien fourni par la Banque centrale de Syrie. Par conséquent, le Conseil pouvait aussi légitimement estimer que l'adoption de mesures restrictives à l'encontre du requérant était de nature à contribuer à exercer une pression sur ce régime susceptible de mettre fin à, ou d'atténuer, la répression contre la population civile. La question de savoir si les actes attaqués comportent pour le requérant des limitations de ses droits compatibles avec ledit principe sera examinée dans le cadre du quatrième moyen.

149 Sixièmement, il convient d'observer qu'aucune pertinence ne peut être attribuée au fait que le Conseil, lorsqu'il a décidé d'adopter des mesures restrictives à l'égard de la Banque centrale de Syrie, a inséré des dispositions particulières dans les actes à l'époque en vigueur par la décision 2012/122/PESC du

Conseil, du 27 février 2012, modifiant la décision 2011/782 (JO L 54, p. 14), et par le règlement (UE) nº 168/2012 du Conseil, du 27 février 2012, modifiant le règlement nº 36/2012 (JO L 54, p. 1), afin de prévoir des dérogations.

150 À cet égard, il importe de relever que, ainsi que le fait remarquer à juste titre le Conseil, ces dérogations concernent en substance les transferts de fonds en faveur d'institutions financières relevant de la juridiction des États membres et destinés à financer des échanges commerciaux autorisés par ceux-ci, notamment au motif qu'ils ont pu établir que les fonds en cause ne seraient pas perçus par une personne ou une entité visée par les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie.

151 D'ailleurs, par le règlement (UE) nº 867/2012 du Conseil, du 24 septembre 2012, modifiant le règlement nº 36/2012 (JO L 257, p. 1), les conditions requises pour l'application desdites dérogations ont été rendues plus restrictives.

152 Il convient d'observer, à l'instar du Conseil et contrairement à ce que soutient le requérant, que ces dérogations n'ont pas pour but de permettre à la Banque centrale de Syrie de fonctionner de manière normale, mais seulement de ne pas pénaliser les personnes et entités non visées par les mesures restrictives et les échanges commerciaux non interdits entre les États membres et la Syrie.

153 Puisque les mesures restrictives frappant personnellement le requérant ne sont pas en tant que telles susceptibles de nuire aux personnes et entités non visées ou aux échanges commerciaux non interdits, l'existence des dérogations susmentionnées à l'égard de la Banque centrale de Syrie ne donne pas lieu à des contradictions remettant en cause l'adoption de mesures restrictives à l'égard du requérant ou permettant de constater la violation du principe de proportionnalité.

154 Au vu des considérations qui précèdent, il y lieu de conclure que le Conseil n'a pas commis d'erreurs en adoptant des mesures restrictives à l'égard du requérant au seul motif qu'il était le gouverneur de la Banque centrale de Syrie.

Sur les autres arguments du requérant

– Sur la prétendue nécessité d'ouvrir des enquêtes ou des poursuites à l'encontre du requérant avant de l'inscrire sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives

155 Le requérant fait valoir qu'aucune enquête ni aucune poursuite n'a été exercée à son égard avant d'inscrire et de maintenir son nom sur les listes en cause.

156 Le Conseil conteste la thèse du requérant.

157 Il convient d'observer que le requérant se fonde sur l'arrêt du Tribunal du 9 septembre 2010, Al-Aqsa/Conseil (T-348/07, Rec. p. II-4575), qui, d'une part, a été annulé par l'arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 146 supra, et, d'autre part, avait trait à des mesures restrictives adoptées en vertu de la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93), laquelle établit des conditions différentes de celles contenues dans les actes attaqués pour qu'une personne puisse être visée par des mesures restrictives.

158 En effet, l'article 1er, paragraphe 4, de ladite position commune prévoit que la liste des personnes visées est « établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits ».

159 Or, il y a lieu de relever que, en l'espèce, les actes attaqués ne comportent aucune disposition comparable à celle citée au point 158 ci-dessus.

160 Il s'ensuit que le présent argument doit être écarté.

– Sur le niveau des ressources financières personnelles du requérant et sur sa prétendue absence d'implication dans la politique et dans la répression contre la population civile

161 Le requérant fait valoir, d'une part, que ses ressources financières personnelles sont modestes et, d'autre part, qu'il n'existe aucune preuve d'activités politiques ou militaires de sa part et encore moins de son implication dans la répression contre la population civile.

162 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

163 Il y a lieu de relever qu'il résulte clairement des actes attaqués, et le Conseil l'a confirmé dans ses écritures devant le Tribunal, que le requérant n'a été visé par les mesures restrictives en cause qu'en raison du soutien qu'il apporte au régime syrien dans l'exercice de ses fonctions de gouverneur de la Banque centrale de Syrie. L'examen effectué aux points 125 à 160 ci-dessus démontre que ce motif est fondé et suffisant.

164 Dès lors, les présents arguments du requérant doivent être rejetés comme inopérants.

165 En tout état de cause, il convient de relever que rien dans les actes attaqués ne permet de considérer que l'adoption de mesures restrictives à l'égard d'une personne soit conditionnée à l'importance des ressources dont celle-ci dispose.

166 Au vu de toutes les considérations exposées en ce qui concerne le troisième moyen, celui-ci doit être rejeté dans son ensemble.

d) Sur le quatrième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité, du droit de propriété, du droit à la vie privée et familiale et du droit à la liberté d'aller et venir ainsi que de la violation des règles nationales et de l'Union réservées aux citoyens des États membres et de l'Union

167 Selon le requérant, le gel de ses fonds résultant des actes attaqués constitue une atteinte disproportionnée à son droit de propriété, protégé notamment par l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, dès lors qu'il l'empêche de jouir librement de ses biens, et ce sans qu'il ait été entendu et sans que cette limitation de son droit soit nécessaire ou appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par le Conseil. En dépit de leur caractère conservatoire et de leur applicabilité aux seules ressources économiques situées dans l'Union, les mesures restrictives le frappant le priveraient de son droit de propriété, dès lors qu'il ne peut pas en disposer.

168 Pour des raisons analogues, les restrictions imposées par les mesures en cause à sa liberté d'aller et venir constitueraient une atteinte disproportionnée à son droit à la vie privée et familiale, reconnu notamment à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux.

169 Ensuite, le requérant fait valoir qu'il a la double nationalité syrienne et française et qu'il doit donc bénéficier des droits conférés aux citoyen de l'Union. Le lien du requérant avec la France serait confirmé par le fait que sa famille y réside. Si le requérant admet que l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2011/782 n'oblige pas les États membres à refuser à leurs propres ressortissants l'accès à leur territoire, il soutient que cette disposition donne lieu à une situation ambigüe, qui ne serait pas conforme aux dispositions de droit international et de droit français interdisant de manière impérative

un tel refus d'accès. En outre, le requérant rappelle que plusieurs dispositions du droit de l'Union garantissent à tout citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

170 Enfin, le requérant fait observer que les possibilités, prévues dans les actes attaqués, de déroger aux restrictions de ses droits ne sont pas suffisantes, dès lors qu'elles impliquent une demande supplémentaire intervenant a posteriori, une fois que la substance même des droits en cause a été atteinte, et que la concession de ces dérogations dépend de choix discrétionnaires du Conseil et des États membres.

171 Le Conseil réfute les arguments du requérant.

Observations liminaires

172 Il convient de rappeler que le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit de l'Union et se trouve consacré par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux. En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et familiale, celui-ci est consacré à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 6 décembre 2012, O. e.a., C-356/11 et C-357/11, Rec., point 76).

173 Or, selon une jurisprudence constante, ces droits fondamentaux ne jouissent pas, en droit de l'Union, d'une protection absolue, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêt Kadi, point 103 supra, point 355). Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ces droits, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 21, et Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 146 supra, point 121).

174 En ce qui concerne le principe de proportionnalité, il convient, d'une part, de renvoyer à la jurisprudence rappelée au point 146 ci-dessus et, d'autre part, de rappeler que, selon l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans 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 (arrêt de la Cour du 31 janvier 2013, McDonagh, C-12/11, Rec., point 61).

Sur la violation du droit de propriété

175 Il convient d'observer que des mesures de gel des fonds, des avoirs financiers et d'autres ressources économiques des personnes identifiées comme soutenant le régime syrien imposés par les actes attaqués ont une nature conservatoire et ne sont pas censées priver les personnes concernées de leur propriété (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Kadi, point 103 supra, point 358). Toutefois, les mesures en cause entraînent incontestablement une restriction à l'usage du droit de propriété (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 146 supra, point 120).

176 Ces mesures sont « prévues par la loi » (voir, par analogie, Cour eur. D. H., arrêt Lavents c. Lettonie du 28 novembre 2002, n° 58442/00, § 135), compte tenu du fait qu'elles se trouvent énoncées dans des actes ayant notamment une portée générale (voir, en ce sens, arrêt Gbagbo e.a./Conseil, point 56 supra, point 56 ; voir également, par analogie, arrêt de la Cour du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, Rec. p. I-11063, point 66) et disposant d'une base

juridique claire en droit de l'Union ainsi que du fait qu'elles sont formulées dans des termes suffisamment précis en ce qui concerne tant leur portée que les raisons justifiant leur application au requérant (voir points 88 à 94 ci-dessus).

177 En ce qui concerne le caractère approprié des mesures en cause, au regard d'un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection des populations civiles et le maintien de la paix et de la sécurité internationale, celles-ci ne sauraient, en tant que telles, passer pour inadéquates (voir, en ce sens, arrêts Kadi, point 103 supra, point 363, et Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 146 supra, point 123).

178 En ce qui concerne leur caractère nécessaire, il convient de constater que les mesures alternatives et moins contraignantes, telles qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification a posteriori de l'usage des fonds versés, ne permettent pas aussi efficacement d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir l'exercice d'une pression sur les soutiens du régime syrien, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées (voir, par analogie, arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 146 supra, point 125).

179 De plus, il doit être rappelé que l'article 19, paragraphes 3 à 7, de la décision 2011/782, l'article 25, paragraphes 3 à 11, de la décision 2012/739, l'article 28, paragraphes 3 à 11, de la décision 2013/255 et les articles 16 à 18 du règlement n° 36/2012 prévoient la possibilité, d'une part, d'autoriser l'utilisation de fonds gelés pour faire face à des besoins essentiels ou satisfaire à certains engagements et, d'autre part, d'accorder des autorisations spécifiques permettant de dégeler des fonds, d'autres avoirs financiers ou d'autres ressources économiques.

180 Enfin, il convient d'observer que le maintien du nom du requérant sur les listes annexées aux actes attaqués fait l'objet d'un réexamen périodique en vue d'assurer que les personnes et entités ne répondant plus aux critères pour figurer sur la liste en cause en soient radiées (voir, par analogie, arrêts Kadi, point 103 supra, point 365, et Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 146 supra, point 129).

181 Ainsi, il doit être conclu que les mesures de gel des fonds, des avoirs financiers et d'autres ressources économiques du requérant respectent le principe de proportionnalité et sont donc compatibles avec son droit de propriété.

Sur la violation du droit à la vie privée et familiale, de liberté d'aller et venir ainsi que des règles nationales et de l'Union réservées aux citoyens des États membres et de l'Union

182 Il convient d'examiner les arguments invoqués par le requérant à l'encontre des mesures restrictives portant sur les restrictions d'accès aux territoires des États membres en distinguant le cas du territoire de la République française, dont le requérant est ressortissant, et celui des territoires des autres États membres.

– Sur la restriction à l'accès au territoire français

183 Il convient de rappeler que le Conseil, à l'article 18, paragraphe 1, de la décision 2011/782, à l'article 24, paragraphe 1, de la décision 2012/739 et à l'article 27, paragraphe 1, de la décision 2013/255 (ci-après les « dispositions sur les restrictions en matière d'admission »), a prévu ce qui suit :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci, et des personnes qui leur sont liées, dont la liste figure à l'annexe I. »

184 Cependant, une disposition spéciale a été insérée dans les décisions mentionnées au point qui précède en ce qui concerne les ressortissants des États membres.

185 En effet, selon l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2011/782, l'article 24, paragraphe 2, de la décision 2012/739 et l'article 27, paragraphe 2, de la décision 2013/255 (ci-après les « dispositions concernant les ressortissants ») :

« Un État membre n'est pas tenu, aux termes du paragraphe 1, de refuser l'accès à son territoire à ses propres ressortissants. »

186 Cette disposition reconnaît ainsi la compétence exclusive des États membres en ce qui concerne l'application des restrictions en cause à leurs propres ressortissants. Il s'ensuit que, s'agissant d'une personne qui, comme le requérant a, outre la nationalité syrienne, la nationalité française, le droit de l'Union n'impose pas aux autorités françaises de lui interdire l'accès au territoire de la République française.

187 En réponse à une demande de renseignements que le Tribunal lui a adressée (voir points 38 et 39 ci-dessus), la République française a précisé qu'elle considérait les dispositions concernant les ressortissants comme étant une clause de sauvegarde qui lui permettait de garantir à ses citoyens le droit d'accéder au territoire national, droit qui, selon elle, découlait notamment de la valeur constitutionnelle de la liberté d'aller et venir et de l'article 3 du protocole n° 4 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La République française a également expliqué que le requérant, du simple fait d'avoir un passeport français, qui l'identifiait en tant que ressortissant français répondant au nom d'André Mayard, pouvait se rendre en France, et ce même si ce passeport était désormais périmé.

188 De même, dans sa réponse écrite à une question du Tribunal, le Conseil a confirmé que l'application des dispositions concernant les ressortissants relevait de la responsabilité des États membres, qui n'étaient même pas obligés d'informer le Conseil du fait qu'ils faisaient usage de ces dispositions.

189 Dans ces circonstances, et puisque le requérant n'a remis en cause ni les renseignements fournis par la République française ni la réponse du Conseil, il y a lieu de constater que son grief concernant sa prétendue impossibilité de se rendre en France, où sa famille réside, manque en fait et doit donc être rejeté. Il en va de même en ce qui concerne la prétendue atteinte à la vie privée et familiale du requérant, dès lors qu'il ressort de ce qui précède que les actes attaqués ne remettent pas en cause la possibilité qu'il a de rendre visite à sa famille en France.

– Sur la restriction à la libre circulation dans l'Union

190 Il y a lieu de relever que, en dépit des dispositions concernant les ressortissants, un citoyen d'un État membre, et donc également de l'Union, dont le nom figure sur les listes des personnes visées par les dispositions sur les restrictions en matière d'admission relève du champ d'application de celles-ci en ce qui concerne les États membres autres que celui dont il a la nationalité.

191 Cela résulte du fait que les dispositions sur les restrictions en matière d'admission, lorsqu'elles s'adressent aux États membres autres que celui dont une personne visée par les mesures restrictives en cause est le ressortissant, ne sont soumises à aucune dérogation spécifique pour les citoyens de l'Union. Dès lors, même à l'égard de ces citoyens, lesdits États membres sont tenus d'appliquer les restrictions en question s'agissant de leurs territoires respectifs. En effet, les dispositions concernant les ressortissants ne s'appliquent qu'au territoire de l'État membre dont une telle personne est le ressortissant.

192 Il convient d'examiner la question de savoir si la situation créée par les dispositions sur les restrictions en matière d'admission à l'égard des citoyens de l'Union est compatible avec les droits dont ceux-ci disposent.

193 À ce propos, il doit être rappelé que, selon l'article 21, paragraphe 1, TFUE :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. »

194 Par ailleurs, selon la jurisprudence, le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union n'est pas inconditionnel (arrêts de la Cour du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, point 21, et du 17 novembre 2011, Aladzhov, C-434/10, Rec. p. I-11659, point 28).

195 Il convient de noter que la réserve formulée dans le second membre de phrase de l'article 21, paragraphe 1, TFUE (voir point 193 ci-dessus) fait référence aux traités, au pluriel, ce qui inclut également le traité UE. Or, les restrictions en matière d'admission, qui figurent dans des décisions adoptées sur le fondement de l'article 29 TUE, sont à l'évidence des dispositions prises en application du traité UE.

196 Par conséquent, il y a lieu de constater que, par l'adoption d'actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil pouvait en principe limiter le droit à la libre circulation dans l'Union que le requérant tire de son statut de citoyen de celle-ci. Cependant, il convient de vérifier si le Conseil a agi dans le respect du principe de proportionnalité, tel que défini par la jurisprudence rappelée aux points 146 et 174 ci-dessus.

197 À cet égard, d'une part, il a y lieu de relever que les considérations exposées aux points 177, 178 et 180 ci-dessus quant au caractère approprié, nécessaire et limité dans le temps des mesures portant le gel des fonds du requérant sont applicables par analogie aux dispositions sur les restrictions en matière d'admission. D'autre part, il convient de rappeler que, conformément à l'article 18, paragraphe 6, de la décision 2011/782, à l'article 24, paragraphe 6, de la décision 2012/739 et à l'article 27, paragraphe 6, de la décision 2013/255, l'autorité compétente d'un État membre peut autoriser l'entrée sur son territoire notamment pour des raisons urgentes d'ordre humanitaire.

198 En ce qui concerne l'argument que le requérant cherche à tirer de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77), il importe de relever que les dispositions sur les restrictions en matière d'admission, en ce qu'elles s'appliquent aux citoyens de l'Union, doivent être considérées comme une lex specialis par rapport à ladite directive, de sorte que ces dispositions priment cette dernière dans les situations qu'elles visent spécifiquement à régler (voir, en ce sens et par analogie, arrêts de la Cour du 19 juin 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Rec. p. I-6163, point 57, et du Tribunal du 14 juillet 2005, Le Voci/Conseil, T-371/03, RecFP p. I-A-209 et II-957, point 122).

199 Du reste, cette lex specialis ne fait que refléter, sur un plan commun et dans un contexte particulier, des restrictions à la libre circulation que les États membres peuvent, uti singuli, appliquer à certaines personnes, conformément à l'article 27 de la directive 2004/38. En effet, cette dernière n'accorde pas aux citoyens de l'Union un droit inconditionnel à la libre circulation dans l'Union, mais permet aux États membres de restreindre cette liberté pour des raisons, notamment, d'ordre public ou de sécurité publique, dans le respect du principe de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêt Jipa, point 194 supra, points 22 et 29).

200 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter également le quatrième moyen et, par conséquent, le recours dans l'affaire T-307/12 dans son ensemble.

B – *Sur le recours dans l'affaire T-408/13*

201 Ainsi qu'il a été observé au point 40 ci-dessus, le requérant, lors de l'audience, a précisé, en substance, que le recours dans l'affaire T-408/13 devait être considéré comme ayant été introduit à titre subsidiaire, afin de tenir compte de l'hypothèse où le Tribunal constaterait que le recours dans l'affaire T-307/12 est au moins partiellement irrecevable.

202 Or, puisqu'il résulte des points 45 à 79 ci-dessus que le recours dans l'affaire T-307/12 est entièrement recevable, il n'y a pas lieu de se prononcer sur le recours dans l'affaire T-408/13.

Sur les dépens

203 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Par ailleurs, selon l'article 87, paragraphe 6, du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens.

204 Dans l'affaire T-307/12, le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

205 Dans l'affaire T-408/13, il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en décidant que le requérant soit également condamné aux dépens. En effet, le Tribunal n'a pas eu à se prononcer sur le recours dans ladite affaire au motif qu'il avait été présenté à titre subsidiaire, afin de tenir compte de l'éventuelle irrecevabilité du recours dans l'affaire T-307/12, laquelle cependant n'avait nullement été soulevée par le Conseil au moment de l'introduction du recours dans l'affaire T-408/13.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) **Le recours dans l'affaire T-307/12 est rejeté.**

2) **Il n'y a pas lieu de se prononcer sur le recours dans l'affaire T-408/13.**

3) **M. Adib Mayaleh est condamné aux dépens.**

Berardis Czúcz Pelikánová

Popescu Buttigieg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 novembre 2014.

Signatures

Table des matières

Antécédents des litiges 2

Procédure et conclusions des parties 4

En droit 7

A – Sur le recours dans l'affaire T-307/12 7

1. Sur la recevabilité des demandes d'adaptation des conclusions 7

a) Sur la demande tendant à ce que le recours vise la décision 2012/739 et la décision 2013/255 7

b) Sur la demande tendant à ce que le recours vise le règlement d'exécution nº 363/2013 ... 7

Sur l'obligation de communiquer au requérant le règlement d'exécution nº 363/2013 8

Sur l'alternative entre la communication directe aux intéressés du règlement d'exécution nº 363/2013 et la publication d'un avis au Journal officiel portant sur cet acte 9

Sur les modalités de la communication au requérant du règlement d'exécution nº 363/2013 10

2. Sur le fond 12

a) Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation 12

b) Sur le premier moyen, tiré de la violation des droits de la défense, du droit au procès équitable et du droit à une protection juridictionnelle effective 14

c) Sur le troisième moyen, tiré de l'absence de preuve d'un lien suffisant entre le requérant et la situation à l'origine de l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la Syrie ainsi que de la violation du principe de proportionnalité 17

Sur l'intensité du contrôle exercé par le Tribunal 17

Sur la possibilité pour le Conseil de se fonder exclusivement sur les fonctions professionnelles du requérant 18

Sur les autres arguments du requérant 21

– Sur la prétendue nécessité d'ouvrir des enquêtes ou des poursuites à l'encontre du requérant avant de l'inscrire sur les listes des personnes visées par des mesures restrictives 21

– Sur le niveau des ressources financières personnelles du requérant et sur sa prétendue absence d'implication dans la politique et dans la répression contre la population civile 22

d) Sur le quatrième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité, du droit de propriété, du droit à la vie privée et familiale et du droit à la liberté d'aller et venir ainsi que de la violation des règles nationales et de l'Union réservées aux citoyens des États membres et de l'Union 22

Observations liminaires 23

Sur la violation du droit de propriété 23

Sur la violation du droit à la vie privée et familiale, de liberté d'aller et venir ainsi que des règles nationales et de l'Union réservées aux citoyens des États membres et de l'Union ... 24

– Sur la restriction à l'accès au territoire français 24

– Sur la restriction à la libre circulation dans l'Union 25

B – Sur le recours dans l'affaire T-408/13 27

Sur les dépens 27