ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

12 décembre 2018 (*)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds – Droits de la défense – Droit à une protection juridictionnelle effective – Obligation de motivation – Erreur manifeste d'appréciation – Droit à la réputation – Droit de propriété – Présomption d'innocence – Restriction d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union – Proportionnalité »

Dans l'affaire T-409/16,

Ehab Makhlouf, demeurant à Damas (Syrie), représenté par M^e^ E. Ruchat, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par M^me^ S. Kyriakopoulou, MM. G. Étienne et A. Vitro, puis par M^me^ Kyriakopoulou, et M. Vitro, et enfin par M^me^ Kyriakopoulou, MM. Vitro et V. Piessevaux en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision (PESC) 2016/850 du Conseil, du 27 mai 2016, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2016, L 141, p. 125), et de ses actes subséquents d'exécution, de la décision (PESC) 2017/917 du Conseil, du 29 mai 2017, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2017, L 139, p. 62), et de la décision (PESC) 2018/778 du Conseil, du 28 mai 2018, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2018, L 131, p. 16), en tant que ces actes concernent le requérant,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de M. D. Gratsias, président, M^me^ I. Labucka et M. I. Ulloa Rubio (rapporteur), juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le requérant, M. Ehab Makhlouf, est un homme d'affaires de nationalité syrienne.

2 Condamnant fermement la répression violente des manifestations pacifiques en Syrie et lançant un appel aux autorités syriennes pour qu'elles s'abstiennent de recourir à la force, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 9 mai 2011, la décision 2011/273/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2011, L 121, p. 11). Compte tenu de la gravité de la situation, le Conseil a institué un embargo sur les armes, une interdiction des exportations de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, des restrictions à l'admission dans l'Union européenne ainsi qu'un gel des fonds et des ressources économiques de certaines personnes et entités responsables de la répression violente exercée contre la population civile syrienne.

3 Les noms des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie et ceux des personnes, physiques ou morales, et des entités qui leur sont liées sont mentionnés dans l'annexe de

la décision 2011/273. En vertu de l'article 5 de cette décision, le Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou du haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, peut modifier ladite annexe. Le nom du requérant ne figure pas dans cette annexe.

4 Le 23 mai 2011, le Conseil a adopté la décision d'exécution 2011/302/PESC mettant en œuvre la décision 2011/273 (JO 2011, L 136, p. 91). Par cette décision, le Conseil a inclus dans la liste de l'annexe de la décision 2011/273 de nouvelles personnes, dont le requérant. Outre son nom, figurent à la ligne 23 du tableau de l'annexe diverses mentions, dont la date d'inscription dudit nom sur la liste en cause, en l'occurrence le « 23.05.2011 », la date et le lieu de naissance ainsi que le numéro de passeport du requérant et les motifs suivants : « Vice-président de Syriatel et gérant de la société américaine de Rami Makhlouf ; finance le régime permettant la répression contre les manifestants ».

5 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 août 2011, le requérant a introduit un recours en annulation, enregistré au greffe du Tribunal sous le numéro d'affaire T-433/11, à l'encontre de la décision 2011/273 et d'autres actes ultérieurs.

6 Le 31 mai 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14). Le nom du requérant figure à la ligne 22 du tableau de l'annexe I, avec les motifs modifiés comme suit : « Vice-président de Syriatel, qui verse 50 % de ses bénéfices au gouvernement syrien par l'intermédiaire de son contrat de licence ».

7 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 6 mai 2014, soit quelques jours avant la date d'audience prévue, le requérant a informé le Tribunal qu'il se désistait du recours enregistré sous le numéro d'affaire T-433/11.

8 Par sa décision 2014/309/PESC, du 28 mai 2014, modifiant la décision 2013/255 (JO 2014, L 160, p. 37), le Conseil a notamment prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2015.

9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 août 2014, le requérant a introduit un recours en annulation, enregistré au greffe du Tribunal sous le numéro d'affaire T-606/14, à l'encontre de la décision 2014/309 et de ses actes subséquents, dans la mesure où ces actes le concernaient.

10 Par sa décision (PESC) 2015/837, du 28 mai 2015, modifiant la décision 2013/255 (JO 2015, L 132, p. 82), le Conseil a notamment prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2016.

11 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 13 juillet 2015, soit la veille de l'audience prévue, le requérant a informé le Tribunal qu'il se désistait de son recours enregistré sous le numéro d'affaire T-606/14.

12 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 août 2015, le requérant a introduit un recours en annulation, enregistré sous le numéro d'affaire T-465/15, à l'encontre de la décision 2015/837 et de ses actes subséquents d'exécution, dans la mesure où ils le concernaient.

13 Par la décision (PESC) 2015/1836 du Conseil, du 12 octobre 2015, modifiant la décision 2013/255 (JO 2015, L 266, p. 75), la rédaction des articles 27 et 28 de la décision 2013/255 a été modifiée. Ces articles prévoient désormais des restrictions à l'entrée ou au passage en transit sur le territoire des États membres ainsi que le gel des fonds des « hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » ainsi que des « membres des familles Assad ou Makhlouf », sauf si des « informations suffisantes indiqu[e]nt qu[e ces personnes] ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime ».

14 Par lettre du 18 mars 2016, le Conseil a communiqué au requérant son intention de maintenir son nom sur la liste en cause et de modifier l'exposé des motifs fondant cette inscription, en lui fournissant le texte de ce nouvel exposé des motifs. Le Conseil a également invité le requérant à fournir ses éventuelles observations avant le 1er avril 2016.

15 Par lettre du 31 mars 2016, le requérant a notamment demandé que son nom soit retiré de la liste en cause et que le Conseil lui transmette, dans l'hypothèse d'un maintien de son nom sur cette liste, l'ensemble des

éléments à charge retenus contre lui.

16 Par lettres des 25 et 26 mai 2016, le Conseil a communiqué au requérant une copie des documents et des éléments d'information (portant la référence RELEX 423) relatifs au maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et à la modification de l'exposé des motifs.

17 Par sa décision (PESC) 2016/850, du 27 mai 2016, modifiant la décision 2013/255 (JO 2016, L 141, p. 125), le Conseil a prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2017. Le nom du requérant figure à la ligne 22 du tableau de l'annexe de ladite décision, avec les motifs suivants : « Homme d'affaires influent exerçant ses activités en Syrie[;] Ihab Makhlouf est vice-président et actionnaire de Syriatel, principal opérateur de téléphonie mobile en Syrie[;] [i]l a également des intérêts dans plusieurs autres entreprises et entités syriennes, dont Ramak Construction Co. et l'Université privée internationale syrienne pour la science et la technologie (Syrian International Private University for Science and Technology ou SIUST)[;] [e]n tant que vice-président de Syriatel, qui, par l'intermédiaire de son contrat de licence, transfère une partie importante de ses bénéfices au gouvernement syrien, Ihab Makhlouf fournit également un soutien direct au régime syrien[;] [i]l est un membre influent de la famille Makhlouf et entretient des liens étroits avec la famille Assad ; il est un cousin du président Bashar Al-Assad ».

18 Par lettre du 30 mai 2016, le Conseil a notifié au requérant une copie de la décision 2016/850.

19 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 2 juin 2016, le requérant a informé le Tribunal qu'il se désistait de son recours enregistré sous le numéro d'affaire T-465/15.

Faits postérieurs à l'introduction du présent recours

20 Par lettre du 28 février 2017, le requérant a notamment demandé que son nom soit retiré de la liste en cause et que le Conseil lui transmette, dans l'hypothèse d'un maintien de son nom sur cette liste, l'ensemble des éléments à charge retenus contre lui.

21 Par sa décision (PESC) 2017/917, du 29 mai 2017, modifiant la décision 2013/255 (JO 2017, L 139, p. 62), le Conseil a prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2018.

22 Par lettre du 30 mai 2017, le Conseil a notifié au requérant une copie de la décision 2017/917.

23 Par sa décision (PESC) 2018/778, du 28 mai 2018, modifiant la décision 2013/255 (JO 2018, L 131, p. 16), le Conseil a prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2019.

24 Par lettre du 30 mai 2018, le Conseil a notifié au requérant une copie de la décision 2018/778.

Procédure et conclusions des parties

25 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 31 juillet 2016, le requérant a introduit le présent recours.

26 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 18 août 2016, la Commission européenne a demandé la suspension de la procédure jusqu'au prononcé de l'arrêt dans l'affaire T-410/16, Makhlouf/Conseil.

27 Par décision du 14 septembre 2016, le président de la cinquième chambre du Tribunal a ordonné la suspension de la procédure dans la présente affaire jusqu'au prononcé de la décision du Tribunal mettant fin à l'instance dans l'affaire T-410/16.

28 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la cinquième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

29 Le 23 mai 2017, le Tribunal (cinquième chambre) a invité les parties, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure du Tribunal, à lui présenter leurs

observations sur les conséquences à tirer, pour la présente affaire, de l'arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil (T-410/16, non publié, EU:T:2017:349). Les parties ont déféré à cette demande.

30 Par un premier mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 8 août 2017, le requérant a sollicité également l'annulation de la décision 2017/917, dans la mesure où elle le concerne.

31 Par lettre du 18 juin 2018, le Tribunal a invité les parties, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, à lui présenter leurs observations sur les conséquences à tirer de l'arrêt du 14 juin 2018, Makhlouf/Conseil (C-458/17 P, non publié, EU:C:2018:441), pour la solution du présent litige.

32 Par mémoires déposés au greffe du Tribunal les 3 et 4 juillet 2018, le Conseil et le requérant ont déféré à cette demande.

33 Par un second mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 8 août 2018, le requérant a sollicité également l'annulation de la décision 2018/778, dans la mesure où elle le concerne.

34 En vertu de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure, en l'absence de demande de fixation d'une audience présentée par les parties principales dans le délai de trois semaines à compter de la signification de la clôture de la phase écrite de la procédure, le Tribunal peut décider de statuer sur le recours sans phase orale de la procédure. En l'espèce, le Tribunal, s'estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, a décidé, en l'absence d'une telle demande, de statuer sans phase orale de la procédure.

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

– annuler la décision 2016/850, et ses actes subséquents d'exécution, ainsi que la décision 2017/917 et la décision 2018/778 (ci-après, dénommées ensemble, les « décisions attaquées ») dans la mesure où ces actes le concernent ;

– condamner le Conseil aux dépens.

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

– rejeter le recours dans son intégralité, y compris les conclusions figurant dans les mémoires en adaptation ;

– condamner le requérant aux dépens ;

– à titre subsidiaire, si les actes qui sont attaqués par le requérant devaient être annulés en ce qui le concerne, ordonner le maintien de leurs effets en ce qui concerne le requérant jusqu'à l'expiration du délai de pourvoi ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, jusqu'au rejet de celui-ci.

En droit

Sur la recevabilité

37 Le requérant demande notamment l'annulation, dans la mesure où ils le concernent, tant de la décision 2016/850 que de ses actes subséquents d'exécution.

38 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le contrôle du Tribunal ne peut porter que sur les actes d'ores et déjà adoptés par le Conseil, identifiés avec suffisamment de précision par le requérant et attaqués dans la requête (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 29 et jurisprudence citée).

39 Ainsi, le recours ne saurait être déclaré recevable qu'en tant qu'il porte sur les actes mentionnés par le requérant dans la requête et les mémoires en adaptation des conclusions, à savoir uniquement les décisions attaquées et non les actes subséquents d'exécution de la décision 2016/850.

Sur le fond

40 À titre liminaire, il convient de relever que les décisions attaquées ont été adoptées sur le fondement de l'article 29 TUE qui attribue compétence au Conseil pour adopter des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 31 et jurisprudence citée).

41 C'est également sur la base de l'article 29 TUE que le Conseil a adopté la décision 2015/1836 (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 32).

42 Or, aux termes du considérant 6 de la décision 2015/1836 :

« Le Conseil a estimé que, en raison du contrôle étroit exercé sur l'économie par le régime syrien, un cercle restreint de femmes et d'hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie n'est en mesure de maintenir son statut que grâce à des liens étroits avec le régime et au soutien de celui-ci, ainsi qu'à l'influence exercée en son sein. Le Conseil estime qu'il devrait prévoir des mesures restrictives pour imposer des restrictions à l'admission des femmes et des hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie, identifiés par le Conseil et dont la liste figure à l'annexe I, ainsi que pour geler tous les fonds et ressources économiques qui leur appartiennent, qui sont en leur possession, ou qui sont détenus ou contrôlés par eux, afin de les empêcher de fournir un soutien matériel ou financier au régime et, par l'influence qu'ils exercent, d'accroître la pression sur le régime lui-même afin qu'il modifie sa politique de répression. »

43 De même, aux termes du considérant 7 de la décision 2015/1836 :

« Le Conseil estime qu'il devrait prévoir des mesures restrictives pour geler tous les fonds et ressources économiques appartenant à certains membres des familles Assad et Makhlouf, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes possèdent, détiennent ou contrôlent, ainsi que pour imposer des restrictions à l'admission de ces personnes, identifiées par le Conseil et dont la liste figure à l'annexe I, tant pour influencer directement le régime par le biais de membres de ces familles afin que celui-ci modifie sa politique de répression, que pour éviter le risque de contournement des mesures restrictives par des membres de ces familles. »

44 Ainsi, dans leur nouvelle rédaction, l'article 27, paragraphe 2, et l'article 28, paragraphe 2, de la décision 2013/255 prévoient des restrictions à l'entrée ou au passage en transit sur le territoire des États membres et le gel des fonds, notamment, des « hommes d'affaires influents exerçant leurs activités en Syrie » ainsi que des « membres des familles Assad ou Makhlouf ». En outre, l'article 27, paragraphe 3, et l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255 prévoient que ces personnes « ne sont pas inscrites ou maintenues sur la liste des personnes et entités qui figure à l'annexe I s'il existe des informations suffisantes indiquant qu'elles ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime ou qu'elles n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'elles ne sont pas associées à un risque réel de contournement ».

45 Au soutien du recours, le requérant invoque cinq moyens d'annulation. Le premier moyen est tiré d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective du requérant, le deuxième, d'une violation de l'obligation motivation, le troisième, d'une erreur manifeste d'appréciation, le quatrième, d'une violation des droits fondamentaux et, le cinquième, d'une violation des lignes directrices du Conseil du 2 décembre 2005 concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

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

46 Le requérant soutient que le Conseil a violé ses droits de la défense et son droit à un procès équitable prévu aux 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 (ci-après la « CEDH »), l'article 215 TFUE et les articles 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que, notamment, les décisions attaquées ne prévoiraient

aucune procédure permettant de lui garantir un exercice effectif de ses droits de la défense, notamment de son droit à être entendu.

47 En particulier, premièrement, le requérant fait observer que, s'il a pu faire valoir ses arguments auprès du Conseil à la suite de l'adoption de la décision 2013/255, cette possibilité ne lui a pas été donnée préalablement aux décisions attaquées.

48 Deuxièmement, le requérant souligne que le Conseil n'a fourni aucune réponse exhaustive dans son courrier du 30 mai 2017 aux observations qu'il lui a envoyées par lettre du 28 février 2017.

49 Troisièmement, le requérant relève que la décision 2016/850 n'a prévu aucun moyen de recours permettant d'assurer le respect des droits fondamentaux ainsi que le droit au respect de la protection des données à caractère personnel.

50 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

51 Il y a lieu de rappeler que le respect des droits de la défense, qui est consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux, comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 41 et jurisprudence citée).

52 Quant au droit à une protection juridictionnelle effective, qui est consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, il exige que l'intéressé puisse connaître des motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique, afin de lui permettre de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause. L'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux admet toutefois des limitations à l'exercice des droits consacrés par celle-ci, pour autant que la limitation concernée respecte le contenu essentiel du droit fondamental en cause et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elle soit nécessaire et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 42 et jurisprudence citée).

53 En outre, l'existence d'une violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce, notamment de la nature des actes en cause, du contexte de leur adoption et des règles juridiques régissant les matières concernées (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 43 et jurisprudence citée).

54 Enfin, le Conseil est soumis à l'obligation de respecter le principe de bonne administration, consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux, auquel se rattache, selon une jurisprudence constante, l'obligation pour l'institution compétente d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 44 et jurisprudence citée).

55 S'agissant du premier argument du requérant, selon lequel la possibilité de faire valoir ses arguments ne lui a pas été donnée préalablement à l'adoption des décisions attaquées, il résulte des pièces du dossier que, concernant la décision 2016/850, cet argument manque en fait.

56 En effet, le Conseil, dans sa lettre du 18 mars 2016, a notifié au requérant son intention de remplacer l'exposé des motifs visant à justifier l'inscription de son nom sur la liste en cause et lui a fourni le texte exact de ces motifs tel qu'il l'a ensuite reproduit dans les décisions attaquées. Ladite lettre invitait le requérant à présenter ses observations éventuelles avant le 1er avril 2016 (voir point 14 ci-dessus). Ainsi, par lettre du 31 mars 2016, le requérant a formulé ses observations et a demandé au Conseil de lui communiquer l'ensemble des éléments à

charge retenus contre lui, ce que le Conseil a fait par lettres des 25 et 26 mai 2016 (voir point 16 ci-dessus), en lui fournissant une copie des extraits pertinents des propositions (portant la référence RELEX 423) relatifs au maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et à la modification de l'exposé des motifs (voir point 15 ci-dessus).

57 Concernant les décisions 2017/917 et 2018/778, il convient de rappeler que, dans le cadre de l'adoption d'une décision maintenant le nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives, le Conseil doit respecter le droit de cette personne ou de cette entité d'être préalablement entendue lorsqu'il retient à son égard, dans la décision portant maintien de l'inscription de son nom sur la liste, de nouveaux éléments, à savoir des éléments qui ne figuraient pas dans la décision initiale d'inscription de son nom sur cette liste (arrêt du 7 avril 2016, Central Bank of Iran/Conseil, C-266/15 P, EU:C:2016:208, point 33).

58 Or, il importe de relever que, en ce qui concerne le requérant, les décisions 2017/917 et 2018/778 se sont limitées à proroger les mesures restrictives énoncées dans la décision 2016/850. En effet, force est de constater qu'elles ne contiennent aucun nouvel élément à charge à l'encontre de celle-ci par rapport à la décision antérieure.

59 Il était donc loisible au Conseil de seulement notifier a posteriori les décisions 2017/917 et 2018/778, ce qu'il a fait par sa lettre du 30 mai 2017 (voir point 22 ci-dessus) en ce qui concerne la décision 2017/917 et par sa lettre du 30 mai 2018 (voir point 24 ci-dessus) en ce qui concerne la décision 2018/778.

60 S'agissant du deuxième argument du requérant, selon lequel le Conseil n'a pas fourni, dans sa lettre du 30 mai 2017, de réponse exhaustive aux observations qu'il lui avait envoyées par lettre du 28 février 2017 (voir point 20 ci-dessus), ainsi qu'il vient d'être relevé, le Conseil, par lettres des 25 et 26 mai 2016, avait fourni à celui-ci des explications quant aux raisons justifiant son maintien sur la liste en cause et lui avait communiqué l'ensemble des pièces qui avaient fondé le maintien de celui-ci sur la liste annexée à la décision 2013/255 (portant la référence RELEX 423).

61 En outre, le Conseil a réitéré ses explications dans une lettre du 30 mai 2016 (voir point 18 ci-dessus) en réponse à une lettre du requérant du 31 mars 2016 (voir point 15 ci-dessus).

62 Dans sa lettre du 30 mai 2016, le Conseil a invité le requérant à lui soumettre ses observations relativement à son maintien sur la liste en cause avant le 1er mars 2017, ce que le requérant a fait par sa lettre du 28 février 2017.

63 De même, la lettre du Conseil du 30 mai 2017 (voir point 22 ci-dessus) visait à la fois à répondre à la lettre du requérant du 28 février 2017, à informer celui-ci de son maintien sur la liste en cause et à l'inviter à présenter ses observations avant le 1er mars 2018, c'est-à-dire « avant que le Conseil n'envisage le renouvellement des mesures restrictives » pour une nouvelle année.

64 Or, force est de constater que la lettre du requérant du 28 février 2017 ne contient aucun élément supplémentaire par rapport à sa lettre du 31 mars 2016. Force est d'ailleurs de constater que ces deux lettres ne traitent quasi exclusivement que de M. Rami Makhlouf, et non du requérant.

65 Dès lors, le requérant ne peut affirmer que les motifs justifiant le renouvellement de son inscription et les pièces appuyant ceux-ci ne lui ont pas été communiqués. Force est de constater que le requérant a pu faire connaître utilement son point de vue sur les motifs retenus.

66 Il était donc également loisible au Conseil de se borner à répondre, dans sa lettre du 30 mai 2017, que les informations fournies par le requérant dans sa lettre du 28 février 2017 ne constituaient pas de nouveaux éléments susceptibles de modifier sa position.

67 S'agissant du troisième argument du requérant, selon lequel la décision 2016/850 ne peut pas faire l'objet d'un recours effectif, il suffit de constater qu'un tel recours peut être introduit dans les conditions prévues à

l’article 275, second alinéa, TFUE et à l’article 263, quatrième et sixième alinéas, TFUE, ainsi qu’il ressort du présent recours. Au demeurant, il convient de souligner que le présent recours est le quatrième recours du requérant relativement à son inscription sur la liste en cause et que celui-ci s’est désisté des trois premiers recours.

68 Ainsi, aucun des arguments avancés par le requérant ne permet de démontrer une violation des articles 6 et 13 de la CEDH, de l’article 215 TFUE ou des articles 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux.

69 Il résulte de l’ensemble de ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen, tiré d’une violation de l’obligation de motivation

70 Le requérant soutient que la motivation fournie par le Conseil ne satisfait pas à l’obligation qui incombe aux institutions de l’Union en vertu de l’article 6 de la CEDH, de l’article 296 TFUE et de l’article 41 de la charte des droits fondamentaux.

71 L’invocation de deux motifs, à savoir, d’une part, ses liens familiaux avec la famille Assad et notamment avec le président Bashar Al-Assad ainsi que son influence au sein de la famille Makhlouf et, d’autre part, les intérêts financiers et postes d’encadrement et de direction qu’il détiendrait dans plusieurs sociétés, ne permettrait pas de satisfaire à cette obligation.

72 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

73 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l’obligation de motiver un acte faisant grief, qui constitue un corollaire du principe du respect des droits de la défense, a pour but, d’une part, de fournir à l’intéressé une indication suffisante pour savoir si l’acte est bien fondé ou s’il est éventuellement entaché d’un vice permettant d’en contester la validité devant le juge de l’Union et, d’autre part, de permettre à ce dernier d’exercer son contrôle sur la légalité de cet acte (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 56 et jurisprudence citée).

74 Selon une jurisprudence également constante, la motivation exigée par l’article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l’acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l’institution, auteur de l’acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d’exercer son contrôle (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 57 et jurisprudence citée).

75 La motivation d’un acte du Conseil imposant une mesure de gel de fonds doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles celui-ci considère, dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire d’appréciation, que l’intéressé doit faire l’objet d’une telle mesure (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 58 et jurisprudence citée).

76 Cependant, l’exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l’espèce, notamment du contenu de l’acte, de la nature des motifs invoqués et de l’intérêt que les destinataires peuvent avoir à recevoir des explications (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 59 et jurisprudence citée).

77 Il n’est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d’un acte satisfait aux exigences de l’article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l’ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 60 et jurisprudence citée).

78 En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu’il est intervenu dans un contexte connu de l’intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 61 et jurisprudence citée).

79 C’est au vu de ces considérations qu’il convient d’examiner le deuxième moyen.

80 Il doit être relevé d’emblée que le Conseil fonde l’inclusion du nom du requérant dans la liste en cause sur les motifs suivants :

« Homme d’affaires influent exerçant ses activités en Syrie. Ihab Makhlouf est vice-président et actionnaire de Syriatel, principal opérateur de téléphonie mobile en Syrie. Il a également des intérêts dans plusieurs autres entreprises et entités syriennes, dont Ramak Construction Co et l’Université privée internationale syrienne pour la science et la technologie (Syrian International Private University for Science and Technology ou SIUST). En tant que vice-président de Syriatel, qui, par l’intermédiaire de son contrat de licence, transfère une partie importante de ses bénéfices au gouvernement syrien, Ihab Makhlouf fournit également un soutien direct au régime syrien. Il est un membre influent de la famille Makhlouf et entretient des liens étroits avec la famille Assad ; il est un cousin du président Bashar Al-Assad. »

81 Il y a lieu de constater que cette longue motivation satisfait pleinement aux règles rappelées aux points 73 et suivants ci-dessus. Il n’est pas contestable qu’une telle motivation est susceptible de permettre au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles son nom a été réinscrit sur la liste en cause.

82 En outre, ainsi que cela ressort de l’argumentation du requérant exposée dans la requête, la motivation fournie par le Conseil a été suffisante aux fins de lui permettre, de toute évidence, d’introduire le présent recours et de permettre au juge de l’Union d’opérer son contrôle de légalité. Par ailleurs, au vu de la nature des motifs sur lesquels est fondée l’inscription du nom du requérant dans l’annexe litigieuse et qui portent sur des faits clairs le concernant, à savoir notamment, d’une part, qu’il est vice-président et actionnaire de Syriatel et qu’il a également des intérêts dans plusieurs autres entreprises et entités syriennes et, d’autre part, qu’il est un membre de la famille Makhlouf et le cousin du président Bashar Al-Assad, il ne saurait prétendre que lesdits motifs lui sont incompréhensibles (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 65).

83 Il y a donc lieu de rejeter les arguments du requérant selon lesquels la motivation des décisions attaquées serait imprécise, tant en ce qui concerne ses activités professionnelles que ses liens familiaux.

84 Dès lors, le deuxième moyen doit être rejeté.

Sur le troisième moyen, tiré d’une erreur manifeste d’appréciation

85 Le requérant avance, concernant ses liens familiaux avec la famille Assad, qu’il résulte de l’arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil (C-376/10 P, EU:C:2012:138), que le seul lien familial ne permet pas de l’associer aux membres du régime ou d’établir qu’il tire profit de leur politique.

86 Quant au prétendu contrôle de sociétés, il reviendrait au Conseil de prouver que le requérant est associé aux dirigeants syriens ou que les activités de ses entreprises se trouvent sous la dépendance de ces dirigeants. Au contraire, il ressortirait des nouveaux éléments de preuve apportés par le requérant dans sa lettre du 31 mars 2016 qu’il n’est ni associé aux dirigeants du régime syrien, ni sous leur dépendance. Dans sa réponse, qui serait par ailleurs parvenue au requérant le 30 mai 2016, soit postérieurement aux décisions attaquées, le Conseil ignorerait ces éléments.

87 Le requérant précise que, si Syriatel a dégagé des bénéfices au titre de l’année 2015, ces bénéfices sont dérisoires en comparaison avec les années précédentes en raison de la dévaluation de la livre syrienne, rendant impossible le soutien financier du régime. Quant à Ramak Construction Co., cette société n’aurait plus d’activité à l’heure actuelle.

88 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

89 Selon une jurisprudence constante, l’effectivité du contrôle juridictionnel garantie par l’article 47 de la charte des droits fondamentaux exige notamment que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels

est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne ou d'une entité déterminée sur les listes de personnes ou d'entités visées par les sanctions, le juge de l'Union s'assure que cette décision repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur la question de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 74 et jurisprudence citée).

90 Il incombe à l'autorité compétente de l'Union, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. Il importe que les informations ou les éléments produits par l'autorité en question étaient les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge de l'Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d'inscription ou de maintien de l'inscription en cause (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 75 et jurisprudence citée).

91 L'appréciation du bien-fondé d'une inscription doit être effectuée en examinant les éléments de preuve non pas de manière isolée, mais dans le contexte dans lequel ils s'insèrent (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 76 et jurisprudence citée).

92 En outre, compte tenu de la situation en Syrie, le Conseil satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe si elle fait état devant le juge de l'Union d'un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir l'existence d'un lien suffisant entre la personne ou l'entité sujette à une mesure de gel de ses fonds et le régime combattu (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 77 et jurisprudence citée).

93 En l'espèce, il convient de rappeler que l'inscription du nom du requérant dans l'annexe litigieuse est fondée sur deux motifs distincts, à savoir, d'une part, qu'il est un homme d'affaires syrien influent, notamment vice-président de Syriatel et, d'autre part, qu'il est un membre influent de la famille Makhlouf et entretient des liens étroits avec la famille Assad. Il est, plus particulièrement, un cousin du président Bashar Al-Assad (voir point 80 ci-dessus).

94 S'agissant du second de ces motifs, force est de constater que le requérant ne conteste pas son appartenance aux familles Makhlouf et Assad. Or, ainsi que cela a été rappelé au point 44 ci-dessus, l'appartenance aux familles Makhlouf ou Assad constitue, conformément à l'article 27, paragraphe 2, et à l'article 28, paragraphe 2, de la décision 2013/255, telle que modifiée en dernier lieu par la décision 2015/1836, l'un des critères d'inscription dans l'annexe litigieuse.

95 À cet égard, il convient de souligner que, par arrêt du 14 juin 2018, Makhlouf/Conseil (C-458/17 P, non publié, EU:C:2018:441), la Cour a rejeté le pourvoi contre l'arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil (T-410/16, non publié, EU:T:2017:349), qui avait rejeté le recours introduit par M. Makhlouf tendant à l'annulation de la décision 2016/850 par laquelle le Conseil avait maintenu le nom de celui-ci sur la liste en cause.

96 Certes, conformément à l'article 27, paragraphe 3, et à l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle qu'applicable en l'espèce, les noms des membres des familles Makhlouf et Assad ne sont pas inscrits ou maintenus sur la liste en cause s'il existe des informations suffisantes indiquant que ces membres ne sont pas, ou ne sont plus, liés au régime ou qu'ils n'exercent aucune influence sur celui-ci ou qu'ils ne sont pas associés à un risque réel de contournement. Cependant, aucun élément du dossier n'indique que le requérant n'est pas, ou n'est plus, lié au régime ou qu'il n'exerce aucune influence sur celui-ci ou qu'il n'est pas associé à un risque réel de contournement au sens des dispositions susmentionnées ou qu'il s'est distancié des autres membres de la famille Makhlouf ou Assad et qu'il n'est plus lié au régime en place en Syrie. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne permet d'arriver à une telle conclusion.

97 En particulier, le requérant ne prétend pas s'être distancié de la famille Makhlouf.

98 En ce qui concerne les arguments du requérant par lesquels il prétend, en substance, que fonder les décisions attaquées sur son lien familial avec le président Bashar Al-Assad pour maintenir son nom sur la liste en cause serait contraire à l'arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil (C-376/10 P, EU:C:2012:138), et, par conséquent, à la jurisprudence de la Cour relative aux articles 60 et 301 CE (devenus articles 75 et 215 TFUE) (point 64 de la requête), il convient de les écarter.

99 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a procédé à une interprétation large des articles 60 et 301 CE, dans la mesure où elle a inclus dans la notion de « pays tiers » figurant auxdits articles les dirigeants de ces pays ainsi que les individus et les entités qui sont associés à ces dirigeants ou contrôlés directement ou indirectement par ceux-ci. Elle a, pour autant, conclu que l'application de mesures restrictives à des personnes physiques pour la seule raison de leur lien familial avec des personnes associées aux dirigeants du pays tiers concerné et indépendamment de leur comportement personnel se heurtait à sa jurisprudence relative auxdits articles (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 83 et jurisprudence citée).

100 Or, il convient de rappeler que, en l'espèce et contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil (C-376/10 P, EU:C:2012:138), l'appartenance à la famille Assad ou à la famille Makhlouf constitue un critère autonome, prévu en tant que tel par les articles 27 et 28 de la décision 2013/255, telle qu'applicable en l'espèce. Ainsi que cela est indiqué au considérant 6 de la décision 2015/1836, les mesures de gel des fonds des membres influents des familles Assad et Makhlouf ont été prévues au motif que, étant donné que « le pouvoir en Syrie s'exerce traditionnellement sur une base familiale, le pouvoir du régime syrien actuel est essentiellement entre les mains » de ces personnes (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 84).

101 Il y a lieu de relever, à cet égard, que, avant même l'énoncé de ce critère autonome mentionné au point 100 ci-dessus par la décision 2015/1836, il a été jugé que le seul fait qu'une personne appartenait au cercle familial de M. Bashar Al-Assad suffisait pour que le Conseil puisse considérer qu'elle était liée aux dirigeants de la République arabe syrienne, d'autant plus que l'existence dans ce pays d'une tradition de gestion familiale du pouvoir est un fait notoire dont le Conseil pouvait tenir compte (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 85).

102 Par ailleurs, la décision 2013/255, telle qu'applicable en l'espèce, n'instaure pas de présomption irréfragable de soutien ou de lien au régime syrien à l'encontre des membres des familles Assad et Makhlouf. Au contraire, ainsi que cela a été exposé au point 44 ci-dessus, les noms des personnes appartenant à ces familles ne sont pas inscrits dans l'annexe litigieuse s'il est établi que ces personnes ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime en place. Or, aucun élément du dossier n'est susceptible de remettre en cause les éléments sur lesquels le Conseil s'est appuyé pour fonder l'inscription du nom du requérant dans l'annexe litigieuse et démontrer ses liens avec le régime en place.

103 Force est, en outre, de constater que, en dehors de l'arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil (C-376/10 P, EU:C:2012:138), le requérant n'invoque aucun principe général, ni aucune règle du droit de l'Union qui s'opposerait à l'adoption d'un critère tel que celui applicable en l'espèce. Par conséquent, il y a lieu de constater que le second motif de maintien du nom du requérant dans l'annexe litigieuse est valable.

104 Il convient de rappeler sur ce point que, selon la jurisprudence, il suffit qu'un seul des motifs retenus par le Conseil pour maintenir le nom de la partie requérante dans l'annexe litigieuse soit valable pour que ce maintien soit légalement justifié (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 88 et jurisprudence citée).

105 Toutefois, il y a lieu de considérer, en l'espèce, qu'il est utile d'examiner les arguments présentés par le requérant s'agissant du premier motif retenu par le Conseil aux fins de l'inscription de son nom dans l'annexe litigieuse.

106 À cet égard, le requérant ne dément pas la précision figurant dans les motifs retenus à son égard selon laquelle il est « vice-président et actionnaire de Syriatel » qui est le « principal opérateur de téléphonie mobile en

Syrie » et selon laquelle Syriatel « transfère une partie importante de ses bénéfices au gouvernement syrien ».

107 En conséquence, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si le requérant a également des intérêts dans plusieurs autres entreprises et entités syriennes, ainsi que cela est indiqué dans le second motif, il ne saurait être contesté qu'il est un homme d'affaires important, dans la mesure où il est vice-président du principal opérateur de téléphonie mobile en Syrie, motif qui justifie également, à lui seul, au regard des articles 27 et 28 de la décision 2013/255, que son nom figure sur la liste en cause.

108 Dès lors, les arguments du requérant, d'ailleurs non étayés, selon lesquels les bénéfices seraient devenus dérisoires en comparaison avec les années passées et selon lesquels Ramak Construction n'aurait plus d'activité ne sauraient remettre en cause cette conclusion.

109 En ce qui concerne, en outre, l'argument du requérant selon lequel le Conseil n'a apporté aucune preuve de ses allégations alors que lui-même aurait établi, notamment par sa lettre du 31 mars 2016, qu'il n'était pas lié au régime et qu'il ne bénéficiait pas de ses politiques, il y a lieu de l'écarter.

110 En effet, force est d'abord de constater que le requérant ne précise pas dans la requête de quels éléments de preuve il s'agit. Or, il convient de rappeler que si le corps de la requête peut être étayé et complété, sur des points spécifiques, par des renvois à des extraits de pièces qui y sont annexées, un renvoi global à d'autres écrits, même annexés à la requête, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels de l'argumentation en droit, qui, en vertu des dispositions susmentionnées, doivent figurer dans la requête. En effet, le Tribunal ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du requérant et tenter de rechercher et d'identifier, dans les annexes, les moyens qu'il pourrait considérer comme constituant le fondement du recours, les annexes ayant une fonction purement probatoire et instrumentale (arrêt du 30 mai 2013, Morte Navarro/Parlement, T-280/09, non publié, EU:T:2013:279, point 19).

111 En tout état de cause, il y a lieu de relever que la lettre du requérant du 31 mars 2016, qui ne traite pour l'essentiel que de son cousin, M. Makhlouf, n'apporte aucun élément nouveau concernant le requérant, à l'instar d'ailleurs des différentes lettres du requérant au Conseil, à savoir ses lettres des 30 mars 2015, 29 février 2016 et 28 février 2017, lettres qui ne traitent elles aussi pour l'essentiel que de M. Makhlouf.

112 En outre, en ce qui concerne le reproche du requérant selon lequel la réponse du Conseil ne lui serait parvenue que le 30 mai 2016, soit postérieurement aux décisions attaquées, il convient de relever, d'une part, que cette question n'est pas relative à l'erreur manifeste d'appréciation, mais à ses droits de la défense et, d'autre part, que le Conseil, qui l'avait déjà prévenu par lettre du 18 mars 2016 de son intention de maintenir l'inscription de son nom sur la liste en cause et lui avait donné un droit de réponse (voir point 14 ci-dessus), n'était pas dans l'obligation de prolonger ces échanges de lettres ni, évidemment, de suspendre le maintien de l'inscription du nom du requérant sur la liste en cause dans l'attente de la fin de cette correspondance.

113 Il résulte de ce qui précède que le troisième moyen doit être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation des droits fondamentaux

114 Premièrement, le requérant soutient que les mesures restrictives adoptées à son égard, conduisant de fait à une interdiction d'exercer son activité économique, ne sont pas proportionnées aux objectifs poursuivis par le Conseil.

115 Deuxièmement, le requérant fait valoir que, en faisant figurer son nom sur la liste en cause, le Conseil l'a clairement identifié comme faisant partie des responsables de la répression violente exercée en Syrie, nuisant ainsi à sa réputation, droit pourtant protégé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

116 Troisièmement, il affirme qu'il est manifeste que les sanctions en cause ont été prises à son égard sans que sa culpabilité ait été légalement établie, alors que la présomption d'innocence est consacrée à l'article 48 de la charte des droits fondamentaux et à l'article 6 de la CEDH. Quatrièmement, le gel de tous ses avoirs constituerait une mesure d'ingérence dans son droit de propriété.

117 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

118 En ce qui concerne le premier argument du requérant, relatif au principe de proportionnalité, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que ce principe 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 soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 106 et jurisprudence citée).

119 Ensuite, si le respect des droits fondamentaux constitue une condition de la légalité des actes de l'Union, 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. 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 arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 107 et jurisprudence citée).

120 Enfin, il a été considéré que, lorsqu'un acte imposant des mesures restrictives avait été adopté sans fournir aucune garantie réelle permettant à l'intéressé d'exposer sa cause aux autorités compétentes, l'imposition de telles mesures constituait une restriction injustifiée de son droit (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 108).

121 En l'occurrence, l'adoption de mesures restrictives à l'encontre du requérant revêt un caractère adéquat, dans la mesure où elle s'inscrit dans un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection des populations civiles. En effet, le gel de fonds, d'avoirs financiers et d'autres ressources économiques ainsi que l'interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union concernant des personnes identifiées comme soutenant le régime syrien ne sauraient, en tant que tels, passer pour inadéquats (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 109 et jurisprudence citée).

122 En ce qui concerne le caractère nécessaire des mesures en cause, il convient de constater que les mesures de remplacement 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 la lutte contre le financement du régime syrien, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 110 et jurisprudence citée).

123 En outre, de la même manière que la décision 2013/255, les décisions attaquées ont été adoptées dans le respect de toutes les garanties permettant au requérant d'exercer ses droits de la défense, ainsi que cela a été relevé aux points 51 à 59 ci-dessus (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 111).

124 Il y a donc lieu de rejeter le premier argument du requérant.

125 En ce qui concerne le deuxième argument du requérant, tiré d'une prétendue atteinte à la réputation, il y a lieu de rappeler que ce droit n'est pas une prérogative absolue et que son exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union. Ainsi, toute mesure restrictive économique ou financière comporte, par définition, des effets qui affectent la réputation de la personne ou de l'entité qu'elle vise, causant ainsi des préjudices à cette dernière. L'importance des objectifs poursuivis par les mesures restrictives en cause est toutefois de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour les personnes ou les entités concernées (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 119 et jurisprudence citée).

126 Il y a donc lieu de rejeter le deuxième argument du requérant.

127 En ce qui concerne le troisième argument du requérant, concernant une atteinte à la présomption d'innocence, il doit être rappelé que ce principe, énoncé à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 48, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, constitue un droit fondamental qui confère aux particuliers ou aux entités dirigées par des particuliers des droits dont le juge de l'Union garantit le respect (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 122 et jurisprudence citée).

128 Ce principe, qui exige que toute personne accusée d'une infraction soit présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, ne s'oppose pas à l'adoption de mesures conservatoires de gel de fonds, dès lors que celles-ci n'ont pas pour objet d'engager une procédure pénale à l'encontre de la personne ou de l'entité visée. De telles mesures doivent cependant, compte tenu de leur gravité, être prévues par la loi, être adoptées par une autorité compétente et présenter un caractère limité dans le temps. Il résulte du point 40 ci-dessus que ces deux premiers critères sont remplis. De plus, s'agissant du caractère limité dans le temps, il convient de constater que, aux termes du considérant 1 de la décision 2013/255 telle que modifiée par les décisions attaquées, celle-ci s'applique pendant douze mois, fait l'objet d'un suivi constant et peut être prorogée ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints. Les mesures imposées au requérant ont donc bien un caractère limité dans le temps (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 123 et jurisprudence citée).

129 En outre, il y a lieu de relever que les mesures restrictives en cause n'entraînent pas une confiscation des avoirs des intéressés en tant que produit du crime, mais un gel à titre conservatoire. Ces mesures ne constituent donc pas une sanction et n'impliquent par ailleurs aucune accusation de cette nature (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 124 et jurisprudence citée).

130 En effet, les actes en cause du Conseil ne constituent pas une constatation du fait qu'une infraction a été effectivement commise, mais sont adoptés dans le cadre et aux fins d'une procédure de nature administrative ayant une fonction conservatoire et ayant pour unique but de permettre au Conseil de garantir la protection des populations civiles (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 125 et jurisprudence citée).

131 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'inscription du nom du requérant sur la liste litigieuse ne viole pas le principe de la présomption d'innocence (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 125 et jurisprudence citée).

132 Il convient donc de rejeter le troisième argument du requérant.

133 En ce qui concerne le quatrième argument du requérant, relatif à une violation du droit de propriété, il convient de relever que ce droit fait partie des principes généraux du droit de l'Union et se trouve consacré à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 114 et jurisprudence citée).

134 Cependant, selon une jurisprudence constante, ce droit fondamental ne jouit pas, dans le droit de l'Union, d'une protection absolue. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage de ce droit, 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 du droit ainsi garanti (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 115 et jurisprudence citée).

135 Il en résulte que, étant donné l'importance primordiale de la protection des populations civiles en Syrie et les dérogations envisagées par la décision 2013/255, les restrictions au droit de propriété évoquées par le requérant ne sont pas disproportionnées (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 116 et jurisprudence citée).

136 Il y a donc lieu de rejeter le quatrième argument du requérant ainsi que le quatrième moyen dans son ensemble.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation des lignes directrices du 2 décembre 2005

137 Le requérant allègue que le Conseil n'a pas respecté les garanties juridiques qui découlent de ses lignes directrices du 2 décembre 2005, concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives dans le cadre de la PESC. **[Req, point.115]**

138 Le Conseil conteste les arguments du requérant.

139 Il convient de constater que, comme le Conseil le souligne, lesdites lignes directrices n'établissent aucune nouvelle règle, mais reflètent des obligations du Conseil telles qu'elles ont déjà été exposées lors de l'examen des moyens qui précède (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 132).

140 Dès lors, le cinquième moyen doit être écarté comme étant inopérant et, partant, le recours doit être rejeté dans son ensemble sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la recevabilité du second mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 8 août 2018.

Sur les dépens

141 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

142 En l'espèce, le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil, conformément aux conclusions de ce dernier.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **M. Ehab Makhlouf est condamné à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil de l'Union européenne.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 2018.

Le greffier Le président

E. Coulon D. Gratsias

---

* Langue de procédure : le français.