ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre)

9 juillet 2025 (*)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises en raison de la situation en Syrie – Gel des fonds – Restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Listes des personnes, des entités et des organismes auxquels s'applique le gel des fonds et des ressources économiques et faisant l'objet de restrictions en matière d'admission sur le territoire des États membres – Maintien du nom du requérant sur les listes – Critère de l'"appartenance familiale" – Article 27, paragraphe 2, sous b), et article 28, paragraphe 2, sous b), de la décision 2013/255/PESC – Droits de la défense – Erreur d'appréciation – Proportionnalité – Droit de propriété – Responsabilité non contractuelle »

Dans l'affaire T-386/24,

Ghada Mhana, demeurant à Damas (Syrie), représentée par M^e^ G. Karouni, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. A. Limonet et L. Raab, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre),

composé de MM. L. Truchot, président, H. Kanninen et M. Sampol Pucurull (rapporteur), juges,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la phase écrite de la procédure,

vu l'absence de demande de fixation d'une audience présentée par les parties dans le délai de trois semaines à compter de la signification de la clôture de la phase écrite de la procédure et ayant décidé, en application de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, de statuer sans phase orale de la procédure,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours, la requérante, M^me^ Ghada Mhana, demande, d'une part, sur le fondement de l'article 263 TFUE, l'annulation de la décision (PESC) 2024/1510 du Conseil, du 27 mai 2024, modifiant la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L, 2024/1510), et du règlement d'exécution (UE) 2024/1517 du Conseil, du 27 mai 2024, mettant en œuvre le règlement (UE) n^o^ 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L, 2024/1517) (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués »), en tant que ces actes la concernent et, d'autre part, sur le fondement de l'article 268 TFUE, la réparation du préjudice qu'elle aurait subi du fait de l'adoption desdits actes.

I. Antécédents du litige

2 La requérante est l'une des veuves de M. Mohammed Makhlouf (ci-après le « défunt »), un homme d'affaires de nationalité syrienne décédé le 12 septembre 2012, oncle du président syrien, M. Bachar Al-Assad.

3 La présente affaire s’inscrit dans le cadre des mesures restrictives adoptées par l’Union européenne depuis 2011 à l’encontre de la Syrie et, notamment, des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie.

4 Les noms des personnes responsables de cette répression, ainsi que ceux des personnes et des entités bénéficiant des politiques menées par le régime syrien ou soutenant celui-ci et des personnes et entités qui leur sont liées ont été inscrits sur les listes figurant à l’annexe II du règlement (UE) n^{o} 36/2012 du Conseil, du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n^{o} 442/2011 (JO 2012, L 16, p. 1), et à l’annexe I de la décision 2013/255/PESC du Conseil, du 31 mai 2013, concernant des mesures restrictives à l’encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14) (ci-après les « listes litigieuses »).

5 Compte tenu de la gravité persistante de la situation en Syrie, le Conseil de l’Union européenne a adopté, le 12 octobre 2015, la décision (PESC) 2015/1836 modifiant la décision 2013/255 (JO 2015, L 266, p. 75), ainsi que le règlement (UE) 2015/1828 modifiant le règlement n^{o} 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes de 2015 »).

6 Aux termes du considérant 5 de la décision 2015/1836, le Conseil a considéré « qu’il [était] nécessaire de maintenir les mesures restrictives en vigueur et d’assurer leur efficacité, en les développant tout en maintenant l’approche ciblée et différenciée qui est la sienne et en gardant à l’esprit la situation humanitaire de la population syrienne » et que « certaines catégories de personnes et d’entités revêt[ai]ent une importance particulière pour l’efficacité de ces mesures restrictives, étant donné la situation spécifique qui [régnait] en Syrie ».

7 Par conséquent, la rédaction des articles 27 et 28 de la décision 2013/255 a été modifiée par la décision 2015/1836. 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 et des ressources économiques des personnes relevant des catégories de personnes mentionnées au paragraphe 2, sous a) à g), de ces articles, dont la liste figure à l’annexe I de la décision 2013/255, excepté, conformément à leur paragraphe 3, s’il existe des « informations suffisantes indiquant [que ces personnes] ne sont pas, ou ne sont plus, lié[e]s au régime ou qu’[elles] n’exercent aucune influence sur celui-ci ou qu’[elles] ne sont pas associé[e]s à un risque réel de contournement ».

8 En particulier, dans la mesure où, ainsi qu’il ressort du considérant 7 de la décision 2015/1836, « le pouvoir en Syrie s’exerce traditionnellement sur une base familiale [et que] le pouvoir du régime syrien actuel est essentiellement entre les mains des membres influents des familles Assad et Makhlouf », le Conseil a estimé qu’il était nécessaire de prévoir des mesures restrictives à l’encontre de certains membres de ces familles « 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 ».

9 Ainsi, à la suite de l’adoption des actes de 2015, l’article 27, paragraphe 2, sous b), et l’article 28, paragraphe 2, sous b), de la décision 2013/255 soumettent désormais également aux mesures restrictives les « membres des familles Assad ou Makhlouf » (ci-après le « critère de l’appartenance familiale »). Parallèlement, l’article 15 du règlement n^{o} 36/2012 a été complété par un paragraphe 1 bis, sous b), qui prévoit le gel des avoirs des membres de ces familles.

10 Le nom du défunt figurait, depuis le 1er août 2011, sur les listes litigieuses.

11 Par la décision d’exécution (PESC) 2022/242 du Conseil, du 21 février 2022, mettant en œuvre la décision 2013/255 (JO 2022, L 40, p. 26), et le règlement d’exécution (UE) 2022/237 du Conseil, du 21 février 2022, mettant en œuvre le règlement n^{o} 36/2012 (JO 2022, L 40, p. 6) (ci-après, pris ensemble, les « actes initiaux ») le nom de la requérante a été inscrit sur les listes litigieuses pour le motif suivant :

« Veuve de Mohammed Makhlouf. Membre de la famille Makhlouf. »

12 Selon le considérant 3 de la décision 2022/242, « puisque [l]es héritiers [du défunt] sont tous membres de la famille Makhlouf, il existe un risque intrinsèque que les biens hérités soient utilisés pour soutenir les activités du régime syrien, arrivent directement en la possession de ce dernier et contribuent potentiellement à la répression violente exercée par le régime syrien contre la population civile ».

13 Pour justifier l'inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses, le Conseil s'est fondé sur la décision, adoptée le 27 septembre 2020 par un juge syrien, d'ouverture de la succession du défunt (ci-après la « décision d'ouverture de la succession »), laquelle révélait que la requérante était l'une de ses héritières.

14 Le 24 février 2022, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2022/306, mettant en œuvre la décision 2013/255 (JO 2022, L 46, p. 95), et le règlement d'exécution (UE) 2022/299 mettant en œuvre le règlement n^{o} 36/2012 (JO 2022, L 46, p. 1), pour supprimer le nom du défunt des listes litigieuses.

15 Par lettre du 14 avril 2022, la requérante a présenté au Conseil une demande de réexamen et lui a demandé de procéder au retrait de son nom des listes litigieuses.

16 Le Conseil a rejeté la demande de réexamen par une lettre du 31 mai 2022, au motif qu'il existait des raisons suffisantes pour maintenir le nom de la requérante sur les listes litigieuses en tant que membre de la famille Makhlouf. Dans cette lettre, il lui a fait part de son intention de maintenir l'inscription et a transmis à la requérante la décision d'ouverture de la succession venant au soutien du motif d'inscription.

17 Par la décision (PESC) 2022/849 du Conseil, du 30 mai 2022, modifiant la décision 2013/255 (JO 2022, L 148, p. 52), et le règlement d'exécution (UE) 2022/840 du Conseil, du 31 mai 2022, mettant en œuvre le règlement n^{o} 36/2012 (JO 2022, L 148, p. 8), le nom de la requérante a été maintenu sur les listes litigieuses jusqu'au 1er juin 2023 pour le même motif que celui mentionné au point 10 ci-dessus.

18 Par la décision (PESC) 2023/1035 du Conseil, du 25 mai 2023, modifiant la décision 2013/255 (JO 2023, L 139, p. 49), et le règlement d'exécution (UE) 2023/1027 du Conseil mettant en œuvre le règlement n^{o} 36/2012 (JO 2023, L 139, p. 1), le nom de la requérante a été maintenu sur les listes litigieuses jusqu'au 1er juin 2024 pour le même motif que celui rappelé au point 10 ci-dessus.

19 Enfin, le 27 mai 2024, le Conseil a adopté les actes attaqués, par lesquels il a, notamment, maintenu l'inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses jusqu'au 1er juin 2025 pour le même motif que celui mentionné au point 10 ci-dessus.

20 Par lettre du 28 mai 2024, le Conseil a informé le représentant de la requérante du maintien de l'inscription du nom de cette dernière sur les listes litigieuses et de la possibilité de lui adresser une demande de réexamen des actes attaqués.

II. **Procédure et conclusions des parties**

21 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler les actes attaqués ;

– condamner le Conseil à lui verser une indemnité de 10 000 euros au titre du préjudice moral subi en raison de l'adoption desdits actes ;

– condamner le Conseil aux dépens.

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

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

III. **En droit**

A. **Sur les conclusions en annulation**

23 Au soutien de ses conclusions en annulation, la requérante invoque quatre moyens, tirés en substance :

– le premier, de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable ;

– le deuxième, d'une erreur d'appréciation ;

– les troisième et quatrième, d'une limitation illégale de son droit fondamental à la propriété.

1. ***Sur le premier moyen, tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable***

24 La requérante soutient que, en adoptant les actes attaqués, le Conseil a violé ses droits de la défense et son droit à un procès équitable, tels que prévus 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 »), à l'article 215 TFUE et aux articles 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), dans la mesure où celui-ci ne l'a pas entendue avant l'adoption desdits actes. Elle ajoute qu'il en va ainsi d'autant plus que les mesures restrictives revêtent un caractère pénal et affectent lourdement et durablement les droits des individus. En substance, elle estime que, dans le cadre du renouvellement de la décision d'inscription de son nom sur les listes litigieuses, l'effet surprise n'avait plus lieu d'être et le principe du contradictoire aurait dû être respecté en ce qui concerne, d'une part, la communication des motifs d'inscription préalablement à l'adoption de ces actes et, d'autre part, le droit de faire valoir utilement son point de vue au regard des éléments retenus à sa charge. Selon elle, le Conseil s'est borné à lui adresser une lettre en date du 28 mai 2024, l'informant de la décision de maintenir l'inscription de son nom sur lesdites listes.

25 Le Conseil conteste les arguments des requérantes.

26 En premier lieu, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les mesures restrictives adoptées par l'Union n'entrainent pas une confiscation des avoirs des intéressés en tant que produits du crime, mais un gel à titre conservatoire, de telle sorte qu'elles ne constituent pas une sanction pénale. Elles n'impliquent, par ailleurs, aucune accusation de cette nature [voir arrêt du 21 juillet 2016, Hassan/Conseil, T-790/14, EU:T:2016:429, point 77 (non publié) et jurisprudence citée].

27 Il s'ensuit que l'argumentation de la requérante tirée du caractère pénal des mesures restrictives ne saurait prospérer.

28 En deuxième lieu, il convient de relever que si, comme le confirme l'article 6, paragraphe 3, TUE, les droits fondamentaux reconnus par la CEDH font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux, cette dernière ne constitue pas, tant que l'Union n'y a pas adhéré, un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union (voir arrêt du 3 septembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 45 et jurisprudence citée).

29 Par conséquent, l'argumentation de la requérante tirée d'une violation des articles 6 et 13 de la CEDH ne saurait prospérer.

30 En troisième lieu, il convient de rejeter comme étant irrecevable le grief de la requérante tiré de la violation du droit à un procès équitable, en vertu de l'article 76, sous d), du règlement de procédure du Tribunal, au motif que la requérante se contente de se référer à la violation du droit à un procès équitable dans l'intitulé du présent moyen et omet de préciser en quoi le Conseil aurait violé ce droit.

31 En quatrième lieu, s'agissant du grief de la requérante relatif à la violation des droits de la défense, il importe de relever que l'adoption des actes attaqués n'a pas été précédée d'une communication à la requérante

des éléments retenus à charge dans lesdits actes.

32 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le droit d'être entendu dans toute procédure, prévu à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, qui fait partie intégrante du respect des droits de la défense, garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours d'une procédure administrative et avant qu'une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts ne soit prise à son égard (voir arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil, T-125/22, EU:T:2022:483, point 75 et jurisprudence citée). Cette règle a notamment pour objet que le destinataire d'une décision faisant grief puisse faire corriger une erreur ou faire valoir de tels éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent dans le sens que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 65 et jurisprudence citée).

33 L'article 52, paragraphe 1, de la Charte 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 reconnu par l'Union (voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 101 et jurisprudence citée).

34 Enfin, l'existence d'une violation des droits de la défense doit être appréciée en fonction des circonstances spécifiques de chaque cas d'espèce, notamment de la nature de l'acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 102 et jurisprudence citée).

35 Il convient encore de préciser que l'adoption d'une décision de maintien du nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives doit être distinguée du cas de prise de décision initiale d'inscription sur cette liste, pour laquelle le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable à cette personne ou à cette entité les motifs sur lesquels cette institution entend fonder l'inscription de son nom sur ladite liste. En effet, une telle mesure, afin de ne pas compromettre son efficacité, doit, par sa nature même, pouvoir bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer immédiatement. Dans un tel cas, il suffit donc, en principe, que l'institution procède à la communication des motifs à la personne ou à l'entité concernée et ouvre le droit à l'audition de celle-ci concomitamment avec ou immédiatement après l'adoption de la décision (voir arrêt du 1er octobre 2020, Makhlouf/Conseil, C-157/19 P, non publié, EU:C:2020:777, point 43 et jurisprudence citée).

36 En revanche, dans le cas d'une décision subséquente par laquelle le nom d'une personne ou d'une entité figurant déjà sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives est maintenu sur cette liste, cet effet de surprise n'est plus nécessaire afin d'assurer l'efficacité de la mesure, de sorte que l'adoption d'une telle décision doit, en principe, être précédée d'une communication des éléments retenus à charge ainsi que de l'opportunité conférée à la personne ou à l'entité concernée d'être entendues (voir arrêt du 1er octobre 2020, Makhlouf/Conseil, C-157/19 P, non publié, EU:C:2020:777, point 44 et jurisprudence citée).

37 À cet égard, la Cour a souligné que l'élément de protection qu'offraient l'exigence de communication des éléments à charge et le droit de présenter des observations avant l'adoption d'actes qui maintiennent le nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives était fondamental et essentiel aux droits de la défense. Cela est d'autant plus vrai que les mesures restrictives en question ont une incidence importante sur les droits et les libertés des personnes et des groupe visés (arrêt du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 64).

38 Toutefois, lorsque le maintien du nom de la personne ou de l'entité concernée sur une liste de personnes ou d'entités visées par des mesures restrictives est fondé sur les mêmes motifs que ceux qui ont justifié l'adoption de l'acte initial sans que de nouveaux éléments aient été retenus à son égard, le Conseil n'est pas tenu, pour respecter son droit d'être entendu, de lui communiquer à nouveau les éléments retenus à charge. La communication des éléments à charge s'impose, en revanche, lorsqu'il existe des éléments nouveaux par lesquels le Conseil réactualise les informations concernant la situation personnelle de la personne ou de l'entité concernée

ou la situation politique et sécuritaire du pays à l'encontre duquel le régime de mesures restrictives a été adopté (voir arrêt du 22 juin 2022, Haswani/Conseil, T-479/21, non publié, EU:T:2022:383, point 85 et jurisprudence citée).

39 En l'espèce, ainsi qu'il a été signalé au point 19 ci-dessus, les actes attaqués n'ont pas modifié le motif figurant dans les annexes des actes initiaux. En outre, il ne ressort pas du dossier que le Conseil s'est fondé sur de nouveaux éléments de preuve pour adopter les actes attaqués, ni qu'il a pris en considération des éléments d'actualisation concernant la situation personnelle de la requérante ou la situation politique et sécuritaire de la République arabe syrienne entre la date d'adoption des actes initiaux et celle des actes attaqués. Ainsi, le Conseil, n'était pas tenu, pour respecter le droit d'être entendu de la requérante, de lui communiquer à nouveau les éléments retenus à charge.

40 Par ailleurs, ainsi qu'il ressort du point 20 ci-dessus, par lettre du 28 mai 2024, le Conseil a informé le représentant de la requérante de sa décision de maintenir l'inscription du nom de celle-ci sur les listes litigieuses et la possibilité de soumettre au Conseil une demande de réexamen de ladite inscription.

41 À la lumière de ce qui précède, il doit être considéré que le Conseil a mis la requérante en mesure de faire connaître utilement son point de vue et, par voie de conséquence, a respecté le droit d'être entendu de celle-ci.

42 Il en résulte que le Conseil a respecté les droits de la défense de la requérante lors de l'adoption des actes attaqués.

43 Partant, il convient de rejeter le premier moyen.

2. ***Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation***

44 Dans le cadre du présent moyen, formellement tiré d'une « erreur manifeste d'appréciation », la requérante conteste le bien-fondé du maintien de l'inscription de son nom sur les listes litigieuses. Selon elle, le simple fait d'appartenir à la famille Makhlouf ne saurait justifier l'adoption de mesures restrictives à son égard.

45 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

a) ***Observations liminaires***

46 Il importe de relever, à titre liminaire, que, en dépit de son intitulé, le présent moyen doit être considéré comme étant tiré d'une erreur d'appréciation, et non d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, s'il est vrai que le Conseil dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour déterminer, au cas par cas, si les critères juridiques sur lesquels se fondent les mesures restrictives en cause sont remplis, il n'en reste pas moins que les juridictions de l'Union doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union (voir arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 35 et jurisprudence citée).

47 En outre, il y a lieu de rappeler que l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige notamment que le juge de l'Union s'assure que la décision par laquelle des mesures restrictives ont été adoptées ou maintenues, qui revêt une portée individuelle pour la personne ou l'entité concernée, 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 est considéré comme suffisant en soi pour soutenir cette même décision, sont étayés (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 119, et du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 36).

48 Il incombe au juge de l'Union de procéder à cet examen en demandant, le cas échéant, à l'autorité compétente de l'Union de produire des informations ou des éléments de preuve, confidentiels ou non, pertinents aux fins d'un tel examen (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et

C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 120, et du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 37).

49 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 ou de l’entité concernée, et non à ces dernières d’apporter la preuve négative de l’absence de bien-fondé desdits motifs (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 121, et du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 38).

50 À cette fin, il n’est pas requis que ladite autorité produise devant le juge de l’Union l’ensemble des informations et des éléments de preuve inhérents aux motifs allégués dans l’acte dont il est demandé l’annulation. Il importe toutefois que les informations ou les éléments produits étayent les motifs retenus à l’encontre de la personne ou de l’entité concernée (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 122, et du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 39).

51 Si l’autorité compétente de l’Union fournit des informations ou des éléments de preuve pertinents, le juge de l’Union doit vérifier l’exactitude matérielle des faits allégués au regard de ces informations ou éléments et apprécier la force probante de ces derniers en fonction des circonstances de l’espèce et à la lumière des éventuelles observations présentées notamment par la personne ou l’entité concernée à leur sujet (arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 124, et du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 40).

52 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 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 41 et jurisprudence citée).

53 Enfin, dans le cadre de l’appréciation de la gravité de l’enjeu, qui fait partie du contrôle de la proportionnalité des mesures restrictives en cause, il peut être tenu compte du contexte dans lequel s’inscrivent ces mesures, du fait qu’il était urgent d’adopter de telles mesures ayant pour objet de faire pression sur le régime syrien afin qu’il arrête la répression violente dirigée contre la population et de la difficulté d’obtenir des preuves plus précises dans un État en situation de guerre civile doté d’un régime de nature autoritaire (arrêt du 21 avril 2015, Anbouba/Conseil, C-605/13 P, EU:C:2015:248, point 46 ; voir, également, arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 42 et jurisprudence citée).

54 Ainsi, selon la jurisprudence, en l’absence de pouvoirs d’enquête dans des pays tiers, l’appréciation des autorités de l’Union doit, de fait, se fonder sur des sources d’information accessibles au public, des rapports, des articles de presse ou d’autres sources d’information similaires (voir arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 43 et jurisprudence citée).

55 S’agissant, plus particulièrement, du contrôle de légalité exercé sur des actes de maintien du nom de la personne concernée sur une liste de personnes ou d’entités visées par des mesures restrictives, il convient de rappeler que les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, dont la validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu’à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l’objectif qui leur est associé. C’est ainsi qu’il incombe au Conseil, lors du réexamen périodique de ces mesures, de procéder à une appréciation actualisée de la situation et d’établir un bilan de l’incidence de telles mesures, en vue de déterminer si elles ont permis d’atteindre les objectifs visés par l’inscription initiale des noms des personnes et des entités concernées sur les listes litigieuses ou s’il est toujours possible de tirer la même conclusion concernant lesdites personnes et entités (voir arrêt du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil, T-108/21, EU:T:2022:253, point 55 et jurisprudence citée).

56 Il en résulte que, pour justifier le maintien du nom d’une personne sur une liste des personnes et des entités faisant l’objet de mesures restrictives, il n’est pas interdit au Conseil de se fonder sur les mêmes éléments de preuve ayant justifié l’inscription initiale, la réinscription ou le maintien précédent du nom de cette personne sur ladite liste, pour autant que, d’une part, les motifs d’inscription demeurent inchangés et, d’autre part, le contexte

n’a pas évolué d’une manière telle que ces éléments de preuve seraient devenus obsolètes (voir, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2020, Kaddour/Conseil, T-510/18, EU:T:2020:436, point 99). À ce titre, l’évolution du contexte inclut la prise en considération, d’une part, de la situation du pays à l’égard duquel le système de mesures restrictives a été établi ainsi que de la situation particulière de la personne concernée (arrêt du 26 octobre 2022, Ovsyannikov/Conseil, T-714/20, non publié, EU:T:2022:674, point 78 ; voir également, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2020, Kaddour/Conseil, T-510/18, EU:T:2020:436, point 101), et, d’autre part, de l’ensemble des circonstances pertinentes et, notamment, la réalisation des objectifs visés par les mesures restrictives (arrêt du 27 avril 2022, Ilunga Luyoyo/Conseil, T-108/21, EU:T:2022:253, point 56).

57 C’est au regard de ces principes qu’il convient d’examiner le présent moyen.

b) ***Sur le bien-fondé de l’inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses***

58 Il convient de relever que, dans les actes attaqués, le nom de la requérante a été maintenu sur les listes litigieuses sur le fondement du critère de l’appartenance familiale.

59 La requérante fait toutefois valoir que les dispositions érigeant le critère de l’appartenance familiale s’opposent à toute inscription systématique fondée sur le simple fait d’appartenir à la famille Makhlouf. Elle rappelle que, en vertu de la décision 1015/1836, seul un membre influent de ladite famille peut faire l’objet de mesures restrictives en raison de la situation en Syrie.

60 À cet égard, il convient de rappeler tout d’abord que le critère d’inscription général d’association avec le régime syrien énoncé à l’article 27, paragraphe 1, et à l’article 28, paragraphe 1, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, repris en ce qui concerne le gel des fonds, à l’article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement n^{o} 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, permet d’inscrire sur les listes litigieuses une personne ou une entité bénéficiant des politiques menées par le régime syrien ou soutenant celui-ci ainsi que les personnes qui lui sont liées (arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 49).

61 Ensuite, ainsi qu’il a été souligné aux points 5 à 9 ci-dessus, le critère général d’association avec le régime syrien a été complété, par les actes de 2015, par l’instauration de critères d’inscription spécifiques qui visent à assurer l’efficacité des mesures restrictives adoptées à l’encontre de la République arabe syrienne, au regard de l’importance particulière que revêtent certaines catégories de personnes. De tels critères figurent désormais à l’article 27, paragraphe 2, et à l’article 28, paragraphe 2, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et à l’article 15, paragraphe 1 bis, du règlement n^{o} 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828. Selon la jurisprudence, ces dispositions instaurent, à l’égard de sept catégories de personnes qui appartiennent à des groupes déterminés, une présomption réfragable de lien avec le régime syrien. Parmi ces catégories figurent, notamment, les « membres des familles Assad ou Makhlouf » (voir arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 50 et jurisprudence citée).

62 Enfin, il découle de la jurisprudence que les critères d’inscription spécifiques à l’égard des sept catégories de personnes visées au point 61 ci-dessus sont autonomes par rapport au critère général d’association avec le régime syrien, de sorte que le simple fait d’appartenir à l’une de ces catégories suffit pour permettre de prendre les mesures restrictives prévues à ces articles, sans qu’il soit nécessaire de rapporter la preuve du soutien que les personnes concernées apporteraient au régime syrien en place ou du bénéfice qu’elles en tireraient (voir arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 51 et jurisprudence citée).

63 Il convient d’en déduire que le critère de l’appartenance familiale, introduit par les actes de 2015, constitue un critère objectif, autonome et suffisant en soi pour justifier l’adoption de mesures restrictives à l’encontre des « membres de [la] famille […] Makhlouf » au seul motif de leur appartenance à cette famille (arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 52).

64 Ainsi, contrairement à ce que soutient la requérante au point 59 ci-dessus, le critère de l’appartenance familiale n’est pas limité aux membres « influents » de cette famille.

65 Par ailleurs, s’agissant de l’argument de la requérante fondé sur l’arrêt du 8 mars 2023, Prigozhina/Conseil (T-212/22, non publié, EU:T:2023:104), en vertu duquel l’application de mesures restrictives à des personnes physiques ne peut intervenir au seul motif de leur lien familial avec des personnes associées aux dirigeants du pays tiers concerné et indépendamment de leur comportement personnel, est dénué de pertinence en l’espèce.

66 En effet il y a lieu de relever que l’arrêt du 8 mars 2023, Prigozhina/Conseil (T-212/22, non publié, EU:T:2023:104), concerne le régime des mesures restrictives établi par la décision 2014/145/PESC du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine (JO 2014, L 78, p. 16). Or, celui-ci est fondé sur des critères d’inscription différents de ceux du régime des mesures restrictives prises à l’encontre de la Syrie, qui ne fait pas référence, contrairement au régime en cause en l’espèce, aux membres de certaines familles parmi les critères d’inscription [voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2024, Sharif/Conseil, T-503/23, sous pourvoi, EU:T:2024:582, point 98 (non publié) et jurisprudence citée].

67 C’est à l’aune des considérations qui précèdent qu’il convient d’examiner si le Conseil disposait d’une base factuelle suffisante pour maintenir l’inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses.

68 En l’espèce, il ressort des motifs des actes attaqués que le maintien de l’inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses est justifié par l’appartenance de la requérante à la famille Makhlouf.

69 En l’occurrence, il y a lieu de relever que la requérante ne conteste pas son lien avec M. Mohammed Makhlouf et, partant, son appartenance à la famille Makhlouf.

70 Par ailleurs, les motifs des actes attaqués sont identiques à ceux des actes initiaux et il n’est pas contesté que la base factuelle sur laquelle le Conseil s’est fondé pour justifier l’adoption des actes attaqués, à savoir la décision d’ouverture de la succession, dont il ressort que la requérante était l’une des épouses du défunt et qu’elle est devenue l’héritière à sa mort, est également identique à celle utilisée pour étayer les motifs des actes initiaux.

71 Ainsi, au vu des considérations énoncées aux points 61 à 63 ci-dessus, le Conseil pouvait maintenir l’inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses sur le fondement de l’appartenance de la requérante à la famille Makhlouf.

72 Nonobstant ce qui précède, il convient de rappeler que le critère de l’appartenance familiale instaure une présomption uniquement réfragable de lien avec le régime syrien.

73 En effet, il ressort de l’article 27, paragraphe 3, et de l’article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et de l’article 15, paragraphe 1 ter, du règlement n^{o} 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, que les noms des personnes relevant de l’une des sept catégories visées au point 61 ci-dessus ne sont pas inscrits ou maintenus sur la liste des personnes faisant l’objet de mesures restrictives s’il existe des informations suffisantes indiquant qu’elles ne sont pas, ou ne sont plus, liées au régime syrien, qu’elles n’exercent aucune influence sur celui-ci ou qu’elles ne sont pas associées à un risque réel de contournement des mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 53).

74 Partant, il incombait à la requérante, qui conteste les actes attaqués, d’apporter des preuves permettant de renverser la présomption de lien avec le régime syrien.

75 À cet égard, il découle de la jurisprudence que, dans la mesure où la charge de la preuve du bien-fondé des motifs fondant les mesures restrictives incombe en principe au Conseil (voir point 49 ci-dessus), il ne saurait être imposé à la partie requérante un niveau de preuve excessif aux fins de renverser la présomption de lien avec le régime syrien (voir arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 56 et jurisprudence citée).

76 Ainsi, une partie requérante doit être considérée comme ayant réussi à renverser la présomption de lien avec ce régime, si elle fait valoir des arguments ou des éléments susceptibles de remettre sérieusement en cause la fiabilité des éléments de preuve soumis par le Conseil ou leur appréciation, ou si elle produit devant le juge de l'Union un faisceau d'indices concrets, précis et concordants de l'inexistence ou la disparition du lien avec le régime syrien, ou de l'absence d'influence sur ledit régime, ou de l'absence d'association avec un risque réel de contournement des mesures restrictives, conformément à l'article 27, paragraphe 3, et à l'article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, et à l'article 15, paragraphe 1 ter, du règlement n^{o} 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828 (voir arrêt du 17 juillet 2024, Makhlouf/Conseil, T-209/22, EU:T:2024:498, point 57 et jurisprudence citée).

77 En l'espèce, pour renverser la présomption de lien avec le régime syrien, la requérante avance en substance deux séries d'arguments se rattachant, la première, à sa situation personnelle actuelle et, la seconde, à la rupture des relations entre la famille Makhlouf et ledit régime.

78 En premier lieu, la requérante fait valoir qu'elle n'entretien aucun lien avec le régime syrien, avec les activités de M. Makhlouf, les sociétés de ses fils ou avec les pouvoirs publics. Elle fait observer qu'elle est, depuis de nombreuses années, éloignée de la vie de son ex-époux, tout en précisant que sa vie actuelle a connu une « rupture avec le contexte de sa vie antérieure ».

79 Premièrement, la requérante soutient qu'elle n'a jamais eu aucune activité politique ou économique et qu'elle est une mère au foyer éloignée des intérêts politiques ou financiers.

80 À cet égard, il suffit de rappeler que, selon la jurisprudence, le seul fait d'être une mère au foyer ne constitue pas, en soi, une circonstance suffisante pour constater l'inexistence ou la disparition du lien avec le régime syrien, ou l'absence d'influence sur ledit régime, ou l'absence d'association avec un risque réel de contournement des mesures restrictives (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 12 mars 2014, Al Assad/Conseil, T-202/12, EU:T:2014:113, point 104, et du 14 avril 2021, Al-Tarazi/Conseil, T-260/19, non publié, EU:T:2021:187, point 149).

81 Deuxièmement, la requérante soutient qu'elle est, depuis de nombreuses années, séparée du défunt qui, entretemps, a refait sa vie avec une nouvelle épouse et qu'elle a organisé sa vie de manière autonome tout en précisant que sa vie actuelle a connu une « rupture avec le contexte de sa vie antérieure ».

82 Au soutien d'une telle argumentation, la requérante produit deux déclarations en arabe, traduites en français, faites par un chauffeur et un garde-corps du défunt et un article publié sur le site Internet Freethinker, le 12 septembre 2020, en langue arabe, accompagné d'une traduction libre vers le français, qui analyse l'avis de décès du défunt (ci-après l' « article de presse concernant l'avis de décès »).

83 Il ressort des déclarations en cause que, à partir de 2016 et jusqu'à son décès, le défunt vivait avec sa nouvelle épouse et leur fils, d'abord à un domicile, et puis à un autre, à Damas (Syrie). Aucune des adresses de ces deux domiciles ne correspond à l'adresse du domicile indiquée par la requérante aux fins du présent recours, conformément à l'article 76, paragraphe 1, sous a), du règlement de procédure.

84 En outre, l'article de presse concernant l'avis de décès relève que le défunt « a épousé [M^{me}] Hala Al Maghout après son premier mariage avec [la requérante] », élément qui est de nature à corroborer l'allégation de la séparation de la requérante du défunt.

85 Toutefois, si cela permet de conclure que, au moment du maintien de l'inscription de son nom sur les listes litigieuses, la requérante n'habitait pas à la même adresse que le défunt depuis un certain nombre d'années, les déclarations en cause ne suffisent pas, à elles seules, pour constater l'inexistence ou la disparition du lien avec le régime syrien, ou l'absence d'influence sur ledit régime, ou l'absence d'association avec un risque réel de contournement des mesures restrictives.

86 Troisièmement, si la requérante prétend s'être détachée de son contexte de vie antérieur, elle ne fournit aucun élément permettant de considérer que, à la suite de sa séparation avec le défunt, elle s'est également

éloignée de ses fils. Il s’ensuit que la requérante reste en défaut de fournir des indices à cet égard, qui pris avec d’autres indices concrets, précis et concordants seraient susceptibles de renverser la présomption du lien avec le régime syrien.

87 Quatrièmement, l’argument de la requérante selon lequel elle n’est pas impliquée dans la sphère politique ou économique syrienne n’est pas davantage pertinent pour exclure tout lien avec ce régime.

88 D’une part, il convient de rappeler que, aux termes du considérant 7 de la décision 2015/1836, le pouvoir en Syrie s’exerce traditionnellement sur une base familiale et que le pouvoir du régime syrien est entre les mains, notamment, de la famille Makhlouf (voir point 8 ci-dessus).

89 Ainsi, en raison de la tradition de gestion familiale du pouvoir en Syrie, le seul fait que la requérante n’a jamais occupé de fonction au sein de l’administration ou du gouvernement syrien ne constitue pas, en soi, une circonstance suffisante permettant de conclure à l’absence de lien avec le régime syrien (voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 2024, Al-Assad/Conseil, T-420/23, non publié, EU:T:2024:896, point 94 et jurisprudence citée).

90 D’autre part, les mesures restrictives adoptées sur le fondement du critère de l’appartenance familiale ne se limitent pas à viser les membres de la famille Makhlouf qui sont impliqués dans la vie politique syrienne.

91 En effet, l’objectif de ces mesures est, ainsi qu’il ressort du considérant 7 de la décision 2015/1836, d’« influencer directement le régime par le biais des membres [des familles Assad et Makhlouf] afin que celui-ci modifie sa politique de répression et d’« éviter le risque de contournement des mesures restrictives par les membres de ces familles ».

92 Il s’en déduit que le Conseil vise, par le biais desdites mesures, à inciter certains membres des familles Assad et Makhlouf à faire pression sur le régime syrien pour qu’il mette un terme à la répression de la population civile et à éviter le risque de contournement des mesures restrictives par des membres de ces familles. En effet, si les mesures restrictives adoptées à l’encontre de la Syrie ne visaient que les dirigeants du régime syrien, les objectifs poursuivis par le Conseil pourraient être mis en échec, dans la mesure où ces dirigeants pourraient contourner lesdites mesures par le biais de leurs proches (voir arrêt du 11 décembre 2024, Al-Assad/Conseil, T-420/23, non publié, EU:T:2024:896, point 97 et jurisprudence citée).

93 Partant, les arguments de la requérante se rattachant à sa situation personnelle actuelle ne sont pas, en eux-mêmes, de nature à renverser la présomption de lien avec le régime syrien.

94 En second lieu, la requérante fait valoir, en substance, que, depuis l’année 2018, la situation de la famille Makhlouf a notoirement évolué de sorte qu’il existerait, désormais, un conflit opposant ladite famille et le régime syrien. À l’appui de son argumentation, la requérante se réfère à l’article de presse concernant l’avis de décès.

95 Il ressort de l’article de presse concernant l’avis de décès qu’aucune date de condoléances, « telle qu’on a l’habitude de l’inscrire », ne figure dans ledit avis et, d’autre part, que la cérémonie d’enterrement du défunt a été annulée. Il y est ajouté que, « selon certaines sources[,] cette décision est survenue à la suite des ordres directs d[u] [président syrien] ». Toutefois, cette allégation n’est corroborée par aucun élément figurant dans le dossier et demeure, de ce fait, purement spéculative, d’autant plus qu’il est notoire que le défunt étant décédé en septembre 2020, son décès s’inscrivait dans un contexte de restrictions sanitaires liées à la pandémie de COVID-19.

96 En outre, selon l’article de presse concernant l’avis de décès, ce dernier ne mentionne pas les noms des fils de M. Hafez Al-Assad, notamment celui du président syrien, alors qu’il est d’usage que « la famille du défunt mentionne les noms de personnalités connues et influentes », ce qui « prouve l’ampleur du différend familial qui existe entre les deux parties ».

97 Toutefois, il convient de relever que ces observations consistent en une simple interprétation, par l’auteur de l’article de presse concernant l’avis de décès, du contenu de celui-ci, reposant sur des déductions faites à la lumière de certaines pratiques sociales qui seraient habituelles en Syrie ou des allégations qui ne sont pas

autrement étayées. Ainsi, ladite analyse ne suffit pas, en tant que telle, à établir la rupture des relations entre la famille Makhlouf et le régime syrien.

98 Il s'ensuit que les éléments de preuve apportés par la requérante à l'appui de ses deux séries d'arguments se rattachant, la première, à sa situation personnelle actuelle et, la seconde, à la rupture des relations entre la famille Makhlouf et le régime syrien, ne sont pas de nature à renverser la présomption de lien avec ledit régime au regard de la jurisprudence rappelée au point 76 ci-dessus.

99 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de considérer que, la requérante n'ayant pas valablement renversé la présomption de lien avec le régime syrien, les actes attaqués reposent sur une base factuelle suffisamment solide au sens de la jurisprudence citée au point 47 ci-dessus.

100 Il convient ainsi de conclure que, dans la mesure où les actes attaqués ne sont pas entachés d'une erreur d'appréciation, le deuxième moyen doit être rejeté.

3. ***Sur les troisième et quatrième moyens, tirés d'une limitation illégale du droit fondamental à la propriété de la requérante***

101 La requérante fait valoir que les actes attaqués, par lesquels le Conseil a procédé à un gel de tous ses fonds et ressources économiques, restreignent son droit de propriété de manière injustifiée et disproportionnée.

102 À cet égard, la requérante fait observer que, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, TUE, « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » et que, en vertu de l'article 28, paragraphe 4, de la décision 2013/255, toutes les décisions d'inscription sur la liste des personnes qui figurent à l'annexe I de cette décision sont prises sur « une base individuelle et au cas par cas en tenant compte de la proportionnalité de la mesure ».

103 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

104 D'emblée, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte, « [t]oute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

105 En l'espèce, par les actes attaqués, le Conseil a procédé à un gel de tous les fonds et ressources économiques de la requérante, mesure qui comporte incontestablement une restriction à l'usage du droit de propriété visé à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 358, et du 13 septembre 2013, Makhlouf/Conseil, T-383/11, EU:T:2013:431, point 99).

106 Toutefois, le droit de propriété, tel que protégé par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte, ne constitue pas une prérogative absolue et peut, en conséquence, faire l'objet de limitations, dans les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte [voir, en ce sens, arrêts du 27 février 2014, Ezz e.a./Conseil, T-256/11, EU:T:2014:93, point 195, et du 22 septembre 2021, Al-Imam/Conseil, T-203/20, EU:T:2021:605, point 254 (non publié) et jurisprudence citée].

107 En effet, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte reconnaît des limitations à l'exercice des droits et libertés consacrés par celle-ci. Selon cette disposition, « toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » et, « [d]ans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui ».

108 Ainsi, pour être conforme au droit de l'Union, une limitation de l'exercice des droits fondamentaux doit répondre à quatre conditions. Premièrement, la limitation en cause doit être « prévue par la loi », en ce sens que l'institution de l'Union adoptant des mesures susceptibles de restreindre le droit ou la liberté d'une personne, physique ou morale, doit disposer d'une base légale à cette fin. Deuxièmement, la limitation en cause doit respecter le contenu essentiel de ces droits. Troisièmement, ladite limitation doit viser un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union. Quatrièmement, la limitation en cause doit être proportionnée (voir, en ce sens, arrêt du 27 juillet 2022, RT France/Conseil, T-125/22, EU:T:2022:483, point 145).

a) ***Sur le respect de la première condition, relative à ce que la limitation du droit doit être « prévue par la loi »***

109 Pour être conforme au droit de l'Union, la limitation de l'exercice du droit fondamental de propriété doit être « prévue par la loi » en ce sens que l'institution de l'Union adoptant une mesure susceptible de restreindre l'exercice de ce droit par une personne doit disposer d'une base légale à cette fin (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 2017, Ben Ali/Conseil, T-149/15, non publié, EU:T:2017:693, point 161).

110 Or, les mesures restrictives sont prévues par la loi, dans la mesure où elles se trouvent énoncées dans des actes de base ayant une portée générale et disposant d'une base juridique claire en droit de l'Union et où elles sont formulées dans des termes suffisamment précis en ce qui concerne tant leur portée que les raisons justifiant leur application à la partie requérante (voir arrêt du 5 novembre 2014, Mayaleh/Conseil, T-307/12 et T-408/13, EU:T:2014:926, point 176 et jurisprudence citée).

111 À cet égard, il convient de relever que, en l'espèce, les actes attaqués ont été adoptés, en substance, sur la base des dispositions érigeant le critère de l'appartenance familiale figurant dans le règlement n^{o} 36/2912 et la décision 2013/255. Ces derniers ont été adoptés sur le fondement des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), notamment, l'article 29 TUE et l'article 215 TFUE.

112 Ainsi, la première condition énoncée à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte est remplie en l'espèce.

b) ***Sur le respect de la deuxième condition, relative à ce que la limitation du droit doit respecter le contenu essentiel de ce droit***

113 Pour être conforme au droit de l'Union, la limitation de l'exercice du droit fondamental de propriété doit respecter le contenu essentiel de ce droit.

114 À cet égard, il convient de rappeler, tout d'abord, qu'au regard du droit de l'Union, un gel des fonds et des ressources économiques est une mesure conservatoire et non une confiscation des avoirs de l'intéressé [voir, en ce sens, arrêt du 21 juillet 2016, Hassan/Conseil, T-790/14, EU:T:2016:429, point 77 (non publié) et jurisprudence citée]. Les actes attaqués ne constituent donc pas une mesure privant la requérante de la substance même de son droit de propriété de manière définitive.

115 Ensuite, l'article 28, paragraphe 6, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, ainsi que l'article 16 du règlement n^{o} 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, prévoient la possibilité, d'une part, d'autoriser l'utilisation des 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 (voir arrêt du 28 avril 2021, Sharif/Conseil, T-540/19, non publié, EU:T:2021:220, point 203 et jurisprudence citée).

116 Enfin, il ne saurait être perdu de vue que les mesures restrictives présentent, par nature, un caractère temporaire et réversible, dès lors que le Conseil est appelé à procéder à un réexamen périodique de celles-ci, conformément à l'article 34, deuxième et troisième phrases, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, ainsi qu'à l'article 32, paragraphe 4, du règlement n^{o} 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828 (voir arrêt du 24 novembre 2021, Foz/Conseil, T-258/19, non publié, EU:T:2021:820, point 173 et jurisprudence citée).

117 Il s’ensuit que, compte tenu de la nature et de l’étendue du gel de tous les fonds et ressources économiques de la requérante prévus, les actes attaqués, bien qu’ils limitent l’exercice du droit de propriété de celle-ci, respectent le contenu essentiel de ce droit.

118 Ainsi, la deuxième condition énoncée à l’article 52, paragraphe 1, de la Charte est remplie en l’espèce.

c) ***Sur le respect de la troisième condition, relative à ce que la limitation du droit doit viser un objectif d’intérêt général, reconnu comme tel par l’Union***

119 Pour être conforme au droit de l’Union, la limitation de l’exercice du droit fondamental de propriété doit poursuivre un objectif d’intérêt général, reconnu comme tel par l’Union. Au nombre de ces objectifs figurent ceux, fondamentaux pour la communauté internationale, de la protection des populations civiles contre une répression violente et de maintien de la paix et de la sécurité internationale [voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2021, Al-Imam/Conseil, T-203/20, EU:T:2021:605, point 258 (non publié) et jurisprudence citée].

120 Ainsi, l’importance des objectifs poursuivis par les mesures restrictives en cause est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour les personnes ou les entités concernées [voir arrêt du 22 septembre 2021, Al-Imam/Conseil, T-203/20, EU:T:2021:605, point 254 (non publié) et jurisprudence citée].

121 Il s’ensuit que, dans la mesure où les actes attaqués visent à la protection des populations civiles contre la répression violente ainsi qu’au maintien de la paix et de la sécurité internationale, qui sont des objectifs d’intérêt général reconnus comme tels par l’Union, la troisième condition énoncée à l’article 52, paragraphe 1, de la Charte est satisfaite en l’espèce.

d) ***Sur le respect de la quatrième condition, relative à ce que la limitation du droit doit être proportionnée***

122 L’article 52, paragraphe 1, de la Charte dispose que toute limitation de l’exercice des droits et libertés fondamentaux prévus par celle-ci doit être proportionnée.

123 Le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l’Union et qui est repris à l’article 5, paragraphe 4, TUE, exige que les actes des institutions de l’Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause et n’aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs. Ainsi, lorsqu’un choix s’offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir, en ce sens, arrêts du 4 avril 2019, Sharif/Conseil, T-5/17, EU:T:2019:216, point 90, et du 24 novembre 2021, Foz/Conseil, T-258/19, non publié, EU:T:2021:820, point 168 et jurisprudence citée).

124 En l’espèce, ainsi qu’il ressort de l’analyse du deuxième moyen, la requérante n’ayant pas réussi à renverser la présomption de lien avec le régime syrien, les actes attaqués doivent être considérés comme reposant sur une base factuelle suffisamment solide au sens de la jurisprudence citée au point 47 ci-dessus, de sorte que le maintien de l’inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses est fondé.

125 Dès lors, l’adoption de mesures restrictives à l’encontre de la requérante, en tant que membre de la famille Makhlouf ayant un lien avec le régime syrien, ne saurait passer pour inadéquate, dans la mesure où celle-ci s’inscrit dans un objectif d’intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection des populations civiles [voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2021, Al-Imam/Conseil, T-203/20, EU:T:2021:605, point 258 (non publié) et jurisprudence citée].

126 En outre, il est de jurisprudence constante que les mesures restrictives ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l’objectif de protection des populations civiles, car des mesures alternatives et moins contraignantes, telles qu’une obligation de justification a posteriori de l’usage des fonds versés, ne permettent pas aussi efficacement d’atteindre l’objectif poursuivi, à savoir influencer directement le régime syrien par le biais des membres des familles Assad et Makhlouf pour que celui-ci modifie sa politique de répression tout en évitant le risque de contournement des mesures restrictives par des membres desdites familles (voir, en ce sens et

par analogie, arrêt du 16 janvier 2019, Haswani/Conseil, T-477/17, non publié, EU:T:2019:7, point 76 et jurisprudence citée).

127 De surcroît, l'article 28, paragraphe 6, de la décision 2013/255, telle que modifiée par la décision 2015/1836, ainsi que l'article 16 du règlement n° 36/2012, tel que modifié par le règlement 2015/1828, 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 (voir arrêt du 24 novembre 2021, Foz/Conseil, T-258/19, non publié, EU:T:2021:820, point 171 et jurisprudence citée).

128 Il s'ensuit que le maintien de l'inscription du nom de la requérante sur les listes litigieuses ne saurait être considéré comme allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la réglementation en matière de mesures restrictives à l'encontre de la Syrie. Par voie de conséquence, la limitation causée par les actes attaqués à l'exercice par la requérante de son droit de propriété ne saurait être considérée comme étant disproportionnée.

129 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument de la requérante, tiré de la possibilité d'un gel des fonds et des ressources économiques qui serait cantonné aux biens faisant partie de la masse successorale du défunt.

130 En effet, les actes attaqués ne reposent pas uniquement sur des considérations liées à la dévolution successorale et sur la part du patrimoine du défunt revenant à la requérante, mais également sur l'existence d'un risque avéré d'un contournement des mesures restrictives par la requérante, ainsi qu'il ressort des points 90 à 92 ci-dessus. Ainsi, les éléments retenus à charge par le Conseil sont de nature à justifier le gel des ressources propres à la requérante.

131 Dans ces circonstances, la requérante ne saurait valablement soutenir que l'adoption de mesures restrictives à son égard n'était pas susceptible de produire un effet positif afin d'atteindre l'objectif de protection des populations civiles en Syrie, ni que celle-ci serait disproportionnée.

132 Il s'ensuit que la quatrième condition énoncée à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte est remplie en l'espèce.

133 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter les troisième et quatrième moyens et, partant, les conclusions en annulation dans leur intégralité.

B. **Sur les conclusions en indemnité**

134 La requérante fait valoir que les actes attaqués nuisent gravement à sa réputation et demande à ce que le Conseil soit condamné à lui verser une indemnité au titre du préjudice moral subi, qu'elle quantifie à 10 000 euros.

135 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

136 À cet égard, il suffit de rappeler que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union du fait d'un comportement illicite de ses organes, au sens de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué. En outre, dans la mesure où ces trois conditions d'engagement de la responsabilité sont cumulatives, l'absence de l'une d'entre elles suffit pour rejeter un recours indemnitaire, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions (arrêt du 22 juin 2022, Haswani/Conseil, T-479/21, non publié, EU:T:2022:383, point 155).

137 Au soutien de ses conclusions en indemnité, la requérante se prévaut d'un seul chef d'illégalité, en ce que le Conseil ne disposerait pas d'informations ou d'éléments de preuve établissant, à suffisance de droit, le bien-fondé des mesures restrictives adoptées à son égard.

138 Toutefois, ainsi qu'il ressort de l'analyse du deuxième moyen (voir point 99 ci-dessus), la requérante n'étant pas parvenue à renverser la présomption de lien avec le régime syrien, le maintien de l'inscription de son nom sur les listes litigieuses est fondé au regard du critère de l'appartenance familiale.

139 Ainsi, il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir entaché les actes attaqués d'une illégalité.

140 Il s'ensuit que la condition relative à l'illégalité du comportement, au sens de la jurisprudence citée au point 136 ci-dessus, n'est pas satisfaite. Au demeurant, l'ensemble des moyens avancés par la requérante sont également rejetés, de sorte qu'aucune illégalité ne saurait être constatée dans le chef du Conseil.

141 Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Union étant cumulatives, il convient de rejeter les conclusions indemnitaires, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres conditions évoquées au point 136 ci-dessus ni, à plus forte raison, la recevabilité desdites conclusions.

142 Eu égard aux considérations qui précèdent, le présent recours doit être rejeté dans son ensemble.

IV. **Sur les dépens**

143 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.

144 En l'espèce, la requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **M^me^ Ghada Mhana est condamnée aux dépens.**

Truchot Kanninen Sampol Pucurull

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 juillet 2025.

Le greffier Le président

V. Di Bucci S. Papasavvas

---

* Langue de procédure : le français.