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 l'honneur et à la réputation – Droit de propriété – Présomption d'innocence – Restrictions d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union – Proportionnalité »

Dans l'affaire T-416/16,

Razan Othman, demeurant à Damas (Syrie), représentée par M^e^ E. Ruchat, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par M^me^ S. Kyriakopoulou, MM. G. Etienne 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), ainsi que 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 la requérante,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

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

greffier : M^me^ G. Predonzani (administrateur),

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 31 mai 2018,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 La requérante, M^me^ Razan Othman, est une ressortissante syrienne et l'épouse de M. Rami Makhlouf.

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 pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, peut modifier ladite annexe. Le nom de la requérante ne figure pas dans cette annexe.

4 Toutefois, figurent à la ligne 8 du tableau de l'annexe de la décision 2011/273 le nom de M. Rami Makhlouf ainsi que diverses mentions, dont la date de son inscription, en l'occurrence le « 09.05.2011 », la date et le lieu de naissance de M. Makhlouf ainsi que le numéro de passeport de celui-ci et les motifs suivants : « Homme d'affaires syrien ; personne associée à Maher Al-Assad ; finance le régime permettant la répression contre les manifestants. »

5 Par sa décision 2012/634/PESC, du 15 octobre 2012, modifiant la décision 2011/782/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2012, L 282, p. 50), le Conseil a appliqué les mesures restrictives en cause à d'autres personnes et entités et a mis à jour le texte figurant à l'annexe de cette dernière décision. À la ligne 28 du tableau de ladite annexe relatif aux personnes, le nom de la requérante apparaît ainsi que diverses mentions, dont la date de l'inscription de son nom sur la liste en cause, l'indication selon laquelle elle est l'« épouse de Rami Makhlouf » et les motifs suivants : « Entretient des relations personnelles et financières étroites avec Rami Makhlouf, cousin du président Bashar Al Assad et principal financier du régime, qui a été inscrit sur la liste. À ce titre, elle est liée au régime syrien et elle en tire des profits. »

6 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 février 2013, la requérante a introduit un recours en annulation, enregistré au greffe du Tribunal sous le numéro d'affaire T-109/13.

7 Le 31 mai 2013, le Conseil a adopté sa décision 2013/255/PESC, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2013, L 147, p. 14). À la ligne 179 du tableau de l'annexe I de ladite décision relatif aux personnes figurent le nom de la requérante, avec les mêmes motifs que ceux figurant dans la décision 2012/634, ainsi que l'indication selon laquelle elle est la « fille de Waleed (ou Walid) Othman » et diverses mentions, dont la date et le lieu de naissance ainsi que le numéro de carte d'identité de la requérante.

8 Par lettre du 14 avril 2014, le Conseil a communiqué à la requérante une copie des documents et des éléments d'information (portant les références 7986/14, MD 184/12 RELEX, MD 184/12 ADD 1 REV 2 RELEX, MD 185/12 RELEX et 14628/12) relatifs au maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et à la modification de l'exposé des motifs.

9 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 6 mai 2014, soit quelques jours avant la date d'audience prévue, la requérante a informé le Tribunal qu'elle se désistait du recours enregistré sous le numéro d'affaire T-109/13.

10 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.

11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 août 2014, la requérante a introduit un recours en annulation, enregistré au greffe du Tribunal sous le numéro d'affaire T-601/14, à l'encontre de la décision 2014/309 et ses actes subséquents, dans la mesure où ces actes la concernaient.

12 Par sa décision 2015/837/PESC, 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.

13 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 13 juillet 2015, soit la veille de l'audience prévue, la requérante a informé le Tribunal qu'elle se désistait de son recours enregistré sous le numéro d'affaire T-601/14.

14 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 août 2015, la requérante a introduit un recours en annulation enregistré sous le numéro d'affaire T-464/15, à l'encontre de la décision 2015/837 et de ses actes subséquents d'exécution, dans la mesure où ils la concernaient.

15 Par la décision 2015/1836/PESC 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 cette dernière décision 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 ».

16 Par lettre du 31 mars 2016, la requérante 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 l'inscription dudit nom sur cette liste, l'ensemble des éléments à charge retenus contre elle.

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.

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

19 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 2 juin 2016, la requérante a informé le Tribunal qu'elle se désistait de son recours enregistré sous le numéro d'affaire T-464/15.

Faits postérieurs à l'introduction du présent recours

20 Par lettre du 28 février 2017, la requérante 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 l'inscription dudit nom sur cette liste, l'ensemble des éléments à charge retenus contre elle.

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 à la requérante 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 à la requérante une copie de la décision 2018/778.

Procédure et conclusions des parties

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

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

27 Par décision du 14 septembre 2016, le président de la septième 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, Makhlouf/Conseil.

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 demandé aux parties, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal, de 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, la requérante a sollicité également l’annulation de la décision 2017/917, dans la mesure où elle la concerne.

31 Par un second mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 31 mai 2018, la requérante a sollicité également l’annulation de la décision 2018/778, dans la mesure où elle la concerne.

32 Par lettre du 18 juin 2018, le Tribunal a demandé aux parties, dans le cadre des mesures d’organisation de la procédure, de lui soumettre leurs observations sur les conclusions 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.

33 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 3 juillet 2018, le Conseil a déféré à cette demande, et la requérante y a déféré par mémoire déposé le 4 juillet 2018.

34 La requérante conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :

– annuler la décision 2016/850 et ses actes subséquents d’exécution ainsi que les décisions 2017/917 et 2018/778, dans la mesure où ils la concernent ;

– condamner le Conseil aux dépens.

35 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 la requérante aux dépens ;

– à titre subsidiaire, si les actes attaqués devaient être annulés en ce qui concerne la requérante, ordonner le maintien de leurs effets en ce qui concerne celle-ci 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

36 La requérante demande notamment l’annulation, dans la mesure où ils la concernent, tant de la décision 2016/850 que de ses actes subséquents d’exécution.

37 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l’article 76, sous d), du règlement de procédure, toute requête doit contenir l’objet du litige, cette indication devant être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autres informations à l’appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut ainsi, pour qu’un recours soit recevable, que la requête indique avec un certain degré de précision quels sont les actes dont le requérant demande l’annulation (voir arrêt du 3 juillet 2014, Alchaar/Conseil, T-203/12, non publié, EU:T:2014:602, point 73 et jurisprudence citée). Ainsi, en l’espèce, 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 la requérante et attaqués dans la requête (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 29 et jurisprudence citée).

38 Ainsi, le recours ne saurait être déclaré recevable qu’en tant qu’il est dirigé contre les actes mentionnés par la requérante dans la requête et les mémoires en adaptation, à savoir uniquement les décisions 2016/850, 2017/917 et 2018/778 (ci-après, prises ensemble, les « décisions attaquées »), et non en tant qu’il est dirigé contre les « actes subséquents d’exécution » de la décision 2016/850.

Sur le fond

39 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 arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 31 et jurisprudence citée).

40 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).

41 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. »

42 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. »

43 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 ladite décision 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 ».

44 Au soutien du recours, la requérante 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 de la requérante, le deuxième, d'une violation de l'obligation de 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 de l'UE » (ci-après les « lignes directrices du 2 décembre 2005 »).

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

45 La requérante soutient que le Conseil a violé les 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 garantir à la requérante un exercice effectif de ses droits de la défense, notamment du droit à être entendu.

46 En particulier, premièrement, la requérante fait observer que, si elle 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 à l'adoption des décisions attaquées.

47 Deuxièmement, la requérante souligne que le Conseil n'a fourni aucune réponse exhaustive dans sa lettre du 30 mai 2017 aux observations qu'elle lui a envoyées par lettre du 28 février 2017.

48 Troisièmement, la requérante 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.

49 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

50 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).

51 Quant au droit à une protection juridictionnelle effective, qui est affirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, il exige que l'intéressé puisse connaître 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).

52 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).

53 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).

54 S'agissant du premier argument de la requérante, selon lequel la possibilité de faire valoir ses arguments ne lui a pas été donnée préalablement à l'adoption des décisions attaquées, 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 en cause, 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).

55 Or, il importe de relever que, en ce qui concerne la requérante, les décisions attaquées se sont limitées à proroger les mesures restrictives énoncées dans la décision 2013/255, comme le firent les décisions 2014/309 et 2015/837. En effet, force est de constater qu'elles ne contiennent aucun nouvel élément à charge à l'encontre de celle-ci par rapport à ces décisions antérieures.

56 Il était donc loisible au Conseil de seulement notifier a posteriori les décisions attaquées, ce qu'il a fait par sa lettre du 30 mai 2016 (voir point 18 ci-dessus) en ce qui concerne la décision 2016/850, 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.

57 S'agissant du deuxième argument de la requérante, selon lequel le Conseil n'a pas fourni, dans sa lettre du 30 mai 2017, de réponse exhaustive aux observations qu'elle lui a envoyées par lettre du 28 février 2017 (voir point 20 ci-dessus), il importe de relever que le Conseil, par lettre du 14 avril 2014 (voir point 8 ci-dessus), avait fourni à celle-ci des explications quant aux raisons justifiant le maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et lui avait communiqué l'ensemble des pièces qui avaient fondé ledit maintien (portant les références MD 184/12 RELEX, MD 184/12 ADD 1 REV 2 RELEX, MD 185/12 RELEX et 14628/12).

58 Ensuite, le Conseil a réitéré ses explications dans sa lettre du 30 mai 2016 (voir point 18 ci-dessus), en réponse à une lettre de la requérante du 31 mars 2016 (voir point 16 ci-dessus).

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

60 De même, la lettre du Conseil du 30 mai 2017 (voir point 22 ci-dessus) visait à la fois à répondre à la lettre de la requérante du 28 février 2017, informer celle-ci du maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et 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.

61 Or, force est de constater que la lettre de la requérante du 28 février 2017 ne contient aucun élément supplémentaire par rapport à sa lettre du 31 mars 2016. Force est de constater aussi que ces deux lettres ne traitent quasi exclusivement que de M. Rami Makhlouf, et non de la requérante. De plus, comme il vient d'être rappelé, le Conseil n'a pas modifié les motifs du maintien de l'inscription du nom de cette dernière sur la liste en cause depuis la décision 2013/255.

62 Dès lors, la requérante ne peut affirmer que les motifs justifiant le maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et les pièces appuyant ceux-ci ne lui ont pas été communiqués. Force est de constater que la requérante a pu faire connaître utilement son point de vue sur les motifs retenus.

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

64 S'agissant du troisième argument de la requérante, 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, deuxième 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 de la requérante qui concerne le maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et que celle-ci s'est désistée des trois premiers recours.

65 Enfin, en ce qui concerne l'allusion de la requérante au droit au respect des données à caractère personnel, il suffit de constater que celle-ci n'a pas expliqué en quoi les décisions attaquées auraient porté atteinte à ce droit.

66 Ainsi, aucun des arguments avancés par la requérante 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.

67 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

68 La requérante 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.

69 Le seul lien familial avec la famille Makhlouf ne permettrait pas d’établir que la requérante est associée aux membres du régime syrien ou profite de leur politique.

70 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

71 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).

72 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).

73 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).

74 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).

75 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).

76 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).

77 C’est à la lumière de cette jurisprudence qu’il convient d’examiner le deuxième moyen.

78 Il doit être relevé d’emblée que le Conseil fonde le maintien de l’inscription du nom de la requérante sur la liste en cause sur les motifs qu’elle « [e]ntretient des relations personnelles et financières étroites avec Rami Makhlouf, cousin du président Bashar Al Assad et principal financier du régime [syrien], [dont le nom] a été inscrit sur [ladite] liste », et que, « [à] ce titre, elle est liée [audit régime] et elle en tire des profits », accompagnés de l’indication selon laquelle elle est l’« [é]pouse de Rami Makhlouf ».

79 Il y a lieu de constater que cette brève motivation satisfait pleinement aux règles rappelées aux points 71 et suivants ci-dessus. Il n’est en effet pas contestable qu’une telle motivation est susceptible de permettre à la

requérante de comprendre les raisons pour lesquelles son nom a été maintenu sur la liste en cause.

80 D'ailleurs, ainsi que cela ressort de l'argumentation de la requérante dans la requête, la motivation fournie par le Conseil a été, de toute évidence, suffisante aux fins de lui permettre d'introduire le présent recours. Cette motivation est également de nature à permettre au juge de l'Union d'opérer son contrôle de légalité. Par ailleurs, au vu de la nature des motifs sur lesquels est fondé le maintien de l'inscription du nom de la requérante sur la liste en cause et qui portent sur des faits clairs la concernant, à savoir que, en tant qu'« [é]pouse de Rami Makhlouf », elle « [e]ntretient des relations personnelles et financières étroites avec Rami Makhlouf », elle ne saurait valablement prétendre que lesdits motifs lui sont incompréhensibles (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 65).

81 Il y a donc lieu de rejeter les arguments de la requérante selon lesquels la motivation fournie par le Conseil est imprécise.

82 Dès lors, le deuxième moyen doit être rejeté.

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

83 La requérante avance que, concernant ses liens familiaux avec la famille de M. Makhlouf, 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 syrien ou d'établir qu'elle tire profit de leur politique, et ce a fortiori lorsqu'il s'agit d'un cousin, et non d'un membre de sa famille nucléaire. Le Conseil se serait borné à exposer des considérations vagues et générales pour justifier le maintien de 1'inscription de son nom sur la liste en cause, et n'aurait pas rapporté la preuve de ce que la requérante tire profit dudit régime.

84 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

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

86 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 étayent les motifs retenus à l'encontre de la personne concernée. Si ces éléments ne permettent pas de constater le bien-fondé d'un motif, le juge de l'Union écarte ce dernier en tant que support de la décision d'inscription ou de maintien de l'inscription en cause (voir arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 75 et jurisprudence citée).

87 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).

88 En outre, compte tenu de la situation en Syrie, le Conseil satisfait à la charge de la preuve qui lui incombe s'il 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 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).

89 En l’espèce, il convient de rappeler que le maintien de l’inscription du nom de la requérante sur la liste en cause repose sur le fait qu’elle est l’épouse de M. Makhlouf, cousin du président Bashar Al Assad et principal financier du régime syrien, dont le nom a été inscrit sur ladite liste. Elle serait ainsi liée audit régime et en tirerait des profits (voir point 78 ci-dessus).

90 À cet égard, il y a lieu de constater que la requérante a été identifiée, dès l’inscription initiale de son nom dans la décision 2012/634, comme étant l’« épouse de Rami Makhlouf » et n’a jamais contesté ce statut.

91 Or, bien qu’elle ne soit pas applicable dans les circonstances de l’espèce, le Tribunal considère qu’il convient de s’inspirer de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l’Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/965/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, rectificatif JO L 229, p. 35, rectificatif au rectificatif JO 2005, L 197, p. 34) (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Conseil, T-228/02, EU:T:2006:384, point 149). Celle-ci prévoit, en son article 2, point 2, sous a), que, par « membre de la famille », est notamment visé le « conjoint ». Dès lors, il ne peut qu’être constaté que la requérante est un membre de la famille Makhlouf.

92 En outre, ainsi qu’il a été rappelé au point 43 ci-dessus, l’appartenance à la famille Makhlouf constitue, conformément 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, un des critères d’inscription dans l’annexe litigieuse.

93 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 de la famille Makhlouf 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 syrien, ou qu’ils n’exercent aucune influence sur celui-ci, ou qu’ils ne sont pas associés à un risque réel de contournement.

94 À cet égard, force est de constater que le risque de contournement est particulièrement important lorsque le nom du conjoint de la requérante figure sur la liste en cause.

95 Or, 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 l’inscription du nom de celui-ci sur la liste en cause.

96 En outre, aucun élément du dossier n’indique que la requérante n’est pas ou n’est plus liée au régime syrien, ou qu’elle n’exerce aucune influence sur celui-ci, ou qu’elle n’est pas associée à un risque réel de contournement au sens de l’article 27, paragraphe 3, et de l’article 28, paragraphe 3, de la décision 2013/255, ou qu’elle s’est distanciée de M. Makhlouf et des autres membres de la famille Makhlouf et qu’elle n’est plus liée audit régime. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne permet d’arriver à une telle conclusion.

97 En particulier, la requérante ne conteste pas ne pas ou ne plus être membre de la famille Makhlouf et ne prétend pas non plus s’être distanciée de cette famille.

98 En ce qui concerne, en outre, les arguments de la requérante par lesquels elle prétend, en substance, que fonder les décisions attaquées sur son lien familial avec la famille de M. Makhlouf pour maintenir l’inscription de 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], 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 dans lesdits 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 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 qu'il 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, cousin de M. Makhlouf, suffisait pour que le Conseil puisse considérer qu'elle était liée aux dirigeants de la Syrie, 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 Al-Assad et Makhlouf. Au contraire, ainsi qu'il a été exposé au point 93 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, comme il a déjà été exposé au point 96 ci-dessus, aucun élément du dossier n'est susceptible de remettre en cause les éléments sur lesquels le Conseil s'est appuyé pour fonder le maintien de l'inscription du nom de la requérante sur la liste en cause et démontrer ses liens avec ledit régime.

103 Force est, en outre, de constater que, si la requérante se fonde sur l'arrêt du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil (C-376/10 P, EU:C:2012:138), elle 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 de l'inscription du nom de la requérante sur la liste en cause est valable.

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

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

105 Premièrement, la requérante 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.

106 Deuxièmement, la requérante fait également valoir que, en maintenant l'inscription de son nom sur la liste en cause, le Conseil l'a clairement identifiée comme faisant partie des responsables de la répression violente exercée en Syrie, nuisant ainsi à son honneur et à sa réputation, droit pourtant protégé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et n'a fait que renforcer la conviction de ceux qui voudraient s'en prendre à ses avoirs.

107 Troisièmement, la requérante 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 inscrite à l'article 48 de la charte des droits fondamentaux et à l'article 6 de la CEDH.

108 Quatrièmement, la requérante soutient que le gel de tous ses avoirs constitue une mesure d'ingérence dans son droit de propriété.

109 Cinquièmement, la requérante prétend que le gel de ses fonds constitue une atteinte disproportionnée à son droit d'aller et venir.

110 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

111 En ce qui concerne le premier argument de la requérante, outre le fait que la requérante a reconnu à l'audience qu'elle n'exerçait aucune activité économique, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que le principe de proportionnalité 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).

112 De plus, 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).

113 Enfin, il a été considéré que, lorsqu'un acte imposant des mesures restrictives a 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).

114 En l'occurrence, l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la requérante 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 étant impliquées dans le soutien du régime syrien ne sauraient, en tant que tels, passer pour inadéquats (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 109 et jurisprudence citée).

115 En ce qui concerne le caractère nécessaire des mesures en cause, il convient de constater que les mesures alternatives et moins contraignantes, telles qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification a posteriori de l'usage des fonds versés, ne permettent pas aussi efficacement d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir la lutte contre le financement du régime syrien, notamment eu égard à la possibilité de contourner les restrictions imposées (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 110 et jurisprudence citée).

116 En outre, comme la décision 2013/255, les décisions attaquées ont été adoptées en respectant toutes les garanties permettant à la requérante d'exercer ses droits de la défense, comme il l'a été relevé aux points 50 à 54 ci-dessus (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 111).

117 Il y a donc lieu de rejeter le premier argument de la requérante.

118 En ce qui concerne le deuxième argument de la requérante, tiré d'une atteinte à son honneur et à sa 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).

119 En effet, une éventuelle atteinte à la réputation serait inhérente au système de gel des fonds et serait proportionnelle à l'objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale que la protection des populations civiles (voir point 114 ci-dessus).

120 Enfin, en tout état de cause, il convient de constater que la requérante n'a apporté aucun élément concret au soutien de son allégation relative à une atteinte à son honneur ou à sa réputation, ni quant au lien de causalité qui existerait entre le maintien de l'inscription de son nom sur la liste en cause et cette atteinte.

121 Il y a donc lieu de rejeter le deuxième argument de la requérante.

122 En ce qui concerne le troisième argument de la requérante, concernant une atteinte au principe de 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).

123 Le principe de la présomption d'innocence, 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 39 ci-dessus que ces deux premiers critères sont remplis. En outre, s'agissant du caractère limité dans le temps, il convient de constater que, aux termes du considérant 1 de la décision 2013/255, 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 à la requérante ont donc bien un caractère limité dans le temps (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 123 et jurisprudence citée).

124 De plus, 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).

125 En effet, les décisions attaquées ne constituent pas une constatation du fait qu'une infraction a été effectivement commise, mais ont été adoptées 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, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 125 et jurisprudence citée).

126 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que le maintien de l'inscription du nom de la requérante sur la liste en cause ne viole pas le principe de la présomption d'innocence (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 126 et jurisprudence citée).

127 Il convient donc de rejeter le troisième argument de la requérante.

128 En ce qui concerne le quatrième argument de la requérante, 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 par 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).

129 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).

130 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 la requérante ne sont pas disproportionnées (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 116 et jurisprudence citée).

131 Il y a donc lieu de rejeter le quatrième argument de la requérante.

132 En ce qui concerne le cinquième argument de la requérante, selon lequel les décisions attaquées portent atteinte à sa liberté d'aller et venir, il convient d'abord de relever que l'article 27, paragraphe 1, de la décision 2013/255 ne vise pas la sortie, mais seulement « l'entrée ou le passage en transit sur le territoire des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie, des personnes bénéficiant des politiques menées par le régime ou soutenant celui-ci, et des personnes qui leur sont liées, dont la liste figure à l'annexe I » (arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 128).

133 Ensuite, d'une part, il convient de relever que les considérations exposées ci-dessus aux points 111 et suivants quant au caractère approprié, nécessaire et limité dans le temps des mesures portant le gel des fonds de la requérante sont applicables par analogie aux dispositions sur les restrictions en matière d'admission. D'autre part, il convient de rappeler que, conformément à l'article 27, paragraphe 6, de la décision 2013/255, l'autorité compétente d'un État membre peut autoriser l'entrée sur son territoire notamment pour des raisons urgentes d'ordre humanitaire. Or, en l'espèce, la requérante n'a pas avancé devoir entrer sur le territoire d'un État membre pour de telles raisons (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 129).

134 Enfin, il convient de constater que la requérante, en tant que ressortissante d'un pays tiers, ne jouit pas de la liberté d'entrer sur le territoire de l'Union. En effet, cette entrée est soumise à des conditions strictes dont elle n'a pas démontré la satisfaction (voir, en ce sens, arrêt du 18 mai 2017, Makhlouf/Conseil, T-410/16, non publié, EU:T:2017:349, point 130).

135 Il convient donc de rejeter le cinquième argument de la requérante ainsi que le quatrième moyen dans son ensemble.

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

136 La requérante allègue que le Conseil n'a pas respecté les garanties juridiques qui découlent des lignes directrices du 2 décembre 2005.

137 Le Conseil conteste les arguments de la requérante.

138 Il convient de constater que les lignes directrices du 2 décembre 2005 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 134).

139 Dès lors, le cinquième moyen doit être écarté comme étant inopérant et, partant, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

140 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.

141 En l’espèce, la requérante ayant succombé, il y a lieu de la 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^{me} Razan Othman est condamnée 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.