ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

11 septembre 2019 (*)

« Recours en indemnité – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie – Gel des fonds – Incompétence »

Dans l'affaire T-59/19,

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

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^me^ A. Jaume et M. V. Piessevaux, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant une demande fondée sur l'article 268 TFUE et tendant à obtenir réparation du préjudice que le requérant aurait prétendument subi à la suite de l'adoption de la décision (PESC) 2018/778 du Conseil, du 28 mai 2018, modifiant la décision 2013/255/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2018, L 131, p. 16), et ses actes subséquents d'exécution, ainsi qu'à la suite de la décision (PESC) 2019/806 du Conseil, du 17 mai 2019, modifiant la décision 2013/255/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (JO 2019 L 132, p. 36), pour autant qu'ils concernent le requérant,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

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

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Antécédents du litige

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

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

3 Les noms des personnes responsables de la répression violente exercée contre la population civile en Syrie et ceux des personnes, physiques ou morales, et des entités qui leur sont liées sont mentionnés dans l'annexe de la décision 2011/273. En vertu de l'article 5 de cette décision, le Conseil, statuant sur proposition d'un État membre ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, peut modifier ladite annexe.

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

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

6 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.

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

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

9 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.

10 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.

Faits postérieurs à l'introduction du présent recours

11 Par sa décision (PESC) 2019/806 du Conseil, du 17 mai 2019, modifiant la décision 2013/255 (JO 2019, L 132, p. 36), le Conseil a notamment prorogé les mesures restrictives en cause jusqu'au 1er juin 2020.

Procédure et conclusions des parties

12 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 31 janvier 2019, le requérant a introduit le présent recours.

13 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 30 avril 2019, le Conseil a soulevé une exception d'incompétence au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

14 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 17 juin 2019, le requérant a présenté ses observations sur l'exception d'incompétence soulevée par le Conseil.

15 Par mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 20 juillet 2019, la requérante a également demandé la réparation du préjudice qu'elle aurait prétendument subi à la suite de l'adoption de la décision

2019/806.

16 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 20 août 2019, le Conseil a demandé que le mémoire en adaptation soit déclaré irrecevable.

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

– condamner l'Union à réparer l'ensemble du préjudice subi du fait de la décision 2018/778 et de ses actes subséquents d'exécution, ainsi que du fait de la décision 2019/806, dans la mesure où ils le concernent, à un montant que le Tribunal fixera en équité ;

– condamner le Conseil aux dépens.

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

– rejeter le recours comme échappant à la compétence de celui-ci pour en connaître ;

– déclarer le mémoire en adaptation irrecevable ;

– condamner la requérante aux dépens.

En droit

19 En vertu de l'article 130, paragraphes 1 et 7, du règlement de procédure, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'incompétence sans engager le débat au fond. En l'espèce, la Commission ayant demandé qu'il soit statué sur l'incompétence, le Tribunal, s'estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, décide de statuer sans poursuivre la procédure.

20 Le Conseil excipe, dans le cadre de l'exception qu'il soulève, de l'incompétence du Tribunal pour statuer sur le présent recours.

21 Le requérant relève que, au terme de l'article 340, alinéa 2 TFUE, en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Selon lui, ce principe estégalement admis s'agissant des actions en indemnité contre l'Union concernant les dommages causés du fait de l'adoption des décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). À l'appui de cette affirmation, il renvoie aux arrêts du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission (C-239/12 P, EU:C:2013:331), du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402), et du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil (T-384/11, EU:T:2014:986).

22 À cet égard, il résulte de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, sixième phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE que la Cour de justice de l'Union européenne n'est, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions de droit primaire relatives à la PESC et les actes juridiques pris sur la base de celles-ci. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que, conformément à l'article 275, second alinéa, TFUE, les juridictions de l'Union sont compétentes dans le domaine de la PESC. Cette compétence comprend, d'une part, le contrôle du respect de l'article 40 TUE et, d'autre part, les recours en annulation formés par des particuliers, dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, contre des mesures restrictives adoptées par le Conseil dans le cadre de la PESC. En revanche, l'article 275, second alinéa, TFUE n'attribue à la Cour de justice de l'Union européenne aucune compétence pour connaître d'un quelconque recours en indemnité (arrêts du 18 février 2016, Jannatian/Conseil, T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 30 ; du 3 décembre 2018, Iran Insurance/Conseil, T-558/15, EU:T:2018:945, point 53, et du 3 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil, T-559/15, EU:T:2018:948, point 53).

23 Il s'ensuit qu'un recours en indemnité tendant à la réparation du dommage prétendument subi du fait de l'adoption d'un acte en matière de PESC échappe à la compétence du Tribunal (arrêts du 18 février 2016, Jannatian/Conseil, T-328/14, non publié, EU:T:2016:86, point 31 ; du 3 décembre 2018, Iran Insurance/Conseil,

T-558/15, EU:T:2018:945, point 54, et du 3 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil, T-559/15, EU:T:2018:948, point 54).

24 En revanche, le Tribunal s'est toujours reconnu compétent pour connaître d'une demande en réparation d'un dommage prétendument subi par une personne ou une entité, en raison de mesures restrictives adoptées à son égard, conformément à l'article 215 TFUE (arrêts du 3 décembre 2018, Iran Insurance/Conseil, T-558/15, EU:T:2018:945, point 55, et du 3 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil, T-559/15, EU:T:2018:948, point 55).

25 En d'autres termes, si le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la demande en réparation d'une personne ou d'une entité, pour autant qu'elle vise à obtenir réparation du dommage qu'elle aurait subi du fait des mesures restrictives prises à son égard dans une décision adoptée en vertu des dispositions relatives à la PESC, il est en revanche compétent pour connaître de cette même demande, pour autant qu'elle vise la réparation du dommage qu'elle aurait subi du fait de la mise en œuvre de ces mêmes décisions (voir, en ce sens, arrêts du 3 décembre 2018, Iran Insurance/Conseil, T-558/15, EU:T:2018:945, point 57, et du 3 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil, T-559/15, EU:T:2018:948, point 57).

26 En l'espèce, force est de constater que le requérant demande réparation des préjudices qu'il aurait subis exclusivement du fait de décisions adoptées en vertu des dispositions relatives à la PESC.

27 En effet, au point 12 de la requête, le requérant indique que le présent recours « vise […] à obtenir l'indemnisation du préjudice subi [à la suite de] l'adoption de la décision [2013/255] telle que prolongée cinq fois […], car celle-ci [lui] a causé un préjudice […] qui a été prolongé, année après année ».

28 Certes, le requérant se réfère, sans apporter plus de précisions, aux préjudices qu'elle aurait subis du fait d'« actes subséquents d'exécution » de la décision 2018/778. Or, force est de constater que, ni dans la requête, ni dans ses observations du 17 juin 2019 s, le requérant ne mentionne d'actes qui auraient, premièrement, pu être qualifiés de tels « actes subséquents d'exécution », deuxièmement, comporté des mesures restrictives à son égard et, troisièmement, été adoptés sur le fondement du traité FUE. Au contraire, il ressort de l'enchaînement des arguments présentés par le requérant que sa demande indemnitaire vise uniquement les préjudices qu'il prétend avoir subis du fait des différentes décisions adoptées sur le fondement des dispositions relatives à la PESC et comportant des mesures restrictives à son égard. Qui plus est, le requérant persiste, dans lesdites observations, à soutenir que le juge de l'Union est compétent à connaître des actions en indemnité « contre l'Union européenne concernant les dommages causés du fait de l'adoption des décisions relevant de la [PESC] ». Enfin, dans son mémoire en adaptation, la requérante se contente d'indiquer que, « suite à l'adoption par le Conseil […] de la décision […] 2019/806 […], [elle] sollicite la réparation des dommages subis à la suite de l'adoption de cette décision ».

29 Le requérant invoque, d'ailleurs, à cet égard, deux arrêts de la Cour et un arrêt du Tribunal (voir point 21 ci-dessus). Or, force est de constater que ces arrêts ne sont aucunement pertinents en l'espèce. En effet, dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission (C-239/12 P, EU:C:2013:331), la Cour a eu à se prononcer sur l'ordonnance du 28 février 2012, Abdulrahim/Conseil et Commission (T-127/09, non publiée, EU:T:2012:93), par laquelle le Tribunal avait rejeté comme étant devenu sans objet une demande en annulation d'actes qui n'avaient pas été adoptés sur la base des dispositions relatives à la PESC, au sens du premier paragraphe de l'article 275 TFUE. Cet arrêt ne comporte, ainsi, aucune appréciation concernant la compétence du juge de l'Union à connaître d'un recours en indemnité tel que celui introduit dans la présente espèce. Il en va de même s'agissant de l'affaire ayant donné lieu aux arrêts du 25 novembre 2014, Safa Nicu Sepahan/Conseil (T-384/11, EU:T:2014:986), et du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15 P, EU:C:2017:402), qui portait, notamment, sur une demande de dommages et intérêts en indemnisation de préjudices prétendument subis du fait de mesures restrictives imposées à la partie requérante en vertu de différents actes adoptés sur le fondement du traité FUE.

30 C'est donc à tort que le requérant affirme, dans ses observations du 17 juin 2019, que les personnes physiques peuvent introduire devant le Tribunal des recours en indemnité contre l'Union concernant les dommages causés par l'adoption de toute décision relevant de la PESC, en ce compris une décision concernant des mesures restrictives.

31 Partant, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur la recevabilité du mémoire en adaptation, il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son intégralité pour cause d'incompétence du Tribunal pour en connaître.

Sur les dépens

32 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. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **M. Ehab Makhlouf supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**

Fait à Luxembourg, le 11 septembre 2019.

Le greffier	Le président
E. Coulon	D. Gratsias

---

* Langue de procédure : le français.