

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

22 avril 2015 (*)

« Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives prises à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation au Zimbabwe – Restrictions d'entrée et de passage en transit sur le territoire de l'Union – Gel des fonds – Base juridique – Erreur manifeste d'appréciation – Obligation de motivation – Droits de la défense – Droits fondamentaux – Proportionnalité »

Dans l'affaire T-190/12,

Johannes Tomana, demeurant à Harare (Zimbabwe), et les 120 autres requérants dont les noms figurent en annexe, représentés initialement par M. D. Vaughan, QC, M^{me} M. Lester, MM. R. Lööf, barristers, et M. O'Kane, solicitor, puis par M. Vaughan, M^{me} Lester et M. Lööf,

parties requérantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. B. Driessen, M^{me} M. Veiga et M. A. Vitro, en qualité d'agents,

et

Commission européenne, représentée par MM. M. Konstantinidis, T. Scharf et M^{me} E. Georgieva, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

soutenues par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{mes} E. Jenkinson, C. Murrell et M. M. Holt, en qualité d'agents, assistés de M^{me} S. Lee, barrister,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2012/97/PESC du Conseil, du 17 février 2012, modifiant la décision 2011/101/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 47, p. 50), du règlement d'exécution (UE) n° 151/2012 de la Commission, du 21 février 2012, modifiant le règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil concernant certaines mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe (JO L 49, p. 2), et de la décision d'exécution 2012/124/PESC du Conseil, du 27 février 2012, mettant

en œuvre la décision 2011/101/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 54, p. 20), en ce qu'ils visent les requérants,

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M. D. Gratsias (rapporteur), président, M^{me} M. Kancheva et M. C. Wetter, juges,

greffier : M^{me} C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 juin 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Dans la position commune 2002/145/PESC, du 18 février 2002, concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 50, p. 1), adoptée sur le fondement de l'article 15 du traité UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne, le Conseil de l'Union européenne a exprimé sa profonde préoccupation devant la situation au Zimbabwe, en particulier à propos des graves violations des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'opinion, d'association et de réunion pacifique, commises par le gouvernement du Zimbabwe. Il a donc imposé, pour une période renouvelable de douze mois, des mesures restrictives qui devaient faire l'objet d'un examen annuel. Ces mesures comprenaient, notamment, l'obligation, pour les États membres, d'empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes physiques énumérées à l'annexe de ladite position ainsi qu'un gel des fonds et des ressources économiques des personnes ou entités énumérées à la même annexe. La position commune 2002/145 a été modifiée et prorogée pour une période de douze mois, c'est-à-dire jusqu'au 20 février 2004, par la position commune du Conseil 2003/115/PESC, du 18 février 2003, modifiant et prorogeant la position commune 2002/145 (JO L 46, p. 30).
- 2 Le gel des fonds et des ressources économiques prévu par la position commune 2002/145 a été mis en œuvre par le règlement (CE) n° 310/2002 du Conseil, du 18 février 2002, relatif à certaines mesures restrictives concernant le Zimbabwe (JO L 50, p. 4). Sa durée d'application était limitée à douze mois à partir de la date de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle a été prorogée pour une nouvelle période de douze mois, c'est-à-dire jusqu'au 20 février 2004, par le règlement (CE) n° 313/2003 du Conseil, du 18 février 2003, prorogeant le règlement n° 310/2002 (JO L 46, p. 6).
- 3 La position commune 2004/161/PESC du Conseil, du 19 février 2004, renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 50,

p. 66), a prévu un renouvellement des mesures restrictives instaurées par la position commune 2002/145. Conformément à son article 8, deuxième alinéa, elle était applicable à compter du 21 février 2004. Son article 9 prévoyait qu'elle s'appliquait pour une période de douze mois et qu'elle était constamment réexaminée. Selon ce même article, elle devait être « renouvelée, ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estim[ait] que ses objectifs n'[avaient] pas été atteints ».

- 4 Le règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil, du 19 février 2004, concernant certaines mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe (JO L 55, p. 1), a été adopté, conformément à son considérant 5, afin de mettre en œuvre les mesures restrictives prévues par la position commune 2004/161. Il prévoit notamment, en son article 6, paragraphe 1, que les fonds ou ressources économiques appartenant à des membres du gouvernement du Zimbabwe et à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme associé à ces derniers, qui sont énumérés à l'annexe III de ce règlement, sont gelés. En vertu de l'article 11, sous b), du même règlement, la Commission est habilitée à modifier l'annexe III dudit règlement sur la base des décisions prises concernant l'annexe de la position commune 2004/161.
- 5 La durée de validité de la position commune 2004/161 a été prorogée à plusieurs reprises, en dernier lieu jusqu'au 20 février 2011, par la décision 2010/92/PESC du Conseil, du 15 février 2010, prorogeant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 41, p. 6).
- 6 La décision 2011/101/PESC du Conseil, du 15 février 2011, concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 42, p. 6), a abrogé la position commune 2004/161. Cette décision a prévu, à l'encontre des personnes dont les noms figuraient dans son annexe, des mesures restrictives analogues à celles prévues par la position commune 2004/161.
- 7 En particulier, l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2011/101 dispose :
« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des membres du gouvernement du Zimbabwe et des personnes physiques qui leur sont associées, ainsi que d'autres personnes physiques dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe. Les personnes dont il est question dans le présent paragraphe sont énumérées en annexe. »
- 8 L'article 5, paragraphe 1, de la même décision dispose :
« Tous les fonds et ressources économiques appartenant à des membres du gouvernement du Zimbabwe ou à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme qui leur sont associés, ou appartenant à d'autres personnes physiques ou morales dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au

Zimbabwe, sont gelés. La liste des personnes et entités dont il est question dans le présent paragraphe figure à l'annexe. »

9 L'article 6, paragraphe 1, de cette décision dispose :

« 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, modifie la liste figurant à l'annexe si l'évolution de la situation politique au Zimbabwe le justifie. »

10 Par ailleurs, l'article 7 de la décision 2011/101 prévoit ce qui suit :

« 1. L'annexe énonce les motifs de l'inscription des personnes physiques ou morales et entités sur la liste.

2. L'annexe contient également, lorsqu'elles sont disponibles, les informations nécessaires à l'identification des personnes physiques ou morales ou des entités concernées. En ce qui concerne les personnes physiques, ces informations peuvent comprendre les noms et prénoms, y compris les pseudonymes, la date et le lieu de naissance, la nationalité, les numéros du passeport et de la carte d'identité, le sexe, l'adresse, ainsi que la fonction ou la profession. En ce qui concerne les personnes morales ou les entités, ces informations peuvent comprendre la dénomination, le lieu et la date d'enregistrement, le numéro d'enregistrement et l'adresse professionnelle. »

11 Enfin, aux termes de son article 10, paragraphe 2, la décision 2011/101 s'appliquait jusqu'au 20 février 2012. Selon cette même disposition, elle était constamment réexaminée et était renouvelée, ou modifiée, le cas échéant, si le Conseil estimait que ses objectifs n'avaient pas été atteints.

12 La décision 2012/97/PESC du Conseil, du 17 février 2012, modifiant la décision 2011/101 (JO L 47, p. 50), en l'occurrence le premier acte visé par le présent recours, a, par son article 1^{er}, sous 1), remplacé l'article 10 de la décision 2011/101 dans les termes suivants :

« 1. La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

2. La présente décision s'applique jusqu'au 20 février 2013.

3. L'application des mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, pour autant qu'elles concernent les personnes inscrites sur la liste figurant à l'annexe II, est suspendue jusqu'au 20 février 2013.

4. La présente décision est constamment réexaminée et est renouvelée, ou modifiée, le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints. »

13 En outre, il résulte de l'article 1^{er}, sous 2), de la décision 2012/97, d'une part, que le terme « annexe », figurant dans la décision 2011/101, est remplacé par le

terme « annexe I » et, d'autre part, que le texte de cette annexe est remplacé par celui figurant à l'annexe I de la décision 2012/97. Enfin, l'article 1^{er}, sous 3), de la décision 2012/97 prévoit que l'annexe II de cette décision est ajoutée en tant qu'annexe II de la décision 2011/101.

14 Les considérants 1 à 5 de la décision 2012/97 sont ainsi libellés :

« (1) Le 15 février 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/101 [...]

(2) Sur la base d'un réexamen de la décision 2011/101 [...], il y a lieu de proroger les mesures restrictives jusqu'au 20 février 2013.

(3) Cependant, il n'existe plus de motif pour maintenir certaines personnes et entités sur la liste des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives prévues dans la décision 2011/101 [...]

(4) Afin de faciliter davantage le dialogue entre l'Union européenne et le gouvernement du Zimbabwe, il convient de suspendre l'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne qui frappe les deux membres du gouvernement du Zimbabwe appartenant à l'équipe chargée du réengagement et inscrits sur la liste annexée à la décision 2011/101 [...]

(5) Il convient de mettre à jour les informations relatives à certaines personnes et entités inscrites sur la liste figurant à l'annexe de la décision 2011/101 [...] »

15 L'annexe I de la décision 2011/101, telle que remplacée par la décision 2012/97, comprend les noms de M. Johannes Tomana et des 120 autres requérants, énumérés à l'annexe A.4 de la requête. Les noms des mêmes personnes et entités figuraient déjà à l'annexe de la décision 2011/101, avant les modifications apportées par la décision 2012/97.

16 L'article 1^{er} du règlement d'exécution (UE) n° 151/2012 de la Commission, du 21 février 2012, modifiant le règlement n° 314/2004 (JO L 49, p. 2), en l'occurrence le deuxième acte visé par le présent recours, a remplacé l'annexe III du règlement n° 314/2004 par une nouvelle annexe comportant les noms de tous les requérants. Par ailleurs, le considérant 2 de ce même règlement est ainsi libellé :

« La décision 2011/101 [...] énumère les personnes physiques et morales auxquelles les restrictions doivent s'appliquer conformément à l'article 5 de cette décision, et le règlement [...] n° 314/2004 met en œuvre cette dernière dans la mesure où une action s'avère nécessaire à l'échelle de l'Union. L'annexe III du règlement [...] n° 314/2004 doit donc être modifiée de manière à assurer la cohérence avec cette décision du Conseil. »

- 17 Il convient, en outre, de relever que les noms de tous les requérants figuraient déjà à l'annexe III du règlement n° 314/2004, telle qu'en vigueur avant son remplacement en vertu de l'article 1^{er} du règlement d'exécution n° 151/2012.
- 18 La décision d'exécution 2012/124/PESC du Conseil, du 27 février 2012, mettant en œuvre la décision 2011/101 (JO L 54, p. 20), en l'occurrence le troisième acte visé par le présent recours, a modifié l'inscription relative au soixantième requérant, M. Cephas George Msipa, dont le nom figure à l'annexe de la décision 2011/101. En particulier, le texte suivant a été ajouté à son égard dans la colonne, antérieurement vide, relative aux motifs de son inclusion parmi les personnes visées par les mesures restrictives instituées par cette décision :
- « Ancien gouverneur de province ayant des liens avec la faction ZANU-PF du gouvernement. »
- 19 Le 20 avril 2012, les requérants ont demandé au Conseil de leur communiquer « toutes les preuves et informations » sur lesquelles il s'était fondé, lorsqu'il a pris la décision d'appliquer à leur égard des mesures restrictives.

Procédure et conclusions des parties

- 20 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 avril 2012, les requérants ont introduit le présent recours.
- 21 Par un acte intitulé « Exception d'irrecevabilité », déposé au greffe du Tribunal le 4 juillet 2012, le Conseil a demandé qu'il plaise au Tribunal :
- vérifier que les deuxième à cent-neuvième requérants, personnes physiques, soutiennent bien le recours ;
 - dans la mesure où il s'avère que tel n'est pas le cas, rejeter comme manifestement irrecevable le recours, pour autant qu'il a été introduit par ces personnes, et condamner les autres requérants aux dépens.
- 22 Dans la mesure où, par cet acte, le Conseil demandait en substance, à titre principal, l'adoption d'une mesure d'organisation de la procédure, au sens de l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal, les requérants et la Commission ont été invités à présenter leurs observations écrites afférentes à cette demande, ce qu'ils ont fait, respectivement, les 29 et 25 octobre 2012.
- 23 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 16 août 2012, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a demandé à intervenir au soutien des conclusions des institutions défenderesses. Par ordonnance du 25 octobre 2012, le président de la troisième chambre du Tribunal a admis cette intervention. Le Royaume-Uni a déposé son mémoire en intervention le 14 décembre 2012. Le

Conseil, la Commission puis les requérants ont présenté leurs observations écrites sur ledit mémoire, respectivement, les 16 et 24 janvier et le 20 février 2013.

- 24 Par lettre du 7 novembre 2012, déposée en copie au greffe du Tribunal le même jour, les requérants ont informé le Conseil que le soixante-sixième requérant, M. Isack Stanislaus Goreraazvo Mudenge, était décédé.
- 25 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 19 novembre 2012, les requérants ont demandé au Tribunal qu'il invite le Conseil à confirmer que les éléments figurant à l'annexe B.19 du mémoire en défense ne constituaient pas les preuves sur lesquelles il s'était fondé pour inscrire leurs noms sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives litigieuses. S'agissant, en substance, d'une demande d'adoption d'une mesure d'organisation de la procédure, au sens de l'article 64 du règlement de procédure, le Tribunal a invité le Conseil, la Commission et le Royaume-Uni à présenter leurs observations à cet égard, ce qu'ils ont fait, respectivement, les 10, 11 et 7 décembre 2012. Dans ses observations, le Conseil a également informé le Tribunal qu'il avait répondu, par lettre du 27 novembre 2012, à la demande des requérants mentionnée au point 19 ci-dessus et il a produit une copie de ladite lettre et de ses annexes.
- 26 Par ailleurs, dès lors que, dans la lettre des requérants du 19 novembre 2012, ces derniers demandaient au Tribunal d'indiquer que les éventuels éléments additionnels invoqués par le Conseil à ce stade de la procédure ne seraient pas pris en considération et ne seraient pas versés au dossier de l'affaire, il a été rappelé aux requérants, par lettre du 26 novembre 2012, que l'article 48, paragraphe 1, du règlement de procédure était d'application s'agissant des offres de preuve additionnelles.
- 27 Dans la réplique, déposée au greffe du Tribunal le 31 janvier 2013, les requérants ont informé le Tribunal du décès du quatre-vingt-troisième requérant, M. John Landa Nkomo.
- 28 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 25 février 2013, le Conseil a informé le Tribunal de l'adoption de sa décision 2013/89/PESC, du 18 février 2013, modifiant la décision 2011/101 (JO L 46, p. 37). Celle-ci a modifié l'annexe I de la décision 2011/101, de manière à supprimer de la liste des personnes et entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives en cause les noms du sixième requérant, M. David Chapfika, du neuvième requérant, M. Tinaye Chigudu, du seizième requérant, M. Tongesai Shadreck Chipanga, du trente-deuxième requérant, M. R. Kwenda, du trente-huitième requérant, M. Shuvai Ben Mahofa, du quarante-deuxième requérant, M. G. Mashava, du cinquante-quatrième requérant, M. Gilbert Moyo, du cinquante-huitième requérant, M. S. Mpabanga, du soixantième requérant, M. Cephas George Msipa, du soixante-quatrième requérant, M. C. Muchono, du soixante-sixième requérant, M. Isack Stanislaus Goreraazvo Mudenge, du

soixante-septième requérant, M. Columbus Mudonhi, du soixante-huitième requérant, M. Bothwell Mugariri, du soixante-dixième requérant, M. Isaac Mumba, du soixante-dix-huitième requérant, M. S. Mutsvunguma, du quatre-vingt-troisième requérant, M. John Landa Nkomo, du quatre-vingt-quatrième requérant, M. Michael Reuben Nyambuya, du quatre-vingt-huitième requérant, M. David Pagwese Parirenyatwa, du quatre-vingt-neuvième requérant, M. Dani Rangwani, du quatre-vingt-douzième requérant, M. Richard Ruwodo, du cent-neuvième requérant, M. Patrick Zhuwao et de la cent-treizième requérante, Divine Homes (Private) Ltd.

- 29 Le règlement d'exécution (UE) n° 145/2013 de la Commission, du 19 février 2013, modifiant le règlement n° 314/2004 (JO L 47, p. 63), a modifié l'annexe III de ce dernier règlement, de manière à supprimer les mentions de cette annexe relatives aux personnes et entités visées au point 28 ci-dessus.
- 30 Les requérants ont été invités à présenter leurs observations sur la lettre du Conseil mentionnée au point 28 ci-dessus, mais n'ont pas déféré à cette demande.
- 31 L'article 1^{er}, sous 1), de la décision 2013/160/PESC, du 27 mars 2013, modifiant la décision 2011/101 (JO L 90, p. 95), a remplacé le texte de l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/101 par un nouveau texte selon lequel « [l]'application des mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphes 1 et 2, pour autant qu'elles concernent les personnes et entités inscrites sur la liste figurant à l'annexe II, est suspendue jusqu'au 20 février 2014 », « [la] suspension [étant] réexaminée tous les trois mois ». L'article 1^{er}, sous 2), de la décision 2013/160 disposait en outre que l'annexe II de la décision 2011/101 était remplacée par le texte figurant à l'annexe de la décision 2013/160.
- 32 Les noms de la plupart des requérants, tant personnes physiques qu'entités, figurent à l'annexe II de la décision 2011/101, telle que remplacée par la décision 2013/160. N'y figurent pas les noms du troisième requérant, M. Happyton Mabhuya Bonyongwe, du douzième requérant, M^{me} Augustine Chihuri, du dix-huitième requérant, M. Constantine Chiwenga, du soixante-quinzième requérant, M. Didymus Noel Edwin Mutasa, du quatre-vingt-sixième requérant, M. Douglas Nyikayaramba, du quatre-vingt-dix-neuvième requérant, M. Perence Samson Chikerema Shiri, du cent-deuxième requérant, M. Jabulani Sibanda, du cent-quatrième requérant, M. Philip Valerio Sibanda, de la cent-vingtième requérante, Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, et de la cent-vingt et unième requérante, Zimbabwe Mining Development Corp.
- 33 Le règlement (UE) n° 298/2013 du Conseil, du 27 mars 2013, modifiant le règlement n° 314/2004 (JO L 90, p. 48), dispose, en son article 1^{er}, que « [l]'application de l'article 6 du règlement [...] n° 314/2004 est suspendue jusqu'au 20 février 2014, dans la mesure où il s'applique aux personnes et

entités dont la liste figure à l'annexe du présent règlement », et que « [l]a suspension est réexaminée tous les trois mois ». L'annexe du règlement n° 298/2013 comporte les mêmes noms de personnes physiques et d'entités que ceux figurant à l'annexe II de la décision 2011/101, telle que remplacée par la décision 2013/160 (voir point 32 ci-dessus).

- 34 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la huitième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 35 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 26 septembre 2013, le Conseil a informé le Tribunal de l'adoption de sa décision d'exécution 2013/469/PESC, du 23 septembre 2013, mettant en œuvre la décision 2011/101 (JO L 252, p. 31). Celle-ci a modifié l'annexe I de la décision 2011/101, de manière à en retirer la cent-vingt et unième requérante, Zimbabwe Mining Development.
- 36 Par ailleurs, le règlement d'exécution (UE) n° 915/2013 de la Commission, du 23 septembre 2013, modifiant le règlement n° 314/2004 (JO L 252, p. 23), a modifié l'annexe III de ce dernier règlement de manière à supprimer la mention relative à la cent-vingt et unième requérante, qui y figurait.
- 37 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 20 février 2014, le Conseil a informé le Tribunal de l'adoption de sa décision 2014/98/PESC, du 17 février 2014, modifiant la décision 2011/101 (JO L 50, p. 20), ainsi que de son règlement (UE) n° 153/2014, du 17 février 2014, modifiant le règlement n° 314/2004 et abrogeant le règlement (UE) n° 298/2013 (JO L 50, p. 1).
- 38 L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 2014/98 a remplacé le texte de l'article 10 de la décision 2011/101 par le texte suivant :

« 1. La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

2. La présente décision s'applique jusqu'au 20 février 2015.

3. L'application des mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphes 1 et 2, pour autant qu'elles concernent les personnes et entités inscrites sur la liste figurant à l'annexe II, est suspendue jusqu'au 20 février 2015.

La suspension est réexaminée tous les trois mois.

4. La présente décision est constamment réexaminée et est renouvelée, ou modifiée, le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints. »

- 39 En outre, l'article 2 de la décision 2014/98 dispose que « [l]es personnes énumérées à l'annexe I de la décision 2011/101/PESC qui sont inscrites sur la liste figurant à l'annexe de la présente décision sont ajoutées à l'annexe II de la

décision 2011/101/PESC ». L'annexe de la décision 2014/98 comporte les noms des troisième, douzième, dix-huitième, soixante-quatrième, quatre-vingt-sixième, quatre-vingt-dix-neuvième, cent-deuxième et cent-quatrième requérants.

40 Pour sa part, le règlement n° 153/2014 dispose ce qui suit :

« Article premier

Le règlement [...] n° 314/2004 est modifié comme suit :

1) à l'article 6, le paragraphe suivant est ajouté :

‘4. Les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 sont suspendues pour les personnes et entités visées à l'annexe IV.’

2) l'annexe au présent règlement est ajoutée en tant qu'annexe IV.

Article 2

Le règlement [...] n° 298/2013 est abrogé.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. »

41 L'annexe IV du règlement n° 314/2004, telle qu'ajoutée par le règlement n° 153/2014, comporte les noms de tous les requérants, personnes physiques et entités, dont les noms étaient encore inscrits à l'annexe III dudit règlement, à la seule exception du nom de la cent-vingtième requérante, Zimbabwe Defence Industries, qui est la seule à l'égard de laquelle les mesures de gel de fonds et de ressources économiques prévues par ledit règlement sont encore applicables et n'ont pas été suspendues.

42 Le Tribunal a invité les autres parties à présenter leurs observations sur la lettre du Conseil mentionnée au point 37 ci-dessus. Les requérants et la Commission ont déféré à cette demande, respectivement les 21 et 4 mars 2014.

43 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (huitième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, invité les parties à répondre par écrit à certaines questions et à produire certains documents. Les parties ont déféré à cette demande dans le délai imparti.

- 44 Les parties, à l'exception du Royaume-Uni, qui n'était pas présent, ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 10 juin 2014.
- 45 Lors de l'audience, le Conseil a versé au dossier certains articles de journaux, dont il ressort que le soixante-huitième requérant, M. Bothwell Mugariri, le quatre-vingt-seizième requérant, M. Lovemore Sekeremayi, et le quatre-vingt-dix-huitième requérant, M. Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, seraient décédés. Les représentants des requérants ont confirmé le décès des deux derniers, mais ont indiqué que, selon leurs informations, l'information concernant le décès de M. Mugariri était inexacte. Par ailleurs, en réponse à une question du Tribunal, les représentants des requérants ont confirmé se considérer comme mandatés par tous les requérants et ils ont proposé de produire un mandat écrit établi par chaque requérant pour lequel ils n'avaient pas joint un tel mandat à leur requête. Il a été pris acte du dépôt des documents et des déclarations susmentionnés dans le procès-verbal de l'audience.
- 46 Lors de l'audience, le Tribunal a invité les requérants et le Conseil à répondre par écrit à certaines questions et à produire certains documents, incluant les mandats requis. Ces parties ont déféré à la demande du Tribunal dans le délai imparti, à la suite de quoi la procédure écrite a été clôturée par décision du président de la huitième chambre.
- 47 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision 2012/97, le règlement d'exécution n° 151/2012 et la décision d'exécution 2012/124, en ce que ces actes les concernent ;
 - condamner le Conseil et la Commission aux dépens.
- 48 Le Conseil et la Commission concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner les requérants aux dépens.
- 49 Le Royaume-Uni soutient les conclusions du Conseil et de la Commission tendant au rejet du recours.

En droit

1. Sur les requérants décédés

- 50 La jurisprudence reconnaît qu'une action en annulation engagée par le destinataire d'un acte peut être poursuivie par l'ayant cause à titre universel de celle-ci, notamment dans le cas du décès d'une personne physique (arrêt du Tribunal du 8 juillet 2004, JFE Engineering e.a./Commission, T-67/00,

T-68/00, T-71/00 et T-78/00, Rec. p. II-2501, point 46 ; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 20 octobre 1983, Gutmann/Commission, 92/82, Rec. p. 3127, point 2).

51 En l'espèce, ainsi qu'il a été relevé aux points 24 et 27 ci-dessus, le soixante-sixième requérant, M. I. S. G. Mudenge, et le quatre-vingt-troisième requérant, M. J. L. Nkomo, sont décédés en cours d'instance. En outre, en réponse à une des questions qui leur avaient été posées lors de l'audience pour réponse écrite, les représentants des requérants ont confirmé que le quatre-vingt-seizième requérant, M. Lovemore Sekeremayi, et le quatre-vingt-dix-huitième requérant, M. Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, étaient décédés en cours d'instance. Enfin, par la même occasion, ils ont indiqué que le trente-deuxième requérant, M. R. Kwenda, était également décédé en cours d'instance.

52 À l'égard de tous les requérants décédés susmentionnés, les représentants des requérants ont indiqué que leurs héritiers universels, en l'occurrence et dans tous les cas, leurs veuves, souhaitent poursuivre l'instance et ils ont produit des déclarations écrites de ces dernières à cet effet, établies en présence d'un notaire. Dans la suite du présent arrêt, le terme « les requérants », pour autant qu'il se réfère aux requérants décédés susmentionnés, désigne leurs héritiers universels ayant produit une déclaration écrite manifestant leur souhait de poursuivre la présente instance.

2. Sur l'existence d'un mandat donné aux avocats ayant signé le recours par tous les requérants qui sont des personnes physiques

53 Ainsi qu'il a été relevé au point 21 ci-dessus, le Conseil a, par acte séparé, demandé au Tribunal de vérifier que tous les requérants qui sont des personnes physiques « soutiennent bien le recours en l'espèce ». Dans ce contexte, il a fait valoir que les représentants des requérants n'avaient joint à leur requête aucun mandat ou autre élément de preuve tendant à démontrer qu'ils ont été dûment habilités par les deuxième à cent-dixième requérants, qui sont des personnes physiques.

54 Le Conseil a donc soutenu que le recours devait être déclaré irrecevable en ce qui concerne ces requérants, sauf à ce que leurs représentants produisent, pour chacun d'entre eux, des éléments prouvant sa volonté de former le recours. Le Conseil s'est appuyé, dans ce contexte, sur l'arrêt de la Cour du 16 février 1965, Barge/Haute Autorité (14/64, Rec. p. 69, 77). Cette demande du Conseil a également été soutenue par la Commission.

55 Il y a lieu de rappeler que, en vertu, d'une part, de l'article 19, troisième et quatrième alinéas, et de l'article 21, premier alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut, et, d'autre part, de l'article 43, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement de procédure, les parties, autres que les États membres et les institutions de

l'Union européenne, l'Autorité de surveillance AELE ou les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), doivent être représentées par un avocat remplissant la condition d'être habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord sur l'EEE. En outre, la requête doit contenir l'indication du nom et du domicile du requérant et de la qualité du signataire. Enfin, l'original de tout acte de procédure doit être signé par l'agent ou l'avocat de la partie.

- 56 Cependant, ce n'est qu'à l'égard des personnes morales que le règlement de procédure prévoit, en son article 44, paragraphe 5, sous b), l'obligation de joindre à la requête « la preuve que le mandat donné à l'avocat a été régulièrement établi par un représentant qualifié à cet effet ». Le règlement de procédure permet donc à des personnes physiques d'être représentées par un avocat sans que celui-ci ait à produire de mandat, alors que tel est le cas pour une personne morale (arrêt du Tribunal du 22 février 2006, *Le Levant* 001 e.a./Commission, T-34/02, Rec. p. II-267, point 64).
- 57 Le fait que les avocats représentant une personne physique ne sont pas obligés de déposer un mandat signé par leur client trouve, sans doute, sa justification dans la considération selon laquelle, si un membre du barreau d'un des États membres, soumis en tant que tel à un code de déontologie professionnelle, déclare qu'il a été dûment mandaté par son client, cette déclaration est, en principe, considérée comme suffisamment fiable (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil*, C-229/05 P, Rec. p. I-439, point 119).
- 58 Toutefois, compte tenu également des dispositions rappelées au point 55 ci-dessus, il convient de conclure que, avant d'entamer l'examen d'un recours déposé devant lui, le Tribunal doit s'assurer que l'avocat l'ayant signé a effectivement été désigné par la personne au nom de laquelle ce recours a été introduit pour la représenter. Compte tenu de la considération exposée au point 57 ci-dessus, il convient de considérer que, normalement, le Tribunal considère le fait qu'un avocat a signé et déposé une requête au nom d'une personne physique comme une déclaration implicite de cet avocat selon laquelle il a été dûment mandaté par la personne physique en question, le Tribunal considérant ce type de déclaration comme suffisante. Cependant, s'il existe des éléments concrets susceptibles de jeter un doute sur la réalité de cette déclaration implicite, le Tribunal est en droit de demander à l'avocat en question de prouver la réalité de son mandat.
- 59 C'est ainsi qu'il convient de comprendre l'arrêt *Barge/Haute Autorité*, point 54 supra (p. 77), selon lequel l'avocat n'a pas « à justifier d'une procuration en bonne et due forme pour l'introduction d'un recours, sauf à produire ce pouvoir en cas de contestation ». En effet, cette affirmation doit être replacée dans le contexte de cette affaire, tel qu'il ressort des conclusions de l'avocat général M. Roemer sous l'arrêt *Barge/Haute Autorité*, point 54 supra (Rec. p. 69, 81, 82).

- 60 Celles-ci révèlent que, à l'époque, il était de pratique courante à la Cour d'exiger un mandat écrit même de la part des requérants personnes physiques, et ce bien que la disposition pertinente du règlement de procédure de la Cour ne l'exigeât pas, pas plus que ne l'impose aujourd'hui le règlement de procédure du Tribunal. L'avocat de la requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Barge/Haute Autorité, point 54 supra, avait produit un tel mandat en même temps que le dépôt de la requête, mais le mandat produit mentionnait une affaire différente. Postérieurement au dépôt de la requête, il avait produit un nouveau mandat, couvrant l'affaire en cause, de sorte que la question que la Cour était appelée à trancher était celle de savoir si cette production subséquente était suffisante ou si l'omission de produire un mandat en bonne et due forme en même temps que l'introduction du recours entraînait l'irrecevabilité de ce dernier. La Cour s'est prononcée en faveur de la première de ces réponses.
- 61 Contrairement donc à ce que semble considérer le Conseil, il ne résulte pas de cet arrêt que l'autre partie à la procédure est en droit de demander, sans avancer d'éléments particuliers justifiant sa demande, la production, par l'avocat d'un requérant personne physique, d'un mandat établi par son client, à défaut de quoi le recours devrait être rejeté comme irrecevable. Reconnaître à l'autre partie à la procédure une telle faculté viderait la règle, selon laquelle les personnes physiques peuvent être représentées par un avocat sans que celui-ci ait à produire de mandat, d'une grande partie de son sens et serait susceptible de compliquer et de prolonger indûment la procédure, notamment dans de cas, comme celui de l'espèce, où le recours est introduit par un grand nombre des personnes physiques qui, de surcroît, résident en dehors du territoire de l'Union européenne. Les exigences découlant du droit à une protection juridictionnelle effective, consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et les considérations exposées au point 57 ci-dessus plaident également en faveur de la thèse selon laquelle la production d'un tel mandat ne doit être exigée que lorsque des éléments concrets permettent de douter de la réalité de son existence (voir point 58 ci-dessus).
- 62 En l'espèce, lors de l'audience, les représentants des requérants ont formellement confirmé, en réponse à une question du Tribunal, qu'ils se considéraient dûment mandatés par chacun des requérants. Ils ont, par ailleurs, proposé de produire, pour tous les requérants pour lesquels ils ne l'avaient pas fait, un mandat écrit. Ils ont effectivement produit, dans le délai qui leur avait été imparti à cette fin par le Tribunal, de tels mandats, établis en présence d'un notaire, pour les deuxième à cent-dixième requérants, à l'exception des requérants décédés mentionnés au point 51 ci-dessus. Il convient d'indiquer, à cet égard, qu'ils ont également produit un tel mandat établi au nom du soixante-huitième requérant, M. Bothwell Mugariri. Il s'est ainsi avéré que l'information relative au décès de ce dernier, mentionnée dans les articles de presse versés au dossier lors de l'audience par le Conseil, était erronée. Par ailleurs, il convient de relever que, compte tenu des considérations exposées au

point 60 ci-dessus, le fait que les mandats produits ont été établis postérieurement au dépôt du recours n'a aucune importance.

- 63 Il convient donc de conclure qu'aucun doute n'est justifié, s'agissant de la réalité du mandat donné par chacun des requérants à ses représentants devant le Tribunal.

3. *Sur la persistance de l'intérêt à agir des requérants*

- 64 Selon une jurisprudence constante, l'objet du litige, tout comme l'intérêt à agir d'un requérant, doit perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir arrêt de la Cour du 7 juin 2007, Wunenburger/Commission, C-362/05 P, Rec. p. I-4333, point 42, et la jurisprudence citée ; arrêt de la Cour du 17 avril 2008, Flaherty e.a./Commission, C-373/06 P, C-379/06 P et C-382/06 P, Rec. p. I-2649, point 25).
- 65 Il convient de rappeler que, à l'égard d'une partie des requérants, les mesures restrictives litigieuses ont été abrogées (voir points 28, 29, 35 et 36 ci-dessus). Par ailleurs, à l'égard de tous les requérants dont les noms continuent à figurer sur la liste des personnes et entités visées par ces mesures, sauf un, leur application a été suspendue (voir points 32, 33 et 37 à 41 ci-dessus).
- 66 Or, dans son arrêt du 28 mai 2013, Abdulrahim/Conseil et Commission (C-239/12 P, non encore publié au Recueil), relatif au cas d'une personne concernée par des mesures restrictives adoptées en raison de ses prétendus liens avec des organisations terroristes et abrogées en cours d'instance, la Cour a rappelé que de telles mesures avaient des conséquences négatives considérables et une incidence importante sur les droits et les libertés des personnes visées. Selon la Cour, outre le gel des fonds en tant que tel qui, par sa large portée, bouleverse la vie tant professionnelle que familiale des personnes visées et entrave la conclusion de nombreux actes juridiques, il importe de prendre en considération l'opprobre et la méfiance qui accompagnent la désignation publique des personnes visées comme étant liées à une organisation terroriste. La Cour a ainsi jugé que l'intérêt à agir d'un tel requérant persiste, malgré la suppression de son nom de la liste litigieuse, en vue de faire reconnaître par le juge de l'Union qu'il n'aurait jamais dû être inscrit sur cette liste ou bien qu'il n'aurait pas dû l'être selon la procédure qui a été suivie par les institutions de l'Union. La Cour a poursuivi en relevant que, si la reconnaissance de l'illégalité de l'acte attaqué ne peut, en tant que telle, réparer un préjudice matériel ou une atteinte à la vie privée, elle est néanmoins de nature à réhabiliter la personne concernée ou à constituer une forme de réparation du préjudice moral qu'il a subi du fait de cette illégalité et à justifier ainsi la persistance de son intérêt à agir. Enfin, la Cour a considéré que la circonstance que l'abrogation des mesures restrictives en question était définitive n'empêche pas qu'un intérêt à agir subsiste pour ce qui concerne les

effets des actes ayant imposé ces mesures entre la date de leur entrée en vigueur et celle de leur abrogation (arrêt Abdulrahim/Conseil et Commission, précité, points 70 à 72 et 82).

- 67 Bien que les requérants dans la présente affaire se soient vu imposer des mesures restrictives non en raison de leurs liens avec des organisations terroristes, mais au motif qu'ils seraient soit des membres d'un gouvernement ayant, selon les auteurs des actes attaqués, commis de graves violations des droits de l'homme, soit des associés de tels membres, soit des personnes dont les activités porteraient gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe, les motifs retenus par la Cour dans l'arrêt Abdulrahim/Conseil et Commission, point 66 supra (points 70 à 72 et 82), sont également applicables, mutatis mutandis, à leurs cas, de sorte qu'il convient de conclure que leur intérêt à agir persiste malgré l'abrogation, pour certains d'entre eux, et la suspension, pour d'autres, des mesures restrictives litigieuses.

4. Sur certains arguments avancés par la Commission pour contester la recevabilité du recours

- 68 En premier lieu, la Commission conteste la recevabilité de la demande en annulation des actes du Conseil en ce qui la concerne, au motif qu'elle n'a pas de légitimation passive par rapport aux actes du Conseil.
- 69 Or, dans la mesure où le recours tend à l'annulation tant de deux actes adoptés par le Conseil que d'un acte adopté par la Commission, c'est à juste titre que les requérants ont mentionné, dans la requête, ces deux institutions comme étant les parties défenderesses en l'espèce.
- 70 En second lieu, la Commission relève que, selon elle, la demande tendant à l'annulation de la décision d'exécution 2012/124 doit être considérée comme ayant été introduite au seul nom du soixantième requérant, M. Cephas George Msipa, qui est le seul concerné par cette décision. Or, elle doute de la recevabilité d'une telle demande, dès lors que la décision en cause ne modifie la décision 2011/101 qu'en ce qui concerne les motifs d'inscription du nom de ce requérant sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives litigieuses en cause et, par conséquent, ne modifie pas sa situation juridique. La Commission ajoute que, s'il devait être considéré que la demande en annulation de cette décision a été introduite par tous les requérants, il conviendrait de la rejeter comme irrecevable, « car aucun des requérants n'a d'intérêt juridique à attaquer cet acte du Conseil ».
- 71 Cet argument ne saurait prospérer. Il y a lieu de rappeler que, après la modification de la décision 2011/101, effectuée en vertu de la décision 2012/97 qui, notamment, a remplacé l'annexe I de la première décision par une nouvelle, la décision d'exécution 2012/124 a de nouveau modifié l'annexe I de la décision 2011/101 à l'égard du soixantième requérant, pour ajouter dans la

colonne relative aux motifs, antérieurement vide, le texte mentionné au point 18 ci-dessus. Il s'ensuit que, tout comme la décision 2012/97, la décision d'exécution 2012/124 concerne directement et individuellement le soixantième requérant et modifie sa situation juridique, en ce qu'elle ajoute à l'annexe I de la décision 2011/101, telle que remplacée par la décision 2012/97, des motifs justifiant l'adoption à son égard des mesures restrictives en cause.

- 72 Par conséquent, le soixantième requérant est recevable à demander l'annulation de la décision d'exécution 2012/124. S'agissant d'un seul et même recours, la constatation de sa recevabilité à l'égard d'un seul requérant exonère de la nécessité d'examiner la qualité pour agir des autres requérants (arrêt de la Cour du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125, point 31, et arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, European Night Services e.a./Commission, T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, Rec. p. II-3141, point 61). En effet, le recours tend à l'annulation des actes attaqués, en ce qu'ils concernent les requérants. Dès lors que la décision d'exécution 2012/124 ne vise nominativement que le soixantième requérant, il est évident que, si le recours est accueilli, cette décision ne sera annulée qu'à son égard.

5. *Sur le fond*

- 73 À l'appui de leur recours, les requérants invoquent cinq moyens tirés en substance, le premier, de l'absence de base juridique appropriée pour l'inclusion, parmi les personnes visées par les mesures restrictives en cause, des personnes ou des entités qui ne sont ni des dirigeants du Zimbabwe ni leurs associés, le deuxième, d'une erreur manifeste d'appréciation, le troisième, de la violation de l'obligation de motivation, le quatrième, de la violation de leurs droits de la défense et, le cinquième, de la violation du principe de proportionnalité.
- 74 Il convient d'examiner, d'abord, le premier moyen, relatif à la base juridique des actes attaqués, puis les troisième et quatrième moyens, qui soulèvent des questions procédurales, et, enfin, les deuxième et cinquième moyens, qui se rapportent au fond de l'affaire.

Sur le premier moyen, tiré de l'absence de base juridique appropriée pour l'inclusion, parmi les personnes visées par les mesures restrictives en cause, des personnes ou des entités qui ne sont ni des dirigeants du Zimbabwe ni leurs associés

- 75 Par le premier moyen, les requérants font valoir, en substance, qu'il n'existe aucune base juridique appropriée pour justifier l'inclusion, dans la liste des personnes visées par les mesures restrictives litigieuses, des noms de nombreuses personnes auxquelles il n'est même pas reproché d'être des dirigeants du Zimbabwe ou des individus ou des entités associés à ces dirigeants. Selon les requérants, le seul fait de reprocher aux personnes concernées de s'être livrées dans le passé à des activités criminelles ou à

d'autres délits ne saurait suffire à justifier l'inclusion de leurs noms dans la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause.

- 76 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que le premier des actes visés par le présent recours, à savoir la décision 2012/97, a été adopté sur le fondement de l'article 29 TUE, qui prévoit ce qui suit :

« Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union. »

- 77 C'est également sur l'article 29 TUE qu'est fondée la décision 2011/101, modifiée par la décision 2012/97.

- 78 L'article 29 TUE fait partie du titre V du traité UE, intitulé « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ». L'article 21 TUE, qui fait également partie du même titre, dispose ce qui suit :

« 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

[...]

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;

[...]

3. L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité [FUE], ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs.

[...] »

- 79 Le troisième acte dont l'annulation est poursuivie par le recours, à savoir la décision d'exécution 2012/124, constitue une « décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union », en l'occurrence la décision 2012/97. La décision d'exécution 2012/124 a été adoptée sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2011/101 (voir point 9 ci-dessus), conformément à la procédure prévue à l'article 31, paragraphe 2, TUE.
- 80 Enfin, le deuxième acte visé par le présent recours, à savoir le règlement d'exécution n° 151/2012, a été adopté sur le fondement de l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004 (voir point 4 ci-dessus). S'agissant du règlement n° 314/2004, il a lui-même été adopté sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE. Ceux-ci ont été modifiés par le traité de Lisbonne et sont devenus, respectivement, l'article 75 TFUE et l'article 215 TFUE.
- 81 Selon les requérants, les actes attaqués élargissent la portée des mesures restrictives adoptées à l'encontre du Zimbabwe, dans la mesure où celles-ci visent désormais non seulement des personnes physiques et morales auxquelles il est reproché d'être des membres du gouvernement ou associées à ces derniers, mais également des personnes qui ne sont pas accusées d'être associées au gouvernement, mais auxquelles il est fait grief de s'être livrées à des activités qui portent atteinte aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit au Zimbabwe. Ainsi, à l'égard de cette dernière catégorie de personnes, aucun lien avec les dirigeants du Zimbabwe ne serait reproché. Un grand nombre de personnes aurait été inclus parmi celles visées par les mesures contestées sur la base d'accusations non étayées d'actes criminels graves et d'autres délits. Aucune preuve ni aucun élément justifiant les affirmations relatives à ces personnes, telles qu'elles figurent dans les actes attaqués, ni même aucune information précise à cet égard n'auraient été avancés. Dans de nombreux cas, les crimes ou délits visés par les mesures contestées auraient été commis avant la formation du gouvernement d'unité nationale qui aurait été au pouvoir au Zimbabwe au moment de l'adoption des actes litigieux.
- 82 Premièrement, il y a lieu d'écarter comme dépourvus de pertinence dans le contexte du présent moyen, tiré de l'absence d'une base juridique appropriée pour l'adoption des actes attaqués, les arguments des requérants selon lesquels, en substance, les éléments factuels mentionnés à l'égard de certaines des

personnes visées par les mesures restrictives instaurées par lesdits actes ne seraient pas prouvés ou seraient peu précis. En effet, de tels arguments sont uniquement pertinents pour démontrer soit une erreur factuelle commise par les auteurs des actes attaqués, soit un défaut de motivation desdits actes. De telles erreurs ne concernent pas l'existence d'une base juridique appropriée justifiant l'adoption des actes en question, seule question constituant l'objet du présent moyen. À l'évidence, même s'il s'avère que, contrairement aux affirmations des requérants, une telle base juridique existe, encore faudrait-il examiner, d'une part, si les auteurs desdits actes n'ont pas commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les faits de la présente espèce justifiaient le recours à cette base juridique pour l'adoption de ces actes et, d'autre part, si ces mêmes auteurs ont fourni à cet égard une motivation suffisante. Ces questions ne pourraient, le cas échéant, être pertinentes que dans le cadre de l'examen du deuxième et du troisième moyens.

- 83 Deuxièmement, il y a lieu de rappeler que, d'une part, le premier des actes attaqués (la décision 2012/97) a, en substance, prorogé la durée de validité de la décision 2011/101 et remplacé l'annexe de cette dernière décision qui comportait les noms des personnes et entités visées par les mesures restrictives qu'elle instaurait, d'autre part, le deuxième des actes attaqués (le règlement d'exécution n° 151/2012) a remplacé l'annexe III du règlement n° 314/2004 qui comportait les noms des personnes et entités visées par le gel de fonds et de ressources économiques instauré par ce règlement et, enfin, le troisième des actes attaqués (la décision d'exécution 2012/124) a modifié l'inscription relative au soixantième requérant, M. Cephas George Msipa, ainsi qu'elle figurait à l'annexe de la décision 2011/101 telle que remplacée par la décision 2012/97. En d'autres termes, il s'agit, dans les trois cas, d'actes modifiant un acte antérieur.
- 84 À cet égard, il convient de remarquer que les termes « personnes physiques ou morales dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe », tels qu'évoqués par les requérants dans leur argumentation résumée au point 81 ci-dessus, ne figurent que dans le texte de la décision 2011/101 (voir points 7 et 8 ci-dessus). En revanche, ainsi qu'il a été relevé au point 4 ci-dessus, le gel de fonds et de ressources économiques instauré par le règlement n° 314/2004 ne concerne, aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de celui-ci, que les « fonds ou ressources économiques appartenant à des membres du gouvernement du Zimbabwe et à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme associé à ces derniers ».
- 85 Il s'ensuit que le présent moyen pose des questions différentes s'agissant, d'une part, des premier et troisième actes attaqués, qui modifient la décision 2011/101, et, d'autre part, du deuxième acte attaqué, qui modifie le règlement n° 314/2004.

- 86 Dans le premier cas, la question qui se pose est, essentiellement, celle de savoir si l'article 29 UE, mentionné comme base juridique de la décision 2012/97 (tout comme de la décision 2011/101 modifiée par celle-ci), constitue une base juridique appropriée pour justifier l'adoption des mesures restrictives mentionnées dans cette dernière décision à l'égard des « personnes physiques ou morales dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe ». À cet égard, il convient de faire observer que, en cas de réponse négative à cette question, il s'ensuivrait logiquement que la décision 2011/101 serait également dépourvue de base juridique légale, s'agissant des personnes relevant de la catégorie susmentionnée. Il convient donc de conclure que, par le présent moyen, les requérants soulèvent également, implicitement mais clairement, une exception d'illégalité à l'encontre de la décision 2011/101. Il résulte de l'article 277 TFUE que les requérants sont en droit de soulever une telle exception, et ce quand bien même ils seraient recevables à demander l'annulation de cette dernière décision et auraient omis de le faire (voir, en ce sens et par analogie, arrêts de la Cour du 10 juillet 2003, *Commission/BCE*, C-11/00, Rec. p. I-7147, points 74 à 78 ; du 15 mai 2008, *Espagne/Conseil*, C-442/04, Rec. p. I-3517, point 22, et du 20 mai 2008, *Commission/Conseil*, C-91/05, Rec. p. I-3651, points 29 à 34).
- 87 Dans le second cas, en l'occurrence celui du règlement d'exécution n° 151/2012, la question qui se pose est celle de l'existence d'une base juridique justifiant la modification du règlement n° 314/2004 afin d'inscrire à son annexe III, qui comporte les noms des personnes et entités dont les fonds et ressources économiques sont gelés, les noms des personnes ou des entités qui ont été inscrits à l'annexe de la décision 2011/101, telle que modifiée par la décision 2012/97, au motif qu'elles se seraient livrées à des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe, alors que, aux termes de son article 6, paragraphe 1, le règlement n° 314/2004 prévoit uniquement le gel des fonds et des ressources économiques des membres du gouvernement du Zimbabwe et de toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme associé à ces derniers.
- 88 Il convient, dès lors, d'examiner successivement ces deux questions.
- Sur la base juridique des décisions 2011/101 et 2012/97 et de la décision d'exécution 2012/124
- 89 Les requérants avancent trois arguments étroitement liés qui ne peuvent être compris que comme mettant en cause la compétence du Conseil pour adopter, sur le fondement de l'article 29 UE, les décisions 2011/101 et 2012/97 à l'égard des personnes s'étant livrées à des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe.

- 90 Premièrement, ils font valoir que, si le soutien à la démocratie, à l'État de droit, et aux droits de l'homme (ainsi que la lutte contre le terrorisme) sont des objectifs légitimes de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Conseil et la Commission n'ont pas compétence pour légiférer de manière générale en matière pénale ou civile. Leur compétence dans ce domaine serait strictement limitée et définie par les articles 82 TFUE à 86 TFUE et il ressortirait de l'article 40 TUE qu'ils ne doivent pas l'excéder. Ainsi, selon les requérants, si l'Union peut adopter des règles minimales concernant la définition des infractions pénales dans les domaines de la criminalité transfrontalière grave et harmoniser les législations nationales afin de garantir une mise en œuvre effective d'une politique de l'Union, ni le Conseil ni la Commission n'ont compétence pour se prévaloir de la PESC afin d'imposer une mesure de gel de fonds ou une interdiction de voyager à des individus uniquement au motif qu'ils auraient prétendument été impliqués dans des agissements criminels ou délictueux dans le passé.
- 91 Deuxièmement, selon les requérants, un lien clair et évident entre les personnes soumises aux mesures restrictives et les objectifs légitimes de la PESC poursuivis par l'Union à l'égard d'un État tiers est nécessaire. Or il n'existerait aucun lien entre des personnes accusées d'avoir commis des crimes ou des délits graves dans le passé et un quelconque objectif légitime de la PESC. Il ne serait pas expliqué comment l'imposition d'une mesure de gel de fonds ou d'interdiction de voyager à l'égard de ces personnes, auxquelles il ne serait pas reproché d'être liées au gouvernement actuel du Zimbabwe, peut permettre la réalisation d'un quelconque objectif légitime. Les requérants relevant de cette dernière catégorie ne seraient ni des terroristes susceptibles de mettre leurs fonds et ressources économiques au service d'activités terroristes internationales, ni des personnes responsables ou détenant un pouvoir de contrôle à l'égard d'une quelconque politique mise en œuvre par le gouvernement du Zimbabwe.
- 92 Troisièmement, le Conseil serait tenu, lorsqu'il adopte des mesures restrictives, d'expliquer en quoi ces mesures seraient appropriées et proportionnées pour atteindre un objectif légitime. Or, en l'espèce, aucune justification légitime de politique étrangère n'aurait été fournie pour l'imposition de mesures restrictives à l'égard d'acteurs non étatiques du Zimbabwe, qui auraient commis des crimes ou des délits graves dans le passé. Il ne serait pas davantage expliqué en quoi l'application d'une mesure de gel de fonds ou d'interdiction de voyager à des individus n'ayant aucune responsabilité ou influence sur la politique du gouvernement d'unité nationale au pouvoir au Zimbabwe au moment de l'adoption des actes attaqués constituerait une manière appropriée et proportionnée d'atteindre un quelconque objectif légitime de la PESC.
- 93 Il convient de relever qu'il ressort de la lecture combinée des articles 21 TUE et 29 TUE, dont le libellé est rappelé, respectivement, aux points 78 et 76 ci-dessus, que l'adoption de mesures visant à promouvoir, dans le reste du

monde et, par conséquent, au Zimbabwe, la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut faire l'objet d'une décision fondée sur l'article 29 TUE (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 28 mai 2013, *Al Matri/Conseil*, T-200/11, non publié au Recueil, point 46). En effet, par leur argumentation, telle qu'elle est résumée ci-dessus, les requérants ne contestent pas de manière générale cette conclusion, mais font uniquement valoir que des mesures restrictives, comme celles en cause en l'espèce, adoptées à l'égard de personnes ou d'entités sur la seule base de leurs agissements, de nature prétendument criminelle ou délictuelle, n'entrent pas au nombre des mesures pouvant être adoptée sur le fondement de l'article 29 TUE. Toujours selon les requérants, de tels agissements peuvent, tout au plus, être visés par des mesures adoptées sur le fondement des dispositions relatives à la coopération judiciaire en matière pénale, dont il est question aux articles 82 TFUE à 86 TFUE.

94 Ces arguments des requérants méconnaissent toutefois le contexte dans lequel s'inscrivent des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe, comme celles reprochées aux personnes dont le nom a été inscrit dans la liste figurant à l'annexe I de la décision 2011/101. Il y a lieu, dès lors, de rappeler ce contexte, tel qu'il ressort des considérants de la décision 2011/101 et des actes l'ayant précédée.

95 Ainsi, le considérant 1 de la position commune 2002/145, en l'occurrence la première position commune adoptée à l'égard du Zimbabwe (voir point 1 ci-dessus), relève ce qui suit :

« Le 28 janvier 2002, le Conseil a exprimé sa profonde préoccupation face à la situation au Zimbabwe, en particulier l'escalade récente de la violence, les mesures d'intimidation à l'encontre des opposants politiques et le harcèlement de la presse indépendante. Il a noté que le gouvernement du Zimbabwe n'a pris aucune mesure concrète pour améliorer la situation, ainsi que l'y avait invité le Conseil européen de Laeken de décembre 2001. »

96 La position commune 2002/145 a été modifiée et prorogée par la position commune 2003/115. Le considérant 2 de cette dernière est ainsi libellé :

« La situation au Zimbabwe s'est encore dégradée et de graves atteintes aux droits de l'homme et à la liberté d'expression et d'association ainsi qu'à la liberté de réunion pacifique continuent de se produire dans le pays. »

97 La position commune 2004/161, qui a abrogé et remplacé la position commune 2002/145, fait également référence, en son considérant 6, à « la dégradation persistante de la situation des droits de l'homme au Zimbabwe », laquelle justifierait la reconduction des mesures restrictives adoptées par l'Union à l'égard de ce pays pour une nouvelle période de douze mois. Selon le considérant 7 de cette même position commune, « [c]es mesures restrictives visent à encourager les personnes qui en font l'objet à rejeter les politiques qui

ont pour effet d'étouffer les droits de l'homme et la liberté d'expression et d'entraver la bonne gestion des affaires publiques ».

- 98 Le Conseil a visiblement considéré que la situation au Zimbabwe ne s'était pas améliorée dès lors que, comme il a été relevé au point 3 ci-dessus, il a successivement prorogé la durée de validité de la position commune 2004/161 jusqu'au 20 février 2009, « [c]ompte tenu de la situation au Zimbabwe », comme le relèvent de manière stéréotypée les différentes positions communes ayant effectué ces prorogations.
- 99 En 2008, des élections ont eu lieu au Zimbabwe. Ainsi que le rappelle le Conseil, dans une déclaration du 22 juin 2008, le haut représentant de l'Union pour la PESC a fait référence à « l'inacceptable campagne systématique de violence, d'obstruction et d'intimidation menée par les autorités zimbabwéennes depuis quelques semaines » et il a estimé que, « [d]ans ces conditions, ces élections étaient, en effet, devenues une parodie de démocratie ».
- 100 Comme le rappelle également le Conseil sans être contredit par les requérants, en vue de la conciliation du parti au pouvoir au Zimbabwe, en l'occurrence le ZANU-PF, avec l'opposition, un accord politique global (Global Political Agreement, ci-après le « GPA ») a été signé entre eux le 15 septembre 2008, prévoyant, notamment, la nomination d'un nouveau gouvernement d'unité nationale comportant, outre des membres proposés par le ZANU-PF, déjà au pouvoir avant la nomination de ce gouvernement, des membres proposés par l'opposition. M. Robert Mugabe est demeuré président du Zimbabwe. Ce gouvernement a finalement été formé le 9 février 2009, mais, selon le Conseil, les années qui ont suivi ont été marquées par une lutte de pouvoir entre le ZANU-PF et les partis de l'opposition. Dans cette lutte, M. Robert Mugabe aurait continué de bénéficier du soutien de l'appareil de sécurité zimbabwéen, comprenant l'armée, le service de renseignements, la police et le système pénitentiaire du pays. L'organe coordonnant cet appareil, en l'occurrence le Joint Operations Command (Commandement conjoint des opérations), serait, pour une grande partie, responsable des violences durant les élections de 2008 et les personnes qui en faisaient partie en 2008 seraient toujours en place.
- 101 La position commune 2009/68/PESC du Conseil, du 26 janvier 2009, renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 23, p. 43), a prorogé la durée de validité de la position commune 2004/161 pour une année supplémentaire, jusqu'au 20 février 2010. Le considérant 3 de la position commune 2009/68 indique que cette prorogation est intervenue « [c]ompte tenu de la situation au Zimbabwe, plus particulièrement au vu des violences organisées et commises par les autorités zimbabwéennes et du blocage persistant de la mise en œuvre de l'accord politique signé le 15 septembre 2008 ». De même, la décision 2010/92, qui a prorogé la durée de validité de la position commune 2004/161 jusqu'au 20 février 2011, se réfère,

en son considérant 3, à « l'absence de progrès dans la mise en œuvre » du GPA.

- 102 C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer la référence qui est faite, aux articles 4 et 5 de la décision 2011/101 (voir points 7 et 8 ci-dessus), à des personnes « dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe ». Il en ressort que cette référence ne vise pas tout agissement criminel ou délictuel pouvant relever du droit pénal, voire civil, ordinaire. Elle concerne, de toute évidence, les agissements des personnes ayant perpétré des actes qui ont conduit le Conseil à imputer aux dirigeants du Zimbabwe une « escalade [...] de la violence », « [d]es mesures d'intimidation à l'encontre des opposants politiques et le harcèlement de la presse indépendante » (voir point 95 ci-dessus), « de graves atteintes aux droits de l'homme et à la liberté d'expression et d'association ainsi qu'à la liberté de réunion pacifique » dans le pays (point 96 ci-dessus) ou encore une « campagne systématique de violence, d'obstruction et d'intimidation menée par les autorités zimbabwéennes » (point 99 ci-dessus).
- 103 Ces considérations sont confirmées par le libellé des articles 4 et 5 de la décision 2011/101. En effet, si, à l'évidence, des agissements criminels ou délictuels peuvent porter gravement atteinte aux droits des personnes qui en sont les victimes, il est difficilement envisageable qu'ils puissent porter atteinte à la démocratie elle-même ou à l'État de droit, en l'absence d'un lien de collusion entre les personnes directement impliquées dans ces agissements et une partie, au moins, des dirigeants du pays concerné.
- 104 Il convient également de relever que le GPA et la formation du gouvernement dit d'unité nationale n'ont pas eu pour effet d'écarter totalement du pouvoir les dirigeants du Zimbabwe concernés par les accusations résumées ci-dessus (voir également, à cet égard, point 109 ci-après). Tout au plus ont-ils conduit à un partage du pouvoir entre ces mêmes dirigeants et les partis de l'ancienne opposition.
- 105 Dans ces conditions, le Tribunal considère que l'article 29 TUE constitue une base juridique adéquate pour l'adoption d'une décision telle que les décisions 2011/101 et 2012/97, à l'égard des personnes dont il est question au point 102 ci-dessus. Contrairement à ce que font valoir les requérants, les mesures restrictives concernées par ces deux décisions n'ont pas été imposées auxdites personnes au motif de leur prétendue implication dans n'importe quels agissements criminels ou délictueux, mais en raison de leurs agissements allégués qui, tout en relevant également et très probablement des droits pénal ou, à tout le moins, civil, s'inscrivaient dans la stratégie d'intimidation et de violation systématique des droits fondamentaux du peuple zimbabwéen, reprochée par le Conseil aux dirigeants de ce pays. C'est précisément pour ce dernier motif que les personnes auxquelles de tels agissements étaient

reprochés pouvaient légitimement faire l'objet d'une mesure telle que les deux décisions susmentionnées, prise sur la base de l'article 29 TUE.

- 106 C'est également pour ce motif qu'existe un lien, tel que celui évoqué par les requérants dans leur argumentation résumée au point 91 ci-dessus, entre les agissements de ces personnes et les objectifs légitimes de la PESC, tels qu'énumérés à l'article 21 TUE. Compte tenu de l'objectif des mesures restrictives en question, reconduites par la décision 2011/101 (voir point 97 ci-dessus), il était tout à fait raisonnable d'inclure, parmi les personnes visées par elles, les prétendus auteurs des violences et de l'intimidation pour lesquelles les dirigeants du Zimbabwe devaient, selon le Conseil, assumer la responsabilité sur le plan politique, et non seulement ces derniers dirigeants. En effet, indépendamment de toute action pénale, voire civile, pouvant être engagée contre les personnes prétendument impliquées dans les violences alléguées, il était légitime et conforme aux objectifs de la PESC d'arrêter des mesures visant à encourager également ces personnes à « rejeter les politiques qui ont pour effet d'étouffer les droits de l'homme et la liberté d'expression et d'entraver la bonne gestion des affaires publiques », ce qui, dans leur cas, impliquerait qu'elles s'abstiennent de tout agissement analogue dans le futur.
- 107 Quant à l'argument des requérants résumé au point 92 ci-dessus, il convient de relever que celui-ci ne concerne pas, en réalité, la base juridique des actes attaqués, mais qu'il soulève un défaut de motivation desdits actes. Indépendamment même de cette considération, il suffit de relever que, comme il ressort des considérations à l'origine des différents actes ayant institué et prorogé les mesures restrictives en cause, rappelées aux points 95 à 101 ci-dessus et ainsi qu'il sera exposé dans le cadre de l'analyse du troisième moyen ci-après, le Conseil a fourni un exposé suffisant des motifs l'ayant conduit à inclure, parmi les personnes visées par lesdites mesures, celles dont il est question dans le cadre du présent moyen.
- 108 Les requérants font encore valoir que, en tout état de cause, les mesures restrictives contestées ne sont pas appropriées pour atteindre de manière proportionnée un quelconque objectif légitime. À cet égard, ils avancent cinq arguments. Premièrement, alors que ces mesures viseraient à cibler des membres du gouvernement actuel, elles se concentreraient entièrement sur des questions concernant le précédent gouvernement du Zimbabwe, et non pas celui qui serait au pouvoir à la suite de l'application du GPA. Au demeurant, ce dernier gouvernement (dit « d'unité nationale ») serait soutenu par l'Union, qui aurait engagé un dialogue avec lui. Deuxièmement, les activités et délits reprochés aux requérants se rapporteraient, dans un certain nombre de cas, à la période antérieure à la formation du gouvernement d'unité nationale. Troisièmement, l'imposition d'une mesure de gel de fonds ou d'interdiction de voyager à des individus qui ne sont pas liés au gouvernement ou qui ne participent pas aux politiques que celui-ci met en œuvre ni ne les contrôlent ne pourrait en aucun cas contribuer à un quelconque objectif légitime de la PESC. Quatrièmement, le Royaume-Uni, qui aurait proposé que des individus soient

ajoutés à la liste des personnes concernées par les mesures restrictives en cause, appliquerait une stratégie tendant à maintenir la pression sur les extrémistes. Or, celui-ci ne serait pas un objectif officiel de la PESC et ne pouvait pas justifier l'extension de mesures restrictives à des acteurs non étatiques au Zimbabwe qui se seraient prétendument livrés à des activités criminelles dans le passé. Cinquièmement, même si les mesures contestées étaient appropriées, elles demeureraient disproportionnées pour les raisons exposées dans le cadre du cinquième moyen.

- 109 Le dernier de ces cinq arguments ne consiste qu'en un simple renvoi à l'argumentation avancée par les requérants à l'appui de leur cinquième moyen, examiné aux points 285 à 302 ci-après. S'agissant des quatre autres, ils procèdent, de toute évidence, de la prémisse selon laquelle la formation du gouvernement dit d'unité nationale, comme le prévoyait le GPA, a eu pour effet un remplacement total des dirigeants du Zimbabwe. Or, ainsi qu'il a été relevé au point 100 ci-dessus, tel n'a pas été le cas. Si, certes, le gouvernement d'unité nationale comportait en son sein des représentants de l'opposition, il comportait également des représentants du ZANU-PF, à savoir le parti qui était au pouvoir lorsque les violences, l'intimidation et les violations des droits fondamentaux alléguées par le Conseil dans les différentes positions communes et décisions relatives au Zimbabwe, rappelées ci-dessus, ont eu lieu. En effet, ainsi qu'il ressort de la réponse du Conseil à une des questions que lui a posées le Tribunal dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, pour l'essentiel, les membres du gouvernement d'unité nationale proposés par le ZANU-PF étaient déjà membres du gouvernement antérieur. En outre, le président du Zimbabwe, M. Robert Mugabe, a continué à exercer ses fonctions.
- 110 Dans ces conditions, contrairement à ce que semblent considérer les requérants, il ne saurait être question d'un changement radical et complet des dirigeants du Zimbabwe, à la suite de la formation du gouvernement d'unité nationale, conformément au GPA. Il était ainsi loisible au Conseil, même après la formation de ce gouvernement, d'adopter, sur la base de l'article 29 TUE, une décision prévoyant des mesures restrictives à l'égard tant de ceux parmi les dirigeants actuels du Zimbabwe qui faisaient déjà partie des dirigeants de ce pays antérieurement ou de leurs associés, que des personnes s'étant, par le passé, livrées à des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe. Cela est d'autant plus le cas que, ainsi qu'il ressort des considérants de la position commune 2009/68 et de la décision 2010/92, rappelés au point 101 ci-dessus, le Conseil considérait que la mise en œuvre du GPA faisait l'objet d'un « blocage persistant » et se caractérisait par une « absence de progrès ».
- 111 De plus, en ce qui concerne, tout particulièrement, le quatrième argument, qui fait référence à la stratégie prétendument différente du Royaume-Uni, il est fondé sur un rapport d'un comité parlementaire de cet État membre, produit par les requérants en annexe à leur requête. Il suffit de relever à cet égard que,

comme le souligne en substance le Conseil, il convient d'apprécier la légalité des actes attaqués sur la base des motifs qu'ils exposent eux-mêmes et non sur la base des prétendues considérations du gouvernement du Royaume-Uni qui l'auraient amené à marquer son consentement avec lesdits actes. Cela est d'autant plus le cas que, comme le souligne également le Conseil, ces actes n'ont pas été, à l'évidence, adoptés par le seul Royaume-Uni, mais par l'ensemble des représentants des États membres, réunis au sein du Conseil.

- 112 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de conclure que l'article 29 TUE constituait une base juridique appropriée pour l'adoption de la décision 2012/97 tout comme, d'ailleurs, de la décision 2011/101 que cette décision a modifiée. Par ailleurs, la décision d'exécution 2012/124 a également été adoptée sur le fondement d'une base juridique appropriée, en l'occurrence l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2011/101.

Sur la base juridique du règlement d'exécution n° 151/2012

- 113 Ainsi qu'il a déjà été relevé (voir point 80 ci-dessus), la Commission a adopté le règlement d'exécution n° 151/2012 sur le fondement de l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004.
- 114 Tout d'abord, il convient de constater que, par ses termes (voir point 4 ci-dessus), la disposition en question vise les « décisions prises concernant l'annexe de la position commune 2004/161 ». Or, comme il a été relevé au point 6 ci-dessus, la position commune 2004/161 a été abrogée par la décision 2011/101.
- 115 Certes, il aurait été souhaitable d'actualiser le libellé de l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004, en substituant à la référence à la position commune 2004/161, abrogée, une référence à la décision 2011/101, venue à sa place. Toutefois, même à défaut d'une telle actualisation, il est évident que la disposition en question doit être interprétée en ce sens qu'elle couvre également toute décision relative à une mesure, comme en l'occurrence la décision 2011/101, qui, ayant abrogé la position commune 2004/161, s'est substituée à elle et contient pour l'essentiel des dispositions identiques.
- 116 En effet, un examen comparatif des dispositions des deux mesures en question révèle que les articles 1 à 5 de la décision 2011/101 sont, à l'exception de quelques modifications ponctuelles de nature secondaire, identiques aux articles correspondants de la position commune 2004/161, dans leur version en vigueur au moment de son abrogation. L'article 6 de la décision 2011/101 reprend, en son paragraphe 1, le texte de l'article 6 de la position commune 2004/161, mais contient également deux nouveaux paragraphes visant à garantir les droits de la défense des personnes visées par les mesures restrictives instituées. Un nouvel article 7, contenant des précisions relatives à l'annexe de la décision 2011/101, visiblement en vue de garantir le respect de l'obligation de motivation, s'intercale entre l'article 6 de cette décision et son

article 8, dont le texte est identique à celui de l'article 7 de la position commune 2004/161. L'article 9 de la décision 2011/101 consiste en une seule clause abrogeant la position commune 2004/161 alors que, pour l'essentiel, le dernier article (article 10) de la décision 2011/101 correspond à l'article 9 de la position commune 2004/161. La décision 2011/101 ne contient pas d'article analogue à l'article 10 de la position commune 2004/161, mais ce dernier article ne prévoit que la publication de la position commune en question au Journal officiel. L'absence d'une disposition analogue dans le texte de la décision 2011/101 tient certainement au fait que sa publication au Journal officiel est directement prévue par l'article 297, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE.

- 117 L'interprétation de l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004 en ce sens qu'il vise également les décisions prises concernant l'annexe de la décision 2011/101 est confirmée par le considérant 5 de cette dernière décision, adoptée, il doit être rappelé, par le Conseil, qui est également l'auteur du règlement n° 314/2004. Ce considérant énonce que les « dispositions d'exécution [de la décision 2011/101] de l'Union sont énoncées dans le règlement [...] n° 314/2004 ».
- 118 Il convient donc de conclure que l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004 constitue une base juridique appropriée pour l'adoption d'un règlement d'exécution, tel que le règlement n° 151/2012, sur la base d'une décision modifiant l'annexe I de la décision 2011/101. Il convient, ensuite, d'examiner la question mentionnée au point 87 ci-dessus, c'est-à-dire la question de savoir si une telle modification peut avoir pour effet de soumettre aux mesures restrictives prévues par le règlement n° 314/2004 des personnes auxquelles il est reproché de s'être livrées à des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe, alors que, aux termes de son article 6, paragraphe 1, le règlement n° 314/2004 prévoit uniquement le gel des fonds et ressources économiques des membres du gouvernement du Zimbabwe et de toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme associé à ces derniers.
- 119 Il y a lieu de rappeler que le règlement n° 314/2004 a été arrêté sur la base des articles 60 CE et 301 CE. Les requérants rappellent la jurisprudence de la Cour, selon laquelle, afin de pouvoir être adoptées sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE, en tant que mesures restrictives frappant des pays tiers, les mesures à l'encontre de personnes physiques doivent viser uniquement les dirigeants desdits pays et les personnes qui sont associées à ces dirigeants (arrêts de la Cour du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 166, et du 13 mars 2012, Tay Za/Conseil, C-376/10 P, non encore publié au Recueil, point 63).

- 120 Les requérants ajoutent que, dans sa proposition de règlement COM (2009) 395 final du Conseil, du 29 juillet 2009, modifiant le règlement n° 314/2004, la Commission avait expressément reconnu que les articles 60 CE et 301 CE ne suffisaient pas pour imposer des mesures restrictives à des personnes non liées au gouvernement et qu'il y avait lieu de modifier le règlement n° 314/2004 pour imposer des mesures restrictives à des personnes et à des entités auxquelles il n'était pas reproché d'être membres du gouvernement du Zimbabwe ou associées à ce dernier. Cette proposition n'aurait toutefois jamais été adoptée et les mesures restrictives instituées par le règlement n° 314/2004 continueraient d'être fondées sur les articles 60 CE et 301 CE.
- 121 Le Conseil répond que la décision 2011/101 a été adoptée après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et que, désormais, il serait permis d'adopter, sur la base de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, des mesures restrictives visant des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités non étatiques qui n'ont pas de lien avec le régime au pouvoir d'un pays tiers. Le développement que constitue l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne signifierait que la proposition de la Commission, évoquée par les requérants, serait dépassée par les événements. La Commission invoque, elle aussi, l'article 215, paragraphe 2, TFUE dans son argumentation et fait valoir que cette disposition constitue une base juridique adéquate pour l'imposition de mesures restrictives à l'encontre de personnes ou d'entités autres que les dirigeants des pays tiers et celles qui sont associées à ces dirigeants.
- 122 Il est certes exact que, ainsi que l'a constaté la Cour dans son arrêt du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil (C-130/10, non encore publié au Recueil, point 51), à la suite des modifications intervenues dans le droit primaire après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le contenu des articles 60 CE, relatif aux mesures restrictives en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements, et 301 CE, concernant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques avec un ou plusieurs États tiers, est reflété à l'article 215 TFUE. Comme l'a également confirmé la Cour, l'article 215, paragraphe 2, TFUE permet au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques, à savoir des mesures qui, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, requéraient d'inclure également l'article 308 CE dans leur base juridique si leurs destinataires n'avaient aucun lien avec le régime dirigeant d'un État tiers (arrêt Parlement/Conseil, précité, point 53).
- 123 Toutefois, ces considérations démontrent seulement que, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil disposait d'une base juridique adéquate, constituée par l'article 215, paragraphe 2, TFUE, lui permettant d'adopter un règlement imposant des mesures restrictives à l'égard de personnes physiques ou morales au Zimbabwe n'ayant pas de liens avec les dirigeants de cet État tiers. Or, force est de constater qu'aucun règlement de cette nature n'a été adopté. Le règlement n° 314/2004 continue de faire référence, en son article 6, paragraphe 1, « [aux] membres du gouvernement du

Zimbabwe et à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme associé à ces derniers, qui sont énumérés à l'annexe III ».

- 124 Par ailleurs, il y a lieu de procéder à une interprétation de l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004 conforme à la disposition susvisée de l'article 6, paragraphe 1, du même règlement et de conclure, ainsi, que la Commission ne saurait, par un règlement d'exécution, modifier l'annexe III du règlement n° 314/2004 que si les personnes dont les noms devaient être inscrits à ladite annexe pouvaient être qualifiées soit de membres du gouvernement du Zimbabwe soit de personnes associées à ceux-ci.
- 125 Il y a dès lors lieu d'examiner, en particulier, la question de savoir si les personnes inscrites à l'annexe I de la décision 2011/101 au motif qu'elles se seraient livrées à des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe peuvent être considérées comme relevant de la catégorie d'associées aux membres du gouvernement du Zimbabwe. À l'évidence, si une ou plusieurs de ces personnes sont en même temps membres du gouvernement du Zimbabwe, rien n'empêche l'inscription de leurs noms, en vertu d'un règlement d'exécution adopté sur le fondement de l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004, sur la liste figurant à l'annexe III de ce règlement, leur qualité de membre du gouvernement étant déjà suffisante pour justifier cette inscription.
- 126 Afin de mieux cerner la notion d'« associé » des dirigeants d'un pays tiers, telle qu'elle est utilisée dans la jurisprudence de la Cour citée au point 119 ci-dessus, certaines précisions sur les affaires ayant donné lieu à cette jurisprudence sont nécessaires. Dans les affaires ayant donné lieu à l'arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, point 119 supra, il était question, comme la Cour l'a constaté au point 167 de cet arrêt, de mesures restrictives caractérisées par l'absence de tout lien avec le régime dirigeant d'un pays tiers. Concrètement, il s'agissait de mesures dirigées directement contre Oussama ben Laden, le réseau Al-Qaida ainsi que les personnes et entités qui leur étaient associées, à la suite de l'effondrement du régime des Talibans en Afghanistan.
- 127 Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Tay Za/Conseil*, point 119 supra, la personne soumise à des mesures restrictives était un membre de la famille du dirigeant d'une entreprise au Myanmar. Selon la Cour, il ne saurait être exclu que les dirigeants de certaines entreprises puissent faire l'objet de mesures restrictives adoptées sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE pour autant qu'il soit établi qu'ils étaient associés aux dirigeants de la République de l'Union du Myanmar ou que les activités de ces entreprises se trouvaient sous la dépendance de ces dirigeants (arrêt *Tay Za/Conseil*, point 119 supra, point 55). Toutefois, la Cour a exclu l'application de telles mesures 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 (arrêt *Tay Za/Conseil*, point 119 supra, point 66).

- 128 Aucun de ces deux cas n'est toutefois comparable aux circonstances de la présente affaire. Contrairement à ce qui était le cas dans les affaires ayant donné lieu à l'arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 119 *supra*, en l'espèce, pour les motifs exposés au point 109 ci-dessus, il n'est pas question d'un « effondrement » du régime qui était au pouvoir au Zimbabwe au moment où ont eu lieu les violences, les intimidations et les violations des droits fondamentaux du peuple zimbabwéen invoquées par le Conseil pour justifier l'adoption des mesures restrictives litigieuses. Quant à l'arrêt Tay Za/Conseil, point 119 *supra*, il suffit de relever que, en l'espèce, il n'est nullement question de personnes soumises à des mesures restrictives au simple motif qu'elles sont des membres de la famille des associés des dirigeants d'un État tiers.
- 129 Il en résulte que rien, dans la jurisprudence de la Cour examinée ci-dessus, ne fait obstacle à ce que les personnes dont le nom a été inscrit à l'annexe I de la décision 2012/97 au motif que leurs activités porteraient gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe, soient considérées comme relevant de la catégorie des « associés à des membres du gouvernement du Zimbabwe », au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004. Et c'est en effet ainsi qu'il convient de les qualifier, eu égard aux constatations et considérations figurant aux points 105, 106, 109 et 110 ci-dessus.
- 130 En d'autres termes, il doit être conclu que, dans les circonstances particulières du Zimbabwe, telles qu'elles ressortent des constatations figurant aux points 95 à 104 ci-dessus, les « personnes physiques dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe » et les personnes morales, entités ou organismes appartenant à ces personnes physiques, évoqués tous aux articles 4 et 5 de la décision 2011/101, ne doivent pas être distingués des associés des membres du gouvernement du Zimbabwe et des personnes morales, entités ou organismes appartenant à de tels associés, mais constituent, en réalité, une catégorie particulière de ces associés.
- 131 Il est certes exact que, à première vue, le libellé des deux dispositions évoquées ci-dessus, par l'utilisation des termes « ainsi que » et « autres personnes », semble plaider pour une conclusion allant dans un sens contraire. Toutefois, compte tenu du contexte ayant conduit à l'adoption et à la prorogation, pour une très longue période, de mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe, tel qu'il est décrit aux points 95 à 104 ci-dessus, une interprétation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004 qui conduirait à la conclusion que les mesures restrictives prévues dans ce règlement ne peuvent être imposées aux personnes dont il est question au point 129 ci-dessus ne saurait être admise.
- 132 Il serait, en effet, paradoxal d'admettre que les mesures restrictives prévues par le règlement n° 314/2004 puissent être adoptées à l'égard des membres des

familles des dirigeants du Zimbabwe (voir, en ce sens, arrêt Tay Za/Conseil, point 119 supra, point 63, et la jurisprudence citée) au seul motif qu'ils constituent des associés de ces dirigeants et sans qu'un comportement spécifique, portant atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit, ne doive leur être reproché, et d'exclure, en même temps, l'adoption de telles mesures à l'égard des personnes qui ont constitué les vrais instruments d'exécution de la politique de violence, d'intimidation et de violation des droits fondamentaux, telle que reprochée à ces dirigeants par l'Union. En effet, la qualification d'« associés » des dirigeants du Zimbabwe est encore plus justifiée dans le cas de ces dernières personnes que dans le cas des membres de la famille desdits dirigeants.

- 133 Il en résulte que l'article 11, sous b), du règlement n° 314/2004 constituait une base juridique appropriée pour l'adoption du règlement d'exécution n° 151/2012, à l'égard de toutes les personnes concernées par ce dernier.
- 134 L'ensemble des considérations qui précèdent sont confirmées par l'examen des motifs fournis dans le cadre de l'inscription à l'annexe I de la décision 2011/101, telle que modifiée par la décision 2012/97, des noms des requérants qui sont énumérés dans la note en bas de page n° 33 de la requête. Il y a lieu de relever, à cet égard, que, comme le souligne à juste titre le Conseil, la plus grande partie des requérants qui sont concernés occupaient des positions permettant de les qualifier de dirigeants du Zimbabwe ou d'associés de ceux-ci et de justifier, ainsi, pour ce seul motif, leur inscription à ladite annexe. Indépendamment toutefois de cette observation, il convient de constater que, dans tous les cas, il ressort de la brève description du comportement qui leur est reproché qu'il est question d'activités présentant un lien manifeste avec la politique de violence, d'intimidation et de violation des droits fondamentaux du peuple zimbabwéen, telle que reprochée par l'Union aux dirigeants de cet État.
- 135 Ainsi, par exemple, dans les cas de MM. Joseph Chinotimba (quinzième requérant) et Gilbert Moyo (cinquante-quatrième requérant), il leur est reproché une participation à des actes de violence lors des élections de 2008. S'agissant du trentième requérant, M. Nolbert Kunonga, il est mentionné, à son égard, à l'annexe I de la décision 2011/101 telle que modifiée par la décision 2012/97, ce qui suit : « Évêque anglican autoproclamé. Défenseur virulent du régime. Ses partisans ont reçu le soutien de la police lorsqu'ils commettaient des actes de violence contre des fidèles en 2011. » Les motifs donnés pour l'inscription de tous les autres requérants mentionnés dans la note en bas de page n° 33 de la requête ont un contenu largement analogue.
- 136 Au regard de toutes ces considérations, il convient de rejeter le premier moyen comme étant dépourvu de fondement.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

- 137 Les requérants font valoir que, alors que jusqu'en 2007 aucune motivation n'était fournie pour les mesures restrictives imposées en relation avec la situation au Zimbabwe, le Conseil et la Commission ont, par la suite, commencé à fournir une certaine motivation. Toutefois, en ce qui les concerne, les motifs avancés dans les actes attaqués ne seraient pas conformes aux principes dégagés par la jurisprudence et ils consisteraient en des affirmations de portée générale, sans faire apparaître de façon claire et non équivoque les raisons concrètes et spécifiques pour lesquelles il aurait été considéré que chacune des personnes et entités visées devait être soumise aux mesures restrictives en cause. Il serait impossible pour la personne ou l'entité concernée de connaître la raison pour laquelle son nom a été maintenu sur la liste des personnes et entités soumises auxdites mesures restrictives, alors que les noms d'autres personnes ou entités en auraient été retirés, ni de savoir comment cette personne ou entité pourrait obtenir la radiation de son nom de cette liste dans le futur. Dans leur réplique, les requérants renvoient, « à titre d'exemple », aux mentions « trop vagues et générales » relatives à 39 d'entre eux telles qu'elles figurent à l'annexe I de la décision 2011/101, telle que remplacée par la décision 2012/97.
- 138 Les requérants ajoutent que, selon la jurisprudence, une décision renouvelant des mesures restrictives antérieurement imposées doit indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles l'autorité concernée considère, après réexamen, que le gel des fonds de l'intéressé reste justifié. En l'espèce, les institutions défenderesses ne se seraient pas conformées à cette obligation. Elles n'auraient jamais indiqué si, et à quel titre, elles considéraient que les activités de l'un ou de l'autre des requérants portaient gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme ou à l'État de droit au Zimbabwe, alors même qu'elles auraient ajouté, à l'égard des requérants, des allégations entièrement nouvelles d'agissements criminels graves, jamais invoquées auparavant.
- 139 Les obligations indiquées ci-dessus seraient d'autant plus pertinentes en l'espèce que les institutions défenderesses auraient tenté de justifier la reconduction des mesures restrictives en cause à l'égard des requérants par référence au comportement de ceux-ci par le passé, en appliquant ainsi une « présomption non avouée » quant au comportement des mêmes personnes dans le futur. Les requérants rappellent, dans ce contexte, l'arrêt du Tribunal du 31 janvier 2007, Minin/Commission (T-362/04, Rec. p. II-2003, point 72), et font valoir que, tout comme dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, les institutions défenderesses auraient dû expliquer pourquoi l'application à leur égard des mesures restrictives en cause demeurerait nécessaire.
- 140 Enfin, les requérants allèguent que les institutions défenderesses ont pris à leur égard la décision de reconduire les mesures restrictives en cause sur la base de motifs non divulgués. Ces motifs, divulgués pour la première fois dans les mémoires en défense, consisteraient, premièrement, en une définition jamais énoncée auparavant de ce que les institutions défenderesses entendaient

par « association » avec le gouvernement du Zimbabwe, deuxièmement, en l'exposé des considérations selon lesquelles chacun des requérants pourrait être considéré comme entravant ou soutenant la mise en œuvre du GPA ou comme étant en mesure d'influencer la politique du gouvernement au Zimbabwe et, troisièmement, en la présomption selon laquelle chacun des requérants serait sur le point de recourir à la violence lors des élections devant avoir lieu au Zimbabwe en 2013. D'après les requérants, les institutions défenderesses ont émis des hypothèses générales sur la base d'allégations infondées en ce qui concerne des fautes qu'ils auraient commises par le passé et leur appartenance à un parti politique, le ZANU-PF, dont ceux-ci avaient évidemment le droit d'être membres.

Rappel de la jurisprudence pertinente

- 141 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 de la Cour du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, non encore publié au Recueil, point 49, et la jurisprudence citée).
- 142 La motivation exigée par l'article 296 TFUE doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre à l'intéressé de connaître les justifications des mesures prises et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir arrêt Conseil/Bamba, point 141 supra, point 50, et la jurisprudence citée). En particulier, la motivation d'un acte imposant une mesure de gel des fonds doit identifier les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles l'auteur de cet acte considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure (arrêt Conseil/Bamba, point 141 supra, point 52).
- 143 Cependant, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et au contexte dans lequel il a été adopté. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. En particulier, un acte faisant grief est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre

la portée de la mesure prise à son égard (voir arrêt Conseil/Bamba, point 141 supra, points 53 et 54, et la jurisprudence citée).

- 144 Afin de se prononcer sur le caractère suffisant ou non de la motivation des actes attaqués à l'égard de chacun des requérants concerné par ceux-ci, il convient d'examiner, dans un premier temps, s'ils contiennent des motifs suffisants de nature générale, tendant à justifier l'adoption et la reconduction de mesures restrictives au regard de la situation au Zimbabwe. Si cette exigence a été respectée, il conviendra, ensuite, d'examiner si les actes attaqués contiennent des motifs suffisants spécifiques pour chaque requérant, justifiant l'imposition ou la reconduction des mesures en cause à l'égard de la personne ou de l'entité concernée.

Sur les motifs de l'adoption et de la reconduction de mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe

- 145 Il y a lieu de rappeler que les actes attaqués n'ont fait que reconduire, à l'égard de tous les requérants, des mesures restrictives antérieurement imposées par d'autres actes (voir point 15 ci-dessus). Il s'ensuit nécessairement que ces actes sont intervenus dans un contexte connu des requérants. Relèvent, en particulier, de ce contexte les considérations et les faits rappelés aux points 95 à 104 ci-dessus ainsi que ceux mentionnés aux points 109 et 110 ci-dessus, que les requérants ne pouvaient ignorer. Il en résulte que, à la lecture des actes attaqués ainsi que des actes les ayant précédés qui sont évoqués ci-dessus, les requérants étaient en mesure de comprendre les motifs ayant conduit le Conseil à instituer des mesures restrictives à l'égard des catégories de personnes mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2011/101 ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004. Ces motifs permettent aux requérants de contester, le cas échéant, le bien-fondé de la décision d'instituer de telles mesures au regard de la situation au Zimbabwe et au Tribunal d'exercer son contrôle de légalité à cet égard.

- 146 Il en va de même s'agissant des motifs justifiant les décisions subséquentes ayant prorogé la durée de validité des mesures en question. En particulier, les faits et considérations rappelés aux points 109 et 110 ci-dessus, tels qu'ils ressortent des actes attaqués et de ceux qui les ont précédés, permettent de comprendre les raisons pour lesquelles il a été décidé, malgré la conclusion du GPA et la formation subséquente d'un gouvernement dit d'unité nationale, de maintenir en vigueur des mesures restrictives à l'égard des personnes et des entités liées au ZANU-PF, qui était seul au pouvoir antérieurement, alors même que des mesures analogues n'ont pas été instituées à l'égard des membres du gouvernement d'unité nationale qui n'étaient pas membres du gouvernement antérieur.

Sur les motifs spécifiques, justifiant l'adoption et la reconduction des mesures restrictives litigieuses à l'égard de chacun des requérants

- 147 Il convient, ensuite, d'examiner si les actes attaqués comportent une motivation suffisante, s'agissant des raisons particulières ayant conduit les institutions défenderesses à considérer que chacun des requérants relevait d'une ou de plusieurs des catégories de personnes à l'égard desquelles l'imposition de mesures restrictives avait été décidée.
- 148 À cet égard, il y a lieu, tout d'abord, d'écarter comme dépourvu de toute pertinence dans le cadre de la présente affaire l'argument des requérants tiré de l'arrêt Minin/Commission, point 139 supra (point 72). Le passage de cet arrêt invoqué par les requérants ne concerne pas la question de la motivation des règlements en cause dans cette affaire, mais celle de la base légale desdits règlements. Plus particulièrement, il s'agissait de la question de savoir si les articles 60 CE et 301 CE pouvaient constituer une base légale adéquate pour l'adoption de ces règlements et, dans ce contexte, de vérifier si les mesures restrictives adoptées à l'égard du requérant dans l'affaire en question, en sa qualité d'associé de l'ancien président du Liberia, Charles Taylor, visaient effectivement à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un pays tiers, étant donné que Charles Taylor avait été écarté du pouvoir présidentiel au Liberia dès le mois d'août 2003, c'est-à-dire antérieurement à l'adoption desdits règlements dans cette affaire (arrêt Minin/Commission, point 139 supra, points 70 et 71). C'est dans ce contexte que s'inscrit la considération invoquée par les requérants, figurant au point 72 dudit arrêt, selon laquelle « les mesures restrictives prises à l'encontre de Charles Taylor et de ses associés demeurent nécessaires pour empêcher ceux-ci d'utiliser les fonds et les biens qu'ils ont détournés pour faire obstacle au rétablissement de la paix et de la stabilité [au Liberia] et dans la région ».
- 149 Or, en l'espèce, le président Mugabe et le ZANU-PF n'ont pas été écartés du pouvoir au Zimbabwe. Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, notamment aux points 109 et 110, ils ont seulement marqué leur accord pour partager le pouvoir avec le parti MDC, qui était antérieurement dans l'opposition, et, au demeurant, selon les auteurs des actes attaqués, la mise en œuvre de cet accord de partage de pouvoir, en l'occurrence le GPA, rencontrait des obstacles de la part du ZANU-PF. En outre, il a déjà été relevé que les actes attaqués sont motivés à suffisance de droit, s'agissant des motifs de nature générale justifiant la reconduction des mesures restrictives en cause en dépit de la conclusion du GPA et de la formation du gouvernement dit d'unité nationale.
- 150 S'agissant, ensuite, de l'affirmation selon laquelle les institutions défenderesses auraient tenté de justifier la reconduction des mesures restrictives litigieuses en faisant référence aux agissements des requérants dans le passé, il convient de relever qu'il ne saurait être exclu que les agissements de l'un ou de l'autre des requérants dans le passé puisse justifier l'imposition ou la reconduction de mesures restrictives à son égard. Cela est d'autant plus le cas que, comme il a été relevé, les personnes et le parti politique, à savoir le ZANU-PF, qui étaient au pouvoir au Zimbabwe lorsque les violences et les violations des droits fondamentaux évoquées dans les actes attaqués se sont produites

étaient toujours au pouvoir au moment de l'adoption desdits actes, quoique dans le cadre d'un accord de partage de pouvoir. Ainsi, s'agissant du respect de l'obligation de motivation, qui seule constitue l'objet du présent moyen, il convient de relever que la référence à des agissements de l'un ou de l'autre requérant dans le passé ne saurait témoigner d'un défaut ou d'une insuffisance de motivation des actes en cause. La question de savoir si, au regard des agissements passés allégués, l'imposition ou la reconduction des mesures restrictives en cause à l'égard de la personne ou de l'entité concernée est justifiée concerne le bien-fondé des actes attaqués et doit être examinée dans le cadre de l'analyse des moyens relatifs à la légalité interne des actes en cause, notamment du deuxième moyen (voir point 235 ci-après).

- 151 Pour ce qui est de l'argument des requérants selon lequel les motifs de la reconduction, à leur égard, des mesures restrictives en cause n'auraient été révélés que dans les mémoires en défense (voir point 140 ci-dessus), il y a lieu de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle la décision d'une institution doit se suffire à elle-même et sa motivation ne saurait résulter des explications écrites ou orales données ultérieurement, alors que la décision en question fait déjà l'objet d'un recours devant le juge de l'Union (arrêts du Tribunal du 12 décembre 1996, *Rendo e.a./Commission*, T-16/91 RV, Rec. p. II-1827, point 45, et du 7 juillet 2011, *Valero Jordana/Commission*, T-161/04, non publié au Recueil, point 107). Si une motivation dont le début se trouve exprimé dans l'acte attaqué peut être développée et précisée en cours d'instance, l'institution, auteur de l'acte, n'est pas autorisée à substituer une motivation entièrement nouvelle à la motivation initiale (arrêt *Valero Jordana/Commission*, précité, point 107 ; voir également, en ce sens, arrêts du Tribunal *Rendo e.a./Commission*, précité, point 55, et du 25 février 2003, *Renco/Conseil*, T-4/01, Rec. p. II-171, point 96).
- 152 Il ressort de cette jurisprudence qu'il y a lieu d'apprécier le caractère suffisant, ou non, de la motivation des actes attaqués sur la base des seuls motifs qui y figurent, replacés dans leur contexte résultant, notamment, des actes antérieurs ayant imposé ou reconduit des mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe. Par conséquent, des motifs entièrement nouveaux, divulgués en cours d'instance par les institutions défenderesses, ne sauraient pallier une éventuelle absence ou insuffisance de motivation des actes attaqués. Il était toutefois loisible auxdites institutions de développer et de préciser, devant le Tribunal, les motifs des actes attaqués tels qu'ils figurent dans lesdits actes.
- 153 Cela dit, il échet de remarquer que, pour respecter l'obligation de motivation, les auteurs des actes attaqués n'avaient pas à exposer dans ceux-ci leur propre interprétation de la notion d'« association » avec le gouvernement du Zimbabwe ou, plus généralement, leur interprétation des dispositions et de la jurisprudence pertinentes. La question de savoir si lesdits actes sont fondés sur une interprétation correcte ou erronée de cette notion et, plus généralement, des dispositions et de la jurisprudence pertinentes se rapporte au fond de l'affaire et ne concerne pas le respect de l'obligation de motivation. Il s'ensuit que les

éventuelles observations sur ces sujets, avancées par les institutions défenderesses dans leurs écrits devant le Tribunal, ne constituent pas une motivation des actes attaqués divulguée en cours d'instance.

- 154 Tous ces arguments étant écartés, il convient de procéder à l'examen du caractère suffisant des motifs fournis par les auteurs des actes attaqués pour justifier l'inscription, sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives en cause, du nom de chacun des requérants.
- 155 À cet égard, il convient tout d'abord de relever que tant les annexes I et II de la décision 2012/97 (devenues les annexes I et II de la décision 2011/101, à la suite de sa modification par la décision 2012/97) que l'annexe I du règlement n° 151/2012 (devenue l'annexe III du règlement n° 314/2004) se présentent sous la forme de tableaux. Ceux-ci comportent, outre une première colonne comprenant le nom de la personne ou de l'entité concernée, une deuxième colonne intitulée « Informations d'identification » et une troisième colonne intitulée « Motifs ». En ce qui concerne les personnes physiques, ces deux dernières colonnes mentionnent, notamment, la fonction gouvernementale ou administrative que la personne concernée occupe ou, le cas échéant, occupait, ou, dans certains cas de personnes n'ayant pas occupé de telles fonctions, la qualité que les auteurs des actes attaqués considèrent comme pertinente en ce qui les concerne. Y figurent, également, dans bon nombre de cas, l'information précisant que la personne concernée est affiliée au ZANU-PF, qui était seul au pouvoir avant la conclusion du GPA, ainsi que, le cas échéant, une brève description des actes de violence et d'intimidation ou des violations des droits fondamentaux du peuple zimbabwéen qui lui sont reprochés par le Conseil.
- 156 S'agissant des personnes morales et des entités, la colonne relative aux « [m]otifs » indique, soit qu'elles appartiennent à l'une ou l'autre des personnes physiques mentionnées à la partie I de l'annexe correspondante, soit qu'elles sont associées à la « faction ZANU-PF du gouvernement », et, dans le cas de la cent-dix-septième requérante, la société OSLEG (Private) Ltd, qu'elle est « sous le contrôle de l'armée zimbabwéenne ».
- 157 Ensuite, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004, le gel des fonds et des ressources économiques institué par ce règlement s'applique aux membres du gouvernement du Zimbabwe ainsi qu'à leurs associés, tant personnes physiques que personnes morales, entités ou organismes. En outre, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2011/101, les mesures restrictives instituées par cette dernière s'appliquent aux membres du gouvernement du Zimbabwe et à leurs associés, tant personnes physiques que morales, y compris les « personnes physiques ou morales dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe », lesquelles, ainsi qu'il a été dit au point 146 ci-dessus, doivent être regardées comme constituant une catégorie particulière de tels associés.

- 158 Il s'ensuit que, pour être motivés à suffisance de droit, les actes attaqués devaient comporter, pour chaque requérant, une indication claire et précise des faits justifiant que la personne concernée était qualifiée de membre du gouvernement du Zimbabwe ou d'associé d'un tel membre.
- 159 À l'égard du premier requérant, M. Johannes Tomana, de la quatrième requérante, M^{me} Flora Buka, du onzième requérant, M. Phineas Chihota, du treizième requérant, M. Patrick Anthony Chinamasa, du dix-neuvième requérant, M. Ignatius Morgan Chiminya Chombo, du vingt et unième requérant, M. Nicholas Tasunungurwa Goche, du vingt-septième requérant, M. Saviour Kasukuwere, du trente-troisième requérant, M. Andrew Langa, du trente-sixième requérant, M. Joseph Mtakwese Made, du quarantième requérant, M. Paul Munyaradzi Mangwana, du quarante et unième requérant, M. Reuben Marumahoko, du cinquante-deuxième requérant, M. Emmerson Dambudzo Mnangagwa, du cinquante-troisième requérant, M. Kembo Campbell Dugishi Mohadi, du cinquante-neuvième requérant, M. Obert Moses Mpofu, de la soixante-deuxième requérante, M^{me} Olivia Nyembesi Muchena, du soixante-sixième requérant, M. Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, de la soixante-neuvième requérante, M^{me} Joyce Teurai Ropa Mujuru, du soixante-dixième requérant, M. Isaac Mumba, du soixante-douzième requérant, M. Herbert Muchemwa Murerwa, du soixante-quinzième requérant, M. Didymus Noel Edwin Mutasa, du soixante-dix-neuvième requérant, M. Walter Mzembi, du quatre-vingt-unième requérant, M. Sylvester Nguni, du quatre-vingt-deuxième requérant, M. Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, du quatre-vingt-troisième requérant, M. John Landa Nkomo, du quatre-vingt-cinquième requérant, M. Magadzire Hubert Nyanhongo, de la quatre-vingt-septième requérante, M^{me} Sithembiso Gile Glad Nyoni, du quatre-vingt-quinzième requérant, M. S. T. Sekeramayi et du quatre-vingt-dix-septième requérant, M. Webster Kotiwani Shamu, les motifs de la décision 2012/97 et du règlement d'exécution n° 151/2012 mentionnent clairement les fonctions que ces personnes exerçaient au moment de l'adoption de ces actes. Les fonctions mentionnées justifient pleinement la qualification de ces requérants de membres du gouvernement du Zimbabwe. Partant, les actes attaqués susmentionnés doivent être considérés comme ayant été motivés à suffisance de droit en ce qu'ils concernent ces requérants.
- 160 S'agissant des autres requérants personnes physiques, à l'exception des requérants mentionnés au point 159 ci-dessus ainsi que du quinzième requérant, M. Joseph Chinotimba, du trentième requérant, M. Nolbert Kunonga, et du cinquante-quatrième requérant, M. Gilbert Moyo (dont les cas sont examinés aux points 170 et 1711 ci-après), il convient de relever qu'il s'agit de personnes ayant des qualités, ou exerçant des fonctions, assez diverses. Plus précisément, il s'agit d'officiers de l'armée de terre ou de l'air ; du directeur général des services centraux de renseignement ; de cadres de la police ; de hauts fonctionnaires, à savoir le septième requérant, M. George Charamba, qui est secrétaire permanent du département de l'information et de

la communication, le soixante-cinquième requérant, M. Tobaiwa Mudede, qui est « Registrar General », c'est-à-dire responsable, notamment, de la tenue des listes électorales, le quatre-vingt-seizième requérant, M. Lovemore Sekeremayi, qui est « responsable en chef des élections », et le cent-dixième requérant, M. Paradzai Willings Zimondi, qui est directeur de l'administration pénitentiaire ; de gouverneurs de provinces ; du gouverneur de la Reserve Bank of Zimbabwe (Banque centrale du Zimbabwe) ; de parlementaires, à savoir le vingt-cinquième requérant, M. Newton Kachepa, qui est député élu dans la circonscription de Mudzi Nord, et la trente-septième requérante, M^{me} Edna Madzongwe, qui est présidente du Sénat ; de cadres du ZANU-PF, à savoir la trente-septième requérante (membre du Politburo et, au demeurant, présidente du Sénat du Zimbabwe), le cinquante-septième requérant, M. Simon Khaya Moyo, qui est président du Politburo, la soixante-troisième requérante, M^{me} Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, et le quatre-vingt-dix-huitième requérant, M. Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, qui sont secrétaires du Politburo, ainsi que le quatre-vingt-treizième requérant, M. Stanley Urayayi Sakupwanya, et le quatre-vingt-quatorzième requérant, M. Tendai Savanhu, qui sont secrétaires adjoints du Politburo ; et du cent-troisième requérant, M. Mishek Julius Mpande Sibanda, qui est « Cabinet secretary » (chef de cabinet).

- 161 Il convient également de mentionner les cas du vingt-huitième requérant, M. Jawet Kazangarare, dont il est relevé, dans les annexes de la décision 2012/97 et du règlement d'exécution n° 151/2012, qu'il est « [c]onseiller ZANU-PF de la circonscription du Hurungwe septentrional et ancien combattant », ainsi que du cent-deuxième requérant, M. Jabulani Sibanda, à l'égard duquel les mêmes actes relèvent qu'il est « [a]ncien président de l'association nationale des anciens combattants ».
- 162 Enfin, parmi les autres personnes physiques visées par les actes attaqués figurent des anciens membres du gouvernement, deux anciens gouverneurs de province, en l'occurrence le neuvième requérant, M. Tinaye Chigudu, et le soixantième requérant, M. Cephass George Msipa, et un ancien « Senior Assistant Police Commissioner », le soixante-huitième requérant, M. Bothwell Mugariri.
- 163 Pour la plupart des requérants mentionnés aux points 160 à 162 ci-dessus, c'est-à-dire l'ensemble d'entre eux à l'exception de ceux mentionnés au point 169 ci-après, le Tribunal considère que la référence aux fonctions qu'ils exerçaient au moment de l'adoption des actes attaqués, ou qu'ils avaient exercées antérieurement, est, en elle-même, suffisante pour justifier l'inscription de leurs noms sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause. Il s'agit de hauts fonctionnaires (y compris les gouverneurs provinciaux) et de cadres de l'armée ou de la police. Les personnes exerçant de telles fonctions sont de proches collaborateurs du gouvernement d'un pays et peuvent légitimement être qualifiées d'« associés » des membres de ce gouvernement, sans qu'une justification supplémentaire soit

nécessaire. Il en va de même des membres du Politburo du ZANU-PF, qui est l'organe dirigeant du parti politique qui était seul au pouvoir au Zimbabwe depuis l'indépendance du pays jusqu'à la conclusion du GPA.

- 164 Par ailleurs, le Tribunal considère également que, dans des circonstances telles que celles de la présente affaire, la référence au fait qu'une personne a exercé dans le passé des fonctions permettant de la qualifier, lors de l'exercice de ces fonctions, de membre du gouvernement du pays concerné ou d'associé d'un tel membre constitue une justification suffisante de sa qualification, après la cessation de ses fonctions, d'associé des membres du gouvernement du pays concerné. En effet, dans la mesure où, comme c'est le cas en l'espèce, il n'y a pas eu entre-temps d'effondrement du régime au pouvoir dans le pays en question quand la personne concernée était un membre de son gouvernement ou un associé d'un tel membre, il est permis de considérer, à défaut de preuves ou d'indices en sens contraire, que, après la cessation de ses fonctions, cette personne est un associé des membres du gouvernement de ce pays, qui sont ses anciens collègues, collaborateurs ou supérieurs hiérarchiques.
- 165 Pour ce qui est de l'éventuel argument selon lequel il est possible que ces personnes aient été écartées de leur ancienne fonction au motif qu'elles n'approuvaient pas la politique répressive du régime, hypothèse dans laquelle leur inclusion parmi les personnes visées par les mesures restrictives litigieuses ne serait pas justifiée, il convient de renvoyer à l'objectif de l'obligation de motivation, tel qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 141 ci-dessus, et de rappeler que la question de la motivation, qui concerne une formalité substantielle, est distincte de celle de la preuve des faits allégués, laquelle relève de la légalité au fond de l'acte en cause et implique de vérifier la réalité des faits mentionnés dans cet acte ainsi que leur qualification en ce qu'ils constituent des éléments justifiant l'application de mesures restrictives à l'encontre de la personne concernée (arrêt Conseil/Bamba, point 141 supra, point 60).
- 166 En effet, une personne dont le nom a été inscrit sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause au motif qu'elle serait un ancien membre du gouvernement ou un ancien haut responsable administratif du Zimbabwe dispose, à la lecture de cette information, des éléments essentiels lui permettant de contester cette inscription, en faisant valoir, le cas échéant, qu'elle avait rompu tout lien avec le régime considéré comme répressif par les auteurs des actes attaqués et que c'est précisément pour ce motif qu'elle a été écartée de ses fonctions. Le juge de l'Union dispose, lui aussi, des éléments nécessaires pour effectuer son contrôle, dans la mesure où il ressort des motifs de l'acte en cause qu'il convient, aux fins de l'examen de son bien-fondé, de rechercher si, au regard des fonctions anciennement exercées par la personne concernée, des liens entre celle-ci et le régime persistent encore ou, au contraire, ont été rompus.

- 167 Il importe de souligner que les considérations qui précèdent, qui s'inscrivent dans le cadre de l'analyse du respect, par les institutions défenderesses, de l'obligation de motivation, n'impliquent, dans les circonstances de la présente espèce et au vu de la situation particulière du Zimbabwe (voir point 130 ci-dessus), ni l'établissement d'une présomption ni un renversement de la charge de la preuve au détriment des intéressés. Elles signifient simplement que la référence, dans les motifs des actes attaqués, aux fonctions précédemment exercées par certains requérants révèle que les auteurs desdits actes ont considéré que, pour cette raison, les requérants en question demeuraient des associés des dirigeants du Zimbabwe et qu'ils ne disposaient d'aucun élément susceptible de remettre en cause cette thèse. En cas de contestation, il incombe aux auteurs des actes attaqués d'établir, devant le juge de l'Union, la réalité du lien existant avec le gouvernement du fait des fonctions précédemment exercées par les intéressés, ceux-ci étant également en droit de présenter aussi, afin de l'infirmier, tout élément de preuve du contraire dont ils disposent.
- 168 Il s'ensuit que la référence, dans les actes attaqués, aux fonctions précédemment exercées par les requérants mentionnés au point 162 ci-dessus constitue un motif suffisant permettant de justifier l'inclusion de ces requérants parmi les personnes visées par les mesures restrictives en cause.
- 169 En revanche, pour les requérants mentionnés ci-après, le Tribunal considère que la simple référence à leur qualité ou à la fonction qu'ils exerçaient n'est pas, à elle seule, suffisante pour justifier l'inscription de leurs noms sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause. Relèvent de cette catégorie les militaires ayant le rang de colonel ou un rang inférieur, à savoir le vingt-quatrième requérant, M. Stephen Gwekwerere, le trente-deuxième requérant, M. R. Kwenda, le quarante-deuxième requérant, M. G. Mashava, le quarante-neuvième requérant, M. Cairo Mhandu, le cinquantième requérant, M. Fidellis Mhonda, le cinquante-huitième requérant, M. S. Mpabanga, le soixante-quatrième requérant, M. C. Muchono, le soixante-dix-huitième requérant, M. S. Mutsvunguma, le quatre-vingtième requérant, M. Morgan S. Mzilikazi, le quatre-vingt-onzième requérant, M. Victor Tapiwe Chashe Rungani, et le cent-unième requérant, M. Chris Sibanda ; les policiers de rang inférieur à ceux mentionnés au point 160 ci-dessus, à savoir le soixante-septième requérant, M. Columbus Mudonhi (« inspecteur adjoint »), le soixante-dixième requérant, M. Isaac Mumba (« commissaire principal »), et le quatre-vingt-neuvième requérant, M. Dani Rangwani (« inspecteur de police ») ; le vingt-cinquième requérant, M. N. Kachepa (parlementaire), et, enfin, les deux requérants mentionnés au point 161 ci-dessus.
- 170 En ce qui concerne les quinzième, trentième et cinquante-quatrième requérants, respectivement MM. Joseph Chinotimba, Nolbert Kunonga et Gilbert Moyo, dans son mémoire en défense, le Conseil a considéré qu'ils formaient une catégorie spéciale de personnes à l'égard desquelles l'imposition des mesures restrictives litigieuses trouvait sa justification dans les agissements

concrets qui leur étaient reprochés dans les motifs de la décision 2012/97 et du règlement d'exécution n° 151/2012. Or, cela n'est exact qu'à l'égard du trentième requérant, M. Nolbert Kunonga, qualifié, à la deuxième colonne des annexes de ces deux actes, d'« [é]vêque anglican autoproclamé ». En effet, cette seule qualité n'est pas, à l'évidence, suffisante pour justifier l'imposition de mesures restrictives à l'encontre de la personne concernée.

- 171 En revanche, s'agissant des quinzième et cinquante-quatrième requérants, il est clairement mentionné à la même colonne de ces annexes, notamment, que chacun serait un « chef de la milice de la ZANU-PF ». Cette qualité, à la supposer avérée, suffit pour les qualifier d'associés des membres du gouvernement du Zimbabwe nommés par le ZANU-PF et, partant, pour justifier leur inclusion parmi les personnes visées par les mesures restrictives en cause, indépendamment des agissements concrets qui leur sont reprochés à la troisième colonne des mêmes annexes.
- 172 Les considérations qui précèdent permettent de conclure, d'ores et déjà, que les actes attaqués sont motivés à suffisance de droit à l'égard de tous les requérants personnes physiques, à l'exception des requérants mentionnés au point 169 ci-dessus ainsi que du trentième requérant, M. Nolbert Kunonga. Pour apprécier le caractère suffisant ou non de la motivation de la décision 2012/97 et du règlement d'exécution n° 151/2012 à l'égard de ces derniers requérants, il est nécessaire de se référer aux agissements reprochés à ces personnes par les auteurs de ces deux actes.
- 173 Il convient de remarquer que les actes attaqués comportent des références à des agissement concrets également à l'égard de la plupart des autres requérants personnes physiques. Le Conseil fait valoir que, pour ces autres requérants, il « est allé bien au-delà de ce qui est exigé » en fournissant des éléments témoignant de leur implication concrète dans les politiques portant atteinte aux droits fondamentaux, à l'État de droit et à la démocratie au Zimbabwe. Les requérants contestent cette affirmation, mais cette contestation est fondée sur une prémisse erronée, dans la mesure où les requérants considèrent que la qualité d'une personne, en tant que membre du gouvernement du Zimbabwe ou d'associé d'un tel membre, n'est pas suffisante pour justifier l'inscription de son nom sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives litigieuses. Or, il ressort des considérations exposées dans le cadre de l'analyse du premier moyen que, pour les membres du gouvernement qui avaient déjà cette qualité avant la formation du gouvernement d'unité nationale et pour leurs associés, ces qualités sont bel et bien suffisantes pour justifier l'adoption de telles mesures (voir, notamment, le point 105 ci-dessus). Il en va de même des anciens membres du gouvernement ou des anciens hauts fonctionnaires (voir point 168 ci-dessus). Partant, cet argument des requérants doit être écarté.
- 174 S'agissant des requérants pour lesquels une référence aux agissements concrets qui leur sont reprochés dans les actes attaqués est nécessaire (voir

point 172 ci-dessus), il ressort de la lecture desdits actes que ce qui leur est reproché est, en substance, une participation directe à des violences et des intimidations, de surcroît dans un rôle de meneur et d'incitateur. Dans tous les cas sauf ceux des trentième et quatre-vingt-neuvième requérants, MM. Nolbert Kunonga et Dani Rangwani (pour lesquels les faits allégués remontent, respectivement, à 2011 et 2007), les violences ou intimidations en question auraient eu lieu lors de la campagne électorale de 2008. Dans tous les cas, à l'exception de celui du trentième requérant, M. Nolbert Kunonga, et du quatre-vingt-neuvième requérant, M. Dani Rangwani, le lieu précis où la personne concernée aurait été active est mentionné. Dans le cas du trentième requérant, il est relevé qu'il serait un « [d]éfenseur virulent du régime » et il est ajouté que « [s]es partisans ont reçu le soutien de la police lorsqu'ils commettaient des actes de violence contre des fidèles en 2011 ». Dans le cas du quatre-vingt-neuvième requérant, il est relevé qu'il serait « lié à un groupe de 50 hommes payé directement par le ZANU-PF pour localiser et torturer des sympathisants du MDC en avril 2007 ».

- 175 Les indications relatives aux requérants mentionnés au point 174 ci-dessus et, plus généralement, l'ensemble des motifs insérés par les actes attaqués à la troisième colonne de l'annexe III du règlement n° 314/2004 et du tableau intitulé « Personnes » qui figure à l'annexe de la décision 2011/101 à l'égard de tous les requérants ont une portée analogue à ceux considérés comme suffisants par la Cour dans l'arrêt Conseil/Bamba, point 141 supra (point 57 à 59). Comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, cette motivation identifie les éléments spécifiques et concrets, en termes de qualité ou de fonction exercée et de types d'actions visés, qui traduisent, pour les auteurs des actes attaqués, une implication des intéressés dans les violences, intimidations et violations des droits fondamentaux au Zimbabwe.
- 176 Contrairement à ce que font valoir les requérants, il convient de constater que les motifs figurant à la troisième colonne des annexes mentionnées ci-dessus ne sont trop vagues et générales ni en ce qui concerne les 39 requérants dont il est question au point 137 ci-dessus, ni en ce qui concerne les autres personnes physiques concernées. Il convient également de souligner que, comme il ressort également des considérants des actes attaqués rappelés ci-dessus dans le cadre de l'examen du premier moyen, les accusations à l'encontre du régime du président Robert Mugabe concernant des violences, intimidations et violations des droits fondamentaux au Zimbabwe, tant en général que tout particulièrement lors des élections de 2008, ont connu une notoriété internationale et ne pouvaient être ignorées par les requérants. Ces accusations, indépendamment de leur véracité, font ainsi partie du contexte dans lequel s'insèrent les actes attaqués, lequel, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 143 ci-dessus, est pertinent pour l'examen du respect de l'obligation de motivation.
- 177 En effet, conscients de ce contexte, les requérants concernés pouvaient aisément comprendre ce qui leur était reproché et, le cas échéant, contester ces

allégations en général ou tout particulièrement en ce qu'elles concernent le lieu dans lequel ils auraient été actifs ou, à tout le moins, faire valoir que, si les violences, intimidations ou violations des droits fondamentaux alléguées ont effectivement eu lieu, ils n'y avaient pas participé (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Bamba, point 141 *supra*, point 59).

- 178 Il convient également de rappeler que le Conseil a notamment annexé à son mémoire en défense un document de 1 046 pages (annexe B.19) comprenant, d'après l'indication correspondante figurant dans le bordereau récapitulatif des annexes, des « [é]léments de notoriété publique corroborant les informations figurant dans les mesures » restrictives litigieuses. Selon le Conseil, les indications relatives au comportement des requérants portant atteinte aux droits fondamentaux, à l'État de droit et à la démocratie au Zimbabwe, qui figurent dans les annexes des actes litigieux, sont de notoriété publique, ainsi qu'il ressortirait, précisément, des différents documents présentés dans cette annexe.
- 179 Compte tenu des considérations qui précèdent, la prise en compte de cette annexe n'est pas nécessaire aux fins de l'appréciation du caractère suffisant de la motivation des actes attaqués. Le Tribunal considère, dès lors, qu'il n'y a pas lieu d'adopter la mesure d'organisation de la procédure proposée par les requérants à l'égard de cette annexe (voir point 25 *ci-dessus*).
- 180 Au vu des explications du Conseil résumées au point 178 *ci-dessus*, il est évident que les documents figurant à l'annexe B.19 de son mémoire en défense doivent être distingués des documents demandés par les requérants dans leur demande visée au point 19 *ci-dessus*. Ainsi qu'il a déjà été relevé, peu après la présentation de leur demande d'adoption d'une mesure d'organisation de la procédure visée au point 25 *ci-dessus*, le Conseil a communiqué aux requérants les documents sollicités dans leur demande mentionnée au point 19 *ci-dessus*. Il s'ensuit que les documents figurant en annexe B.19 du mémoire en défense du Conseil ne sont pas, en tant que tels, des documents sur lesquels le Conseil s'est fondé lors de l'adoption de la décision 2012/97 et de la décision d'exécution 2012/124.
- 181 L'annexe B.19 du mémoire en défense du Conseil doit, plutôt, être considérée comme ayant pour but non pas de motiver *ex post* les actes attaqués, mais de montrer que, eu égard au contexte dans lequel l'adoption de ces actes s'est inscrite, la motivation de ceux-ci était suffisante (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Bamba, point 141 *supra*, point 62).
- 182 Enfin, le Tribunal considère également que les motifs spécifiques, tels qu'ils sont exposés dans les annexes de la décision 2012/97 et du règlement d'exécution n° 151/2012 à l'égard des requérants personnes morales, pour justifier leur inscription sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives litigieuses sont, eux aussi, suffisants. En effet, pour chaque entité concernée, il est indiqué soit qu'elle appartient à l'une ou l'autre des personnes physiques soumises, en vertu des mêmes actes, à des mesures

restrictives, soit qu'elle est associée au gouvernement zimbabwéen, à une agence de celui-ci ou à la « faction ZANU-PF » du gouvernement zimbabwéen. Ces motifs suffisent pour permettre aux entités concernées de contester leur bien-fondé et au Tribunal d'exercer son contrôle.

- 183 En conclusion, il convient de considérer que les actes attaqués sont motivés à suffisance de droit à l'égard de tous les requérants et de rejeter, par conséquent, le troisième moyen comme non fondé.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des droits de la défense

- 184 Les requérants font valoir que le principe du respect des droits de la défense dans le contexte de la présente affaire impose aux institutions de l'Union de respecter deux obligations principales. D'une part, elles devraient informer la personne ou l'entité concernée des arguments et des éléments de preuve retenus à son égard pour justifier l'imposition de mesures restrictives. D'autre part, la personne ou l'entité visée doit être mise en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces éléments de preuve. Par ailleurs, les requérants rappellent que, dans le cas de la reconduction d'une mesure restrictive déjà décidée à l'égard d'une personne ou d'une entité, la nécessité de protéger ses droits de la défense et son droit d'être entendue imposent de mettre à sa disposition les éléments retenus à son égard et de lui permettre de formuler à ce titre ses observations avant toute décision relative à la reconduction de la mesure en cause.
- 185 Or, en l'espèce, selon les requérants, aucun d'entre eux ne s'est vu communiquer, ni avant l'adoption des actes attaqués ni après celle-ci, des preuves de nature à justifier à l'égard de chacun d'eux les actes litigieux. Ils n'ont pas davantage eu la possibilité de présenter des observations relatives auxdites preuves. Les actes attaqués ne comporteraient, à cet égard, aucune garantie. De plus, ces actes comporteraient des accusations d'agissements criminels graves, sans donner aucune indication sur la source de ces accusations et sans tenir compte des problèmes de protection des données identifiés par la Commission et le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) qui sont susceptibles de se poser si le Conseil ou la Commission traitent des données relatives à des infractions pénales ou des condamnations.
- 186 Ainsi que la Cour l'a rappelé lors du contrôle de mesures restrictives, les juridictions de l'Union doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. Cette exigence est expressément consacrée à l'article 275, second alinéa, TFUE (voir arrêt de la Cour du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, non encore publié au Recueil, point 58, et la jurisprudence citée).

- 187 Au rang de ces droits fondamentaux figurent, notamment, le respect des droits de la défense, qui est consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux et comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité (voir arrêt Conseil/Fulmen et Mahmoudian, point 186 supra, points 59 et 60, et la jurisprudence citée).
- 188 Selon cette même jurisprudence, 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 Conseil/Fulmen et Mahmoudian, point 186 supra, point 63, et la jurisprudence citée).
- 189 En l'espèce, il convient de constater que, bien que les requérants aient procédé, dans leur requête, à un rappel des dispositions et des principes généraux ainsi que de la jurisprudence applicables en la matière, leur grief concret, tel qu'il est résumé au point 185 ci-dessus, est tiré de l'omission du Conseil de leur communiquer, avant l'adoption des actes attaqués, les preuves du comportement qui leur est reproché par lesdits actes et qui constitue la justification des mesures adoptées à leur égard, et de leur donner l'occasion de présenter leurs observations sur ces preuves.
- 190 Or, il ne ressort pas du dossier et les requérants n'allèguent d'ailleurs pas que, antérieurement à la demande de communication de preuves qu'ils ont adressée au Conseil cinq jours avant l'introduction du recours (voir point 19 ci-dessus), ils avaient demandé au Conseil la communication des éléments de preuve sur lesquels celui-ci s'était fondé pour adopter, à leur égard, les mesures restrictives litigieuses.
- 191 Il s'ensuit que les requérants partent de la prémisse selon laquelle, afin de respecter leurs droits de la défense, le Conseil aurait dû leur communiquer ces éléments de preuve de manière spontanée et sans même qu'ils les aient demandés. Cette prémisse est toutefois erronée.
- 192 Ainsi que le Tribunal l'a jugé dans son arrêt du 14 octobre 2009, *Bank Melli Iran/Conseil* (T-390/08, Rec. p. II-3967, point 97), lorsque des informations suffisamment précises, permettant à l'intéressé de faire connaître utilement son point de vue sur les éléments retenus à sa charge par le Conseil, ont été communiquées, le principe du respect des droits de la défense n'implique pas l'obligation pour ce dernier de donner spontanément accès aux documents contenus dans son dossier. Ce n'est que sur demande de la partie intéressée que le Conseil est tenu de donner accès à tous les documents administratifs non confidentiels concernant la mesure en cause. La communication spontanée des éléments du dossier constituerait effectivement une exigence excessive, étant donné qu'il n'est pas certain, au moment de l'adoption d'une mesure restrictive, de gel des fonds ou autre, que la personne visée entende vérifier, par

le biais de l'accès au dossier, les éléments de fait sous-tendant les allégations retenues à sa charge par le Conseil.

- 193 Or, à la suite de l'analyse du troisième moyen, il a été conclu que les actes attaqués étaient motivés à suffisance de droit (voir point 183 ci-dessus). En d'autres termes, il convient de considérer que les requérants ont disposé d'informations suffisamment précises, comme l'exige la jurisprudence en question, et que, dès lors, il leur incombait de demander eux-mêmes, s'ils le souhaitaient, la communication des éléments de preuve les concernant sur lesquels le Conseil s'était fondé. Ainsi qu'il a été relevé, ils n'ont formulé une telle demande que cinq jours avant le dépôt de la requête.
- 194 Rien dans le dossier n'indique que les requérants n'auraient pas pu, s'ils l'avaient souhaité, présenter antérieurement une telle demande. Il existe, en revanche, des éléments tendant à démontrer que les requérants étaient conscients de la possibilité d'entrer en communication avec le Conseil au sujet des mesures restrictives dont ils avaient fait l'objet et, dans ce contexte, de demander la communication des preuves les concernant.
- 195 En particulier, il y a lieu de relever que le Conseil a versé au dossier une lettre du 1^{er} septembre 2011, que le premier requérant, M. Johannes Tomana, avait adressée au président du Conseil européen, « au nom de toute personne physique ou morale et toute entité juridique » inscrite à l'annexe de la décision 2011/101. Dans cette lettre, M. Johannes Tomana contestait le caractère suffisant et le bien-fondé des motifs mentionnés dans ladite annexe pour justifier l'imposition de mesures restrictives à l'égard de toutes ces personnes. En revanche, M. Johannes Tomana n'a formulé aucune demande tendant à la communication des preuves des affirmations figurant dans l'annexe en question.
- 196 Il importe également de relever que, dans leur réponse à une question écrite du Tribunal, les requérants, à l'exception de M. Johannes Tomana, n'ont pas affirmé qu'ils n'avaient pas autorisé ce dernier à écrire la lettre en question également en leurs noms. Ils ont seulement nié que M. Johannes Tomana ait agi en leur nom « aux fins de la signification [...] de leur désignation en tant que personnes visées par les mesures restrictives » litigieuses.
- 197 Ce n'est d'ailleurs pas uniquement lors de l'envoi de la lettre mentionnée ci-dessus que M. Johannes Tomana a affirmé agir également pour le compte des autres requérants. Avec leur requête, les requérants ont produit une lettre adressée à leurs représentants par M. Johannes Tomana, dans laquelle celui-ci affirme représenter tous les autres requérants et donne, également au nom de ces derniers, mandat à ces représentants aux fins du dépôt du recours.
- 198 Il convient également de relever qu'il a été répondu à la lettre de M. Johannes Tomana du 1^{er} septembre 2011 par une lettre du chef de cabinet du président du Conseil européen, du 20 septembre 2011, dans laquelle il a été rappelé que

les motifs pour l'imposition de mesures restrictives à l'égard des personnes et entités en cause figuraient à l'annexe de la décision 2011/101 et il a été, pour le reste, renvoyé à l'avis du Conseil du 16 février 2011 à l'attention des personnes, entités et organismes auxquels s'appliquent les mesures restrictives prévues par la décision 2011/101 (JO C 49, p. 4). Cet avis mentionnait, notamment, que les personnes, entités et organismes concernés par les mesures restrictives en cause pouvaient « adresser au Conseil une demande de réexamen de la décision par laquelle ils ont été inclus dans la liste en question » et indiquait l'adresse à laquelle une telle demande devait être envoyée. Un avis analogue a par ailleurs été publié au Journal officiel le 18 février 2012 (JO C 48, p. 13), à la suite de l'adoption de la décision 2012/97.

- 199 Indépendamment de la question de savoir si ces éléments justifiaient que le Conseil signifiât l'adoption de la décision 2012/97 à M. Johannes Tomana, également pour les autres personnes physiques mentionnées dans celle-ci, comme il affirme l'avoir fait, ils confirment que les requérants auraient pu s'adresser antérieurement au Conseil pour obtenir les éléments qu'ils ont demandés et obtenus à la suite de leur demande mentionnée au point 19 ci-dessus.
- 200 S'agissant de cette dernière demande, le Conseil y a répondu en communiquant les éléments demandés (dans une version non confidentielle) avec un certain retard, d'environ sept mois, justifié selon lui par la nécessité d'obtenir la « déclassification » de bon nombre des documents concernés. À défaut de tout élément en sens contraire, il est permis de supposer que la réponse du Conseil à une éventuelle demande antérieure des requérants portant sur le même contenu aurait été la même, c'est-à-dire qu'il leur aurait communiqué une version non confidentielle des éléments de preuve demandés.
- 201 Il convient d'ajouter que le fait que le Conseil n'a communiqué aux requérants les éléments demandés par leur lettre mentionnée au point 19 ci-dessus que le 27 novembre 2012 n'a eu aucune incidence sur leur possibilité de faire valoir leur point de vue devant le Tribunal. En effet, les requérants ont demandé et obtenu du Tribunal la prorogation, à deux reprises, du délai pour le dépôt de leur réplique et ils ont eu ainsi la possibilité de commenter ces éléments dans ce mémoire. Leurs arguments concernant ces documents sont examinés ci-après, dans le cadre de l'analyse du deuxième moyen.
- 202 Dans leur réplique, après avoir réitéré le grief résumé au point 185 ci-dessus, les requérants ont également fait valoir que, à la suite de la communication par le Conseil des éléments sur lesquels il s'était fondé pour adopter les actes attaqués, ils ont subi un grave préjudice du fait que ce n'est qu'en 2013 qu'ils sont appelés à répondre à des allégations relatives à de prétendus agissements remontant à environ cinq ans auparavant.
- 203 Une affirmation aussi brève et générale ne suffit toutefois pas pour justifier l'annulation des actes attaqués pour violation des droits de la défense des

requérants. En effet, ceux-ci n'identifient ni les allégations précises qu'ils éprouveraient des difficultés à réfuter, ni la nature et les causes des difficultés qu'ils éprouveraient. De plus, les requérants n'expliquent pas pourquoi ils n'ont demandé, pour la première fois, la communication de ces éléments que cinq jours avant l'introduction du recours.

- 204 À supposer que le présent moyen doive être compris en ce sens que les requérants allèguent que, antérieurement à l'adoption des actes attaqués, les institutions défenderesses ne leur ont pas permis de faire utilement connaître leur point de vue à l'égard des motifs retenus à leur endroit dans lesdits actes, il y a lieu de relever que, selon la jurisprudence, le droit d'une personne ou d'une entité, à l'égard de laquelle des mesures restrictives antérieurement imposées sont reconduites par un nouvel acte, d'être entendue préalablement à l'adoption dudit acte doit être respecté lorsque l'auteur de l'acte concerné a retenu de nouveaux éléments à l'encontre de ces personnes ou entités et non lorsque la reconduction est fondée, en substance, sur les mêmes motifs que ceux qui ont justifié l'adoption de l'acte initial imposant les mesures restrictives en question (arrêts du Tribunal du 13 septembre 2013, Makhoul/Conseil, T-383/11, non encore publié au Recueil, point 43, et du 4 février 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Conseil, T-174/12 et T-80/13, non encore publié au Recueil, point 149 ; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 62).
- 205 Or, en l'espèce, les motifs figurant dans les actes attaqués pour justifier l'imposition des mesures restrictives litigieuses à l'encontre des requérants ne sont pas substantiellement différents de ceux qui figuraient dans les actes antérieurs, à savoir la décision 2011/101, dans sa version avant sa modification par la décision 2012/97, et le règlement n° 314/2004, avant sa modification par le règlement d'exécution n° 151/2012.
- 206 En effet, si les motifs des actes attaqués contiennent des précisions quant au comportement reproché à beaucoup des requérants, ou une description plus détaillée de ce comportement, les motifs justifiant l'inscription des requérants sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives en cause restent substantiellement les mêmes que ceux figurant dans les actes antérieurs. Dans aucun cas, il ne ressort que, lors de la reconduction des mesures restrictives en cause, les motifs mentionnés dans les actes antérieurs ont été abandonnés pour être remplacés par des motifs différents, comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt France/People's Mojahedin Organization of Iran, point 204 supra.
- 207 S'agissant, en particulier, des personnes inscrites sur la liste des personnes et des entités visées par les mesures restrictives en cause en raison des fonctions qu'elles exerçaient ou qu'elles avaient exercées dans le passé, c'est-à-dire tous les requérants à l'exception de ceux mentionnés au point 169 ci-dessus, il a déjà été relevé (voir point 163 supra) que la référence aux fonctions qu'elles

exerçaient au moment de l'adoption des actes attaqués, ou qu'elles avaient exercées antérieurement, est, en elle-même, suffisante pour justifier leur inscription sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause. Or, tant les actes antérieurs que les actes attaqués font, à l'égard de chacune de ces personnes, référence aux mêmes fonctions.

- 208 Il s'ensuit que, à supposer que les requérants avancent également un grief tel que celui envisagé au point 204 ci-dessus, il ne saurait prospérer.
- 209 Les autres arguments avancés par les requérants dans le cadre du présent moyen n'ont pas trait à une prétendue violation de leurs droits de la défense. Les requérants font, en substance, valoir que les institutions défenderesses ne se sont pas fondées sur des preuves solides pour instituer à leur égard les mesures restrictives litigieuses. Ils soulignent, dans ce contexte, que, s'ils avaient été traduits devant une juridiction pénale pour les agissements que leur reprochent les actes attaqués, des preuves pertinentes et solides auraient dû être présentées pour obtenir leur condamnation. Par ailleurs, selon les requérants, le Royaume-Uni aurait reconnu qu'à l'égard de certains d'entre eux il n'existerait aucun élément de preuve de leurs prétendus agissements mentionnés dans les actes attaqués.
- 210 Or, ces arguments sont dépourvus de pertinence par rapport à la question d'une éventuelle violation des droits de la défense des requérants. Le cas échéant, ils pourraient s'avérer pertinents en cas de contestation du bien-fondé des actes attaqués et de l'exactitude matérielle des faits sur lesquels ces actes sont fondés. La question de savoir si les requérants ont effectivement soulevé une telle contestation est examinée aux points 261 à 266 ci-après.
- 211 Les requérants font encore valoir que, dans sa proposition de règlement mentionné au point 120 ci-dessus, la Commission a prévu certaines garanties visant à assurer le respect de leurs droits de la défense, lesquelles n'ont pas été respectées en l'espèce. Or, la proposition de la Commission évoquée par les requérants n'a jamais été adoptée, de sorte que la question de savoir si les garanties qu'elle prévoyait ont été respectées en l'espèce est dépourvue de pertinence. Pour le même motif, il n'est pas nécessaire d'analyser l'avis du CEPD sur différentes propositions législatives instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de la Somalie, du Zimbabwe, de la Corée du Nord et de la Guinée (JO 2010, C 73, p. 1), également évoqué par les requérants (voir point 185 ci-dessus). Cet avis concerne également la proposition de la Commission évoquée ci-dessus, non suivie par le Conseil.
- 212 Dans leur réplique, les requérants ont également fait valoir que les institutions défenderesses ne leur avaient jamais écrit afin de les informer que leurs noms avaient été inscrits sur la liste comportant les noms des personnes visées par les mesures restrictives litigieuses. Selon eux, la publication d'un avis relatif à cette information au Journal officiel ne saurait être considérée comme suffisante.

213 Or, il s'agit d'un argument ayant trait à la question de la signification des actes attaqués aux requérants qui est dépourvu de pertinence dans le contexte de l'examen du respect de leurs droits de la défense avant l'adoption desdits actes. En effet, la signification de ces actes est nécessairement postérieure à leur adoption. La question de savoir si le Conseil aurait dû signifier par la voie postale les actes attaqués à chacun des requérants qu'ils concernaient et, en particulier, si leur signification par la voie postale à M. Johannes Tomana vaut également signification à tous les autres requérants, comme le Conseil le fait valoir (voir point 199 ci-dessus), est pertinente pour l'identification du point de départ du délai pour l'introduction du recours. Toutefois, en l'espèce et en tout état de cause, il ne fait pas de doute que le recours a été introduit dans les délais, aucune contestation n'ayant d'ailleurs été soulevée sur ce point par les institutions défenderesses.

214 Aucun des griefs formulés par les requérants dans le cadre du quatrième moyen ne pouvant prospérer, il convient de rejeter ce moyen.

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

215 Par le deuxième moyen, les requérants font valoir que le Conseil et la Commission ont commis une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'ils ont considéré que les critères justifiant leur inscription sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives litigieuses étaient remplis.

Observations liminaires

216 Le Tribunal a déjà jugé, dans son arrêt *Bank Melli Iran/Conseil*, point 192 *supra* (point 36), que, en ce qui concerne les règles générales définissant les modalités des mesures restrictives, le Conseil disposait d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de mesures de sanctions économiques et financières sur la base des articles 60 CE et 301 CE, conformément à une position commune adoptée au titre de la PESC. Le juge de l'Union ne pouvant, en particulier, substituer son appréciation des preuves, faits et circonstances justifiant l'adoption de telles mesures à celle du Conseil, le contrôle exercé par le Tribunal doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir. Ce contrôle restreint s'applique, en particulier, à l'appréciation des considérations d'opportunité sur lesquelles de telles mesures sont fondées.

217 Ces considérations s'appliquent également s'agissant des mesures restrictives adoptées en vertu de l'article 215 TFUE, dont le contenu reflète celui des articles 60 et 301 CE (voir point 122 ci-dessus).

218 Or, il ressort de cette jurisprudence que le pouvoir d'appréciation dont dispose en la matière le Conseil ne fait pas obstacle à ce que le juge de l'Union vérifie, lors de l'exercice de son contrôle de légalité, l'exactitude matérielle des

faits sur lesquels s'est fondé le Conseil. En effet, l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux exige notamment que le juge de l'Union s'assure qu'une décision revêtant 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 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 Conseil/Fulmen et Mahmoudian, point 186 supra, point 64, et la jurisprudence citée).

- 219 À cette fin, 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. C'est en effet à l'autorité compétente de l'Union qu'il appartient, en cas de contestation, d'établir le bien-fondé des motifs retenus à l'encontre de la personne concernée, et non à cette dernière d'apporter la preuve négative de l'absence de bien-fondé desdits motifs. 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 concernée (voir arrêt Conseil/Fulmen et Mahmoudian, point 186 supra, points 65 à 67, et la jurisprudence citée).
- 220 Si l'autorité compétente de l'Union est dans l'impossibilité d'accéder à la demande du juge de l'Union, il appartient alors à ce dernier de se fonder sur les seuls éléments qui lui ont été communiqués, à savoir la motivation de l'acte attaqué, les observations et les éléments à décharge éventuellement produits par la personne concernée ainsi que la réponse de l'autorité compétente de l'Union à ces observations. 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. Si, en revanche, 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 concernée à leur sujet (voir arrêt Conseil/Fulmen et Mahmoudian, point 186 supra, points 68 et 69, et la jurisprudence citée).
- 221 Il doit toutefois être souligné que, comme le relève d'ailleurs la jurisprudence citée au point 219 ci-dessus, le juge de l'Union doit contrôler l'exactitude matérielle des faits invoqués pour justifier l'adoption de mesures restrictives seulement lorsque les personnes visées par ces mesures contestent ces faits

devant lui. En effet, une telle vérification relève de l'analyse du bien-fondé des actes attaqués qu'il n'appartient pas au juge de l'Union d'examiner d'office.

222 Par ailleurs, dans un cas où le Conseil définit de manière abstraite les critères qui peuvent justifier l'inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste des personnes ou des entités faisant l'objet de mesures restrictives, il incombe au juge de l'Union de vérifier, sur la base des moyens soulevés par la personne ou l'entité concernée, ou, le cas échéant, soulevés d'office, si son cas correspond aux critères abstraits définis par le Conseil. Ce contrôle s'étend à l'appréciation des faits et des circonstances invoqués comme justifiant l'inscription de la personne ou de l'entité en cause sur la liste de ceux qui font l'objet de mesures restrictives, de même qu'à la vérification des éléments de preuve et d'information sur lesquels est fondée cette appréciation (voir, en ce sens, arrêt *Bank Melli Iran/Conseil*, point 192 *supra*, point 37).

223 C'est en tenant compte de ces considérations qu'il convient de procéder à l'analyse des griefs et arguments avancés par les requérants dans le cadre du présent moyen. À cet égard, seront tout d'abord examinés les griefs et arguments présentés dans la requête, avant de procéder à l'examen de la recevabilité et, le cas échéant, du bien-fondé des griefs et arguments avancés dans la réplique.

Sur les griefs et arguments présentés dans la requête

224 Les requérants font valoir que les mesures restrictives contestées, comme celles qui les ont précédées, visent, aux termes des articles 4 et 5 de la décision 2011/101, les personnes et les entités « dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe ». Il s'ensuit, selon les requérants, que le Conseil et la Commission ne pouvaient adopter lesdites mesures qu'à l'égard des personnes et entités pour lesquelles il existerait des preuves de leur implication actuelle dans des activités portant gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe. Par ailleurs, cette implication devrait avoir un caractère continu.

225 Or, la conclusion du Conseil et de la Commission, selon laquelle chacun des requérants répondrait à ce critère, serait erronée, et ce pour plusieurs motifs. Premièrement, certains des requérants auraient été visés par les mesures restrictives litigieuses au motif qu'ils étaient des « membre[s] du gouvernement ZANU PF » ou appartiendraient à la « faction ZANU-PF ». Ce motif ne serait pas suffisant dès lors qu'il ne correspondrait pas à une allégation d'un comportement délictuel. Par ailleurs, être membre d'un parti politique serait un droit garanti par la Constitution du Zimbabwe. En outre, les mesures restrictives litigieuses viseraient les membres de l'ancien gouvernement du Zimbabwe. Elles ne viseraient ni le gouvernement d'unité nationale, au pouvoir au Zimbabwe au moment de l'adoption des actes attaqués, ni le ZANU-PF. De plus, l'Union soutiendrait expressément le gouvernement d'unité nationale.

- 226 Deuxièmement, certains requérants auraient été inscrits sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives en cause au motif qu'ils seraient associés à, ou auraient des liens avec, un membre ZANU-PF du gouvernement ou la faction ZANU-PF du gouvernement. Un tel motif serait insuffisant. D'une part, il ne serait pas reproché à ces requérants d'avoir commis des agissements illicites ni, encore moins, d'avoir effectivement participé à des activités dont on peut sérieusement affirmer qu'elles portaient gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe. D'autre part, dans son arrêt *Tay Za/Conseil*, point 119 *supra*, la Cour aurait clairement souligné que le simple reproche d'association d'une personne ou d'une entité avec les dirigeants d'un pays tiers ne suffit pas pour justifier l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de cette personne ou entité.
- 227 Troisièmement, à l'égard d'une grande partie des requérants, les motifs invoqués pour justifier leur inscription sur la liste des personnes ou entités visées par les mesures restrictives en cause se référeraient à des agissements ayant prétendument eu lieu dans le passé, voire, dans un grand nombre de cas, plusieurs années avant l'adoption des mesures contestées et même avant la formation du gouvernement d'unité nationale. De tels motifs seraient insuffisants au regard de l'objectif des mesures restrictives en cause, qui serait d'encourager les personnes concernées « à rejeter les politiques qui ont pour effet d'étouffer les droits de l'homme et la liberté d'expression et d'entraver la bonne gestion des affaires publiques ». Cibler, uniquement sur la base de leurs agissements passés, des personnes non impliquées dans une quelconque politique gouvernementale et sans influence sur cette dernière ne saurait les encourager à rejeter ces politiques. À cet égard, les requérants considèrent, en se référant également aux considérants de la position commune 2002/145 et à une déclaration du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, que les seuls agissements des intéressés dans le passé ne seraient pas suffisants pour justifier leur inscription sur la liste des personnes et entités visées par des mesures restrictives telles que celles en cause en l'espèce.
- 228 Il convient de constater que cette argumentation des requérants est fondée sur une prémisse erronée, en ce que les requérants semblent considérer que les mesures restrictives litigieuses ne pouvaient viser que des personnes ou des entités dont les activités portaient gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe. Or, une telle allégation est inexacte.
- 229 En effet, ainsi qu'il a déjà été dit dans le cadre de l'analyse des premier et troisième moyens, il ressort du libellé des articles 4 et 5 de la décision 2011/101 (voir points 7 et 8 ci-dessus) qu'il ne s'agit là que d'une des trois catégories de personnes à l'égard desquelles les mesures restrictives envisagées par cette décision peuvent être adoptées. Les deux autres catégories sont constituées, respectivement, par les « membres du gouvernement du

Zimbabwe » et par « toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme qui leur sont associés ». En d'autres termes, la qualité d'une personne ou d'une entité, en ce qu'elle est membre du gouvernement du Zimbabwe ou associée d'un tel membre, est, en elle-même, suffisante pour justifier l'adoption à son égard des mesures restrictives prévues par la décision 2011/101.

- 230 De plus, il ressort, en substance, des considérations mentionnées aux points 129 à 133 ci-dessus que les personnes et les entités dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe ne constituent qu'une catégorie particulière d'associés des dirigeants de ce pays. C'est ainsi que leur inscription à l'annexe III du règlement n° 314/2004 est justifiée, alors même que le texte de ce règlement ne fait pas spécifiquement mention de cette catégorie de personnes et d'entités.
- 231 Compte tenu de ces considérations, les arguments des requérants résumés aux points 225 et 226 ci-dessus ne sauraient prospérer. Il ressort clairement de l'arrêt *Tay Za/Conseil*, point 119 *supra* (point 63), que, sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE ou de l'article 215 TFUE, des mesures restrictives peuvent être arrêtées à l'égard des membres du gouvernement du Zimbabwe, qui sans aucun doute font partie des dirigeants de ce pays, ainsi qu'à l'égard de leurs associés. Une éventuelle référence aux agissements concrets de cette dernière catégorie de personnes ne vise, en définitive, qu'à prouver leur qualité d'associés des membres du gouvernement de ce pays. Il s'ensuit que de telles références ne sont indispensables ni pour les membres du gouvernement, ni même pour leurs associés si, dans le cas de ces derniers, leur qualité d'associés des membres du gouvernement découle d'autres circonstances, telles que les fonctions qu'ils exercent ou qu'ils exerçaient dans le passé.
- 232 Par ailleurs, la référence à la circonstance que les membres du gouvernement concernés appartiennent au ZANU-PF ne signifie pas, comme les requérants semblent le prétendre, que les personnes concernées (et les entités qui leur sont associées) font l'objet de sanctions au seul motif de leur appartenance à un parti politique. Il y a lieu de rappeler que le ZANU-PF n'est pas un quelconque parti politique, mais le parti qui était seul au pouvoir durant les violences, intimidations et violations des droits fondamentaux du peuple zimbabwéen invoquées par les auteurs des actes attaqués et des autres actes les ayant précédés pour justifier leur adoption. Il y a également lieu de rappeler que le gouvernement d'unité nationale, au pouvoir au Zimbabwe au moment de l'adoption des actes attaqués, était composé, d'une part, de personnes appartenant au parti ZANU-PF, lesquelles étaient au demeurant et dans la plupart des cas déjà membres du gouvernement du Zimbabwe antérieurement à la formation de ce gouvernement, c'est-à-dire lors de la période des violences, intimidations et violations des droits fondamentaux justifiant l'adoption des mesures restrictives litigieuses, et, d'autre part, de personnes proposées par les partis de l'opposition (voir, également, points 104, 109 et 110 ci-dessus).

- 233 Dans ces conditions, il est évident que la référence, dans les motifs des actes attaqués, au fait qu'un membre du gouvernement visé par lesdits actes appartenait au ZANU-PF, ou à la « faction ZANU-PF » du gouvernement, vise à expliquer pourquoi ce membre du gouvernement a été visé par des mesures restrictives, alors que des mesures analogues n'ont pas été adoptées à l'égard d'autres membres du même gouvernement proposés par les partis de l'ancienne opposition.
- 234 En outre, il découle de ce qui a déjà été relevé au point 110 ci-dessus que, même après la formation du gouvernement d'unité nationale, il était loisible d'adopter des mesures restrictives à l'égard des membres de ce gouvernement qui faisaient déjà partie des dirigeants du Zimbabwe avant sa formation ainsi qu'à l'égard de leurs associés. Ainsi, en ce qui concerne ces personnes, il ne saurait être question d'une erreur manifeste d'appréciation que dans l'hypothèse où les auteurs des actes attaqués auraient à tort considéré que l'une ou l'autre des personnes ou entités soumises aux mesures restrictives litigieuses était membre du gouvernement du Zimbabwe proposé par le ZANU-PF ou associée d'un tel membre, alors que tel n'était pas le cas. Or, dans la requête, les requérants ne formulent pas une telle allégation.
- 235 Il convient encore de relever que les requérants font une lecture erronée de l'arrêt *Tay Za/Conseil*, point 119 *supra*, lorsqu'ils affirment que la Cour y a confirmé que la seule association d'une personne ou d'une entité avec les dirigeants d'un pays tiers n'est pas suffisante pour justifier l'adoption à son égard de mesures restrictives. En effet, au point 63 dudit arrêt, la Cour a expressément affirmé que, « afin de pouvoir être adoptées sur le fondement des articles 60 CE et 301 CE, en tant que mesures restrictives frappant des pays tiers, les mesures à l'encontre de personnes physiques doivent viser uniquement les dirigeants desdits pays et les personnes qui sont associées à ces dirigeants ». Ce n'est qu'à l'égard des membres des familles des personnes associées aux dirigeants d'un pays tiers que la Cour a exclu l'application de telles mesures, lorsqu'elles sont arrêtées au seul motif du lien familial des personnes visées avec des associés des dirigeants du pays en cause, indépendamment du comportement personnel des personnes visées (voir point 128 ci-dessus).
- 236 Ne saurait davantage prospérer l'argument des requérants selon lequel, pour une très grande partie d'entre eux, les motifs des actes attaqués se référerait à leurs agissements dans le passé, au demeurant un passé assez lointain dans plusieurs cas. À l'évidence, dans la mesure où les auteurs des actes attaqués avaient décidé de se référer aux agissements concrets de l'une ou de l'autre des personnes ou entités visées par les actes attaqués, il ne pourrait être question que d'agissements dans le passé. Une telle référence ne saurait être considérée comme dépourvue de pertinence au seul motif que les agissements en cause relèvent d'un passé plus ou moins éloigné. À défaut d'arguments et d'éléments de preuve en sens contraire, il est permis de considérer que les personnes qui, dans le passé, ont été personnellement impliquées dans les actes de violence et

de violation des droits fondamentaux que les auteurs des actes attaqués reprochent à ceux qui dirigeaient seuls le Zimbabwe avant la formation du gouvernement d'unité nationale ainsi qu'au parti politique auquel elles appartenaient, en l'occurrence le ZANU-PF, demeurent, au sens de la jurisprudence mentionnée au point 235 ci-dessus, des « associés » des dirigeants de ce pays, de sorte que l'adoption, à leur égard, de mesures restrictives est, selon cette même jurisprudence, loisible.

237 S'agissant de l'argument des requérants selon lequel, en substance, les mesures restrictives litigieuses cibleraient, sur la seule base de leurs agissements dans le passé, des personnes non impliquées dans la politique du gouvernement du Zimbabwe et dépourvues d'influence sur cette dernière, il ne peut qu'être compris en ce sens que les requérants font valoir que les actes attaqués visent, du moins partiellement, des personnes ou des entités qui ne seraient ni des dirigeants du Zimbabwe ni des associés de ces dirigeants.

238 Or, dans le cadre de l'analyse du troisième moyen, le Tribunal a examiné la question de savoir si les motifs mentionnés dans les actes attaqués suffisaient pour justifier l'imposition de ces mesures à l'égard de tous les requérants et a conclu que tel était le cas (voir points 155 à 182 ci-dessus). Au demeurant, il convient de constater que les requérants n'ont pas précisé lesquels d'entre eux étaient concernés par cet argument. De plus, il convient de relever que relèvent de la catégorie d'« associé » des membres des gouvernements d'un pays tiers non seulement la personne impliquée dans la formulation de la politique de ce gouvernement et qui exerce une influence sur celle-ci, mais également la personne impliquée dans l'exécution de cette politique, notamment lorsque la politique en question consiste en la perpétration des violences, des intimidations et des violations des droits fondamentaux du peuple. Pour l'ensemble de ces motifs, cet argument doit être rejeté.

239 Les requérants relèvent également que le nom de certaines personnes a été radié de la liste des personnes soumises aux mesures restrictives en cause. Les requérants mentionnent, à titre d'exemple, MM. Charumbira, Gambe et Kuruneri, qui avaient été soumis aux mesures restrictives arrêtées à l'égard du Zimbabwe jusqu'à 2011, mais à l'égard desquels ces mesures n'ont pas, par la suite, été renouvelées. Selon les requérants, les personnes à l'égard desquelles les mesures restrictives en cause avaient été abrogées avaient initialement été placées sur cette liste en raison de leurs agissements dans le passé. Or, la position du Conseil et de la Commission en ce qui concerne les personnes maintenues sur la liste en question serait arbitraire et méconnaîtrait les principes de sécurité juridique et d'égalité de traitement. En outre, les autorités du Royaume-Uni auraient confirmé que des personnes, qui ne seraient plus associées au ZANU-PF, avaient été radiées de la liste en cause. Il serait ainsi difficile de comprendre pourquoi certaines personnes dont il est prétendu qu'elles auraient été impliquées dans des agissements répréhensibles dans le passé devraient être maintenues sur la liste en question, alors que d'autres en auraient été radiées.

- 240 Les motifs d'inscription, sur la liste des personnes soumises aux mesures restrictives litigieuses, des noms des trois personnes mentionnées par les requérants dans le cadre de cet argument ressortent de l'annexe III du règlement n° 314/2004, dans sa version modifiée par le règlement (CE) n° 77/2009 de la Commission, du 26 janvier 2009, modifiant le règlement n° 314/2004 (JO L 23, p. 5), ainsi que de l'annexe de la position commune 2004/161, telle que modifiée par la position commune 2009/68/PESC du Conseil, du 26 janvier 2009, renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (JO L 23, p. 43). Dans le cas de M. Charumbira, ces motifs mentionnent que l'intéressé est « [a]nciennement vice-ministre de l'administration locale, des travaux publics et du logement [et a]ncien membre du gouvernement ayant conservé des liens avec ce dernier ». Dans le cas de M. Gambe, il est relevé que ce dernier est « [p]résident de la Commission de surveillance électorale » et qu'il « [p]artage la responsabilité des élections frauduleuses de 2005 ». Enfin, pour M. Kuruneri, les deux textes susmentionnés relèvent qu'il est « [a]ncien ministre des finances et du développement économique [et a]ncien membre du gouvernement ayant conservé des liens avec ce dernier ».
- 241 Interrogé, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, sur les raisons pour lesquelles il avait décidé de ne pas renouveler les mesures restrictives arrêtées à l'égard de ces trois personnes, le Conseil a indiqué, en substance, qu'il « souhait[ait] relâcher quelque peu la pression sur le Zimbabwe, compte tenu de l'amélioration de la situation dans le pays ».
- 242 Le Tribunal rappelle qu'il ressort de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004 ainsi que de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2011/101 que les mesures restrictives litigieuses visent les membres du gouvernement du Zimbabwe ainsi que leurs associés, cette dernière catégorie incluant également les « personnes physiques dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe ».
- 243 Toutefois, il ne ressort pas de ces dispositions que le Conseil et la Commission soient tenus d'inscrire sur la liste des personnes visées par lesdites mesures tout membre du gouvernement du Zimbabwe et tout associé d'un tel membre. Compte tenu également de la jurisprudence citée au point 216 ci-dessus, il convient, au contraire, de considérer que ces dispositions doivent être interprétées en ce sens qu'une personne qui n'est ni un membre du gouvernement du Zimbabwe, ni associée à un tel membre, ne saurait être soumise à ces mesures, mais que, s'agissant des membres du gouvernement du Zimbabwe et de leurs associés, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation lui permettant, le cas échéant, de ne pas soumettre une telle personne à ces mesures, s'il estime que, au regard de leurs objectifs, il ne serait pas opportun de le faire.

- 244 En l'espèce, les motifs de non-renouvellement des mesures restrictives en cause pour d'autres personnes sont dépourvus de pertinence pour le cas des requérants.
- 245 En effet, pour conclure que les actes attaqués sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation à l'égard des requérants, il doit être démontré soit qu'ils reposent sur un fondement factuel erroné, soit que les faits retenus à l'égard des requérants sont exacts, mais que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il a considéré qu'il convenait de maintenir en vigueur à leur égard les mesures restrictives litigieuses. Or, s'agissant de la première hypothèse, les requérants ne contestent pas, dans la requête, l'exactitude matérielle des faits relevés à leur égard dans les actes attaqués (voir également points 261 à 263 ci-après). S'agissant de la seconde, les requérants n'expliquent nullement pour quels motifs le Conseil aurait dû considérer qu'il ne convenait pas de renouveler à leur égard les mesures restrictives auxquelles ils étaient soumis.
- 246 L'invocation, vague et générale, des principes d'égalité de traitement et de la sécurité juridique ne saurait combler ces lacunes dans l'argumentation des requérants.
- 247 Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement interdit que des situations comparables soient traitées de manière différente ou que des situations différentes soient traitées de manière égale, à moins que de tels traitements ne soient objectivement justifiés (voir arrêt *Bank Melli Iran/Conseil*, point 192 *supra*, point 56, et la jurisprudence citée). Or, en l'espèce, les requérants n'expliquent pas en quoi leur situation serait comparable à celle des personnes à l'égard desquelles les mesures restrictives n'ont pas été renouvelées.
- 248 Il convient de remarquer, à cet égard, que, si le non-renouvellement à l'égard de ces autres personnes se justifie par des motifs valables, les requérants devaient indiquer quels étaient ces motifs et pourquoi ils s'appliqueraient également dans leur cas. Dans une telle hypothèse, une comparaison avec la situation d'autres personnes et, par conséquent, le recours au principe d'égalité de traitement auraient été superflus. En effet, s'il existe de justes motifs pour lesquels les mesures restrictives en cause n'auraient pas dû être renouvelées à l'égard des requérants, cela est déjà suffisant pour justifier l'annulation des actes attaqués, indépendamment du traitement réservé par le Conseil à d'autres personnes antérieurement soumises aux mêmes mesures restrictives.
- 249 En revanche, si, par hypothèse, le non-renouvellement des mesures restrictives en cause à l'égard d'autres personnes ne se justifiait par aucun motif valable, il s'agirait d'une illégalité commise par le Conseil, laquelle ne saurait profiter aux requérants. Il résulte d'une jurisprudence constante que le principe d'égalité de traitement doit se concilier avec le principe de légalité, selon lequel nul ne peut invoquer, à son profit, une illégalité commise en

faveur d'autrui (voir arrêt *Bank Melli Iran/Conseil*, point 192 *supra*, point 59, et la jurisprudence citée).

- 250 De même, s'agissant de la référence des requérants au principe de la sécurité juridique, il suffit de constater que ceux-ci n'expliquent nullement en quoi ce principe aurait été violé du fait du renouvellement des mesures restrictives en cause à leur égard. En particulier, ils n'allèguent même pas que, au regard des dispositions applicables au moment de l'adoption des actes attaqués, ils étaient en droit d'attendre, en ce qui les concernait, le non-renouvellement des mesures restrictives en cause.
- 251 En conclusion, rien dans les arguments exposés dans la requête à l'appui du deuxième moyen ne démontre que les actes attaqués sont entachés d'une quelconque illégalité ou qu'ils procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation.

Sur les griefs et arguments présentés dans la réplique

- 252 Afin de remettre en cause le bien-fondé des motifs invoqués par les auteurs des actes attaqués pour justifier l'imposition des mesures restrictives litigieuses, les requérants ont avancé, dans leur réplique, une argumentation distincte. Il convient d'examiner ci-après la recevabilité et, le cas échéant, le bien-fondé de cette argumentation. À cet égard, il sera distingué entre l'argumentation relative aux requérants qui sont des personnes physiques et celle relative aux requérants qui sont des personnes morales.

– Sur les requérants qui sont des personnes physiques

- 253 Dans une partie de la réplique, intitulée « La procédure suivie par les défenderesses », il est affirmé que le Conseil et la Commission « présument à tort que les requérants ne contestent pas le bien-fondé des motifs invoqués » pour justifier l'inscription de leurs noms sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause. Les requérants ont produit, en annexe à leur réplique, des « déclarations de témoins » établies par 40 d'entre eux. Ils soutiennent que ces déclarations « ont constitué la première opportunité [qui leur a été] accordée d'exprimer leur point de vue sur les raisons de leur désignation dans les mesures attaquées, ainsi que sur les documents figurant en annexe B19 » au mémoire en défense du Conseil. Dans ces déclarations, les requérants concernés contestent les allégations mentionnées à l'égard de chacun d'eux dans les motifs des actes attaqués. Certaines de ces déclarations sont assorties d'annexes.
- 254 Les requérants ajoutent qu'une grande partie de ceux d'entre eux qui ont fourni une telle déclaration affirme n'avoir jamais vu auparavant les éléments qui ont servi de fondement à l'inscription de leurs noms sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives en cause, pas plus que les documents figurant en annexe B19 du mémoire en défense du Conseil. Ces mêmes requérants affirment ne pas connaître les « sources ou les dates » des

documents inclus dans cette annexe, dont une grande partie sembleraient provenir de leurs adversaires politiques. En tout état de cause, les requérants déclarent que les allégations les concernant « leur causent un grave préjudice et sont en fait complètement infondées ». Ils les « réfutent [...] avec la plus grande fermeté possible, étant donné leur caractère vague ».

- 255 Selon les requérants, dans un certain nombre de cas, ceux d'entre eux qui ont fourni des déclarations expliquent également qu'ils collaboraient étroitement avec le parti MDC dans le cadre du gouvernement d'unité nationale et que, par conséquent, ils ne pouvaient pas comprendre pourquoi ils avaient été soumis aux mesures restrictives litigieuses, alors que leurs homologues du MDC occupant des postes analogues dans le gouvernement ne l'auraient pas été.
- 256 Ensuite, dans la partie de leur réplique consacrée aux « erreurs manifestes d'appréciation », les requérants font valoir que le Conseil et la Commission n'ont pas prouvé que l'inscription de leurs noms sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives en cause était justifiée. Du reste, cette partie de la réplique réitère, en substance, les mêmes arguments que ceux avancés au soutien du deuxième moyen de la requête et qui ont déjà été examinés ci-dessus (voir points 228 à 251 ci-dessus).
- 257 Il est ainsi évident que, dans leur réplique, les requérants contestent l'exactitude matérielle des faits invoqués dans les actes attaqués pour justifier l'imposition à leur égard des mesures restrictives en cause. Or, il est tout aussi évident que l'argumentation avancée dans la requête au soutien du deuxième moyen, telle que résumée aux points 224 à 227 ci-dessus, ne comporte aucune contestation de cette nature.
- 258 C'est, en substance, pour ces motifs que le Conseil conteste la recevabilité de cette partie de l'argumentation des requérants. Pour sa part, la Commission, tout en soulignant le fait que ce n'est que dans leur réplique que les requérants ont, pour la première fois, contesté l'exactitude matérielle des faits allégués à leur égard dans les motifs des actes attaqués, s'abstient de soulever une exception d'irrecevabilité à l'encontre de cette partie de l'argumentation des requérants.
- 259 Invités, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, à répondre aux arguments résumés au point 258 ci-dessus, les requérants ont rappelé qu'ils avaient soulevé, dans leur requête, un moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'ils avaient clairement indiqué, dans la même requête, que les affirmations figurant dans les actes attaqués étaient vagues et non étayées, de sorte qu'ils ne pouvaient pas y répondre quant au fond. Ils ont ajouté qu'aucune critique ne saurait leur être faite, dès lors que, à l'exception du premier requérant, M. Johannes Tomana, les mesures restrictives litigieuses ne leur auraient pas été notifiées. Ils ont en outre rappelé qu'ils avaient demandé au Conseil le « matériel » sur lequel étaient fondées les allégations à leur égard dans les actes attaqués et qu'ils auraient répondu quant au fond auxdites

allégations, après avoir eu connaissance des explications fournies par le Conseil dans son mémoire en défense et des pièces justificatives produites par celui-ci.

260 Le Tribunal rappelle que, en vertu de l'article 48, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Toutefois, un moyen qui constitue l'ampliation d'un moyen énoncé antérieurement, directement ou implicitement, dans la requête introductive d'instance et qui présente un lien étroit avec celui-ci doit être déclaré recevable. Par ailleurs, les arguments dont la substance présente un lien étroit avec un moyen énoncé dans la requête introductive d'instance ne peuvent être considérés comme des moyens nouveaux et leur présentation est admise au stade de la réplique ou de l'audience (voir arrêt du Tribunal du 12 septembre 2012, Italie/Commission, T-394/06, non publié au Recueil, point 48, et la jurisprudence citée).

261 En l'espèce, le Tribunal constate que les requérants n'ont pas affirmé, dans la requête, que les faits invoqués dans les motifs des actes attaqués en ce qui concernait chacun d'entre eux étaient inexacts. En d'autres termes, les requérants n'ont pas contesté, dans la requête, l'exactitude matérielle desdits faits, ce qui, ainsi qu'il a été relevé au point 221 ci-dessus, constitue une condition préalable du contrôle de leur exactitude matérielle par le juge de l'Union. Le deuxième moyen, tel que présenté dans la requête, reprochait aux auteurs des actes attaqués une erreur manifeste, en ce qu'ils ont considéré que les motifs énoncés pour chacun des requérants dans lesdits actes justifiaient l'adoption des mesures restrictives litigieuses à l'encontre du requérant concerné. Le moyen tiré d'une telle erreur, qu'elle soit qualifiée d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation, doit être distingué d'un moyen mettant en cause l'exactitude matérielle des motifs en question. Il ne constitue pas l'ampliation d'un tel moyen ni ne présente avec lui un lien étroit.

262 Par ailleurs, il n'est pas possible de rattacher l'argumentation avancée par les requérants dans leur réplique, dont il est question ci-dessus, à certaines de leurs allégations avancées dans la requête, à propos des premier et quatrième moyens (voir points 81, 82, 90, 108 et 185 ci-dessus). Il y a lieu de rappeler que ces deux moyens ne visent pas à remettre en cause le bien-fondé des actes attaqués et, plus particulièrement, l'exactitude matérielle de leurs motifs mais, respectivement, l'existence d'une base juridique appropriée justifiant leur adoption et le respect des droits de la défense. En outre, et indépendamment même de cette considération, il convient de constater que, si, dans les parties de la requête consacrées aux arguments résumés aux points 81 et 185 ci-dessus, les requérants font référence à l'absence de preuves des « accusations » figurant dans les motifs des actes attaqués, ils n'affirment pas que ces « accusations » sont matériellement inexactes et procèdent encore moins à une réfutation détaillée et circonstanciée de celles-ci. Une telle réfutation détaillée

s'avère d'autant plus nécessaire qu'il existe un grand nombre de requérants et une variété de motifs mentionnés dans les actes attaqués.

- 263 Il s'ensuit que l'argumentation avancée pour la première fois dans la réplique pour remettre en cause l'exactitude matérielle des motifs des actes attaqués constitue un moyen nouveau. Or, il ne saurait être considéré que ce moyen se fonde sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure, dans la mesure où, dès l'introduction de la requête, les requérants connaissaient les motifs énoncés dans les actes attaqués à l'égard de chacun d'entre eux et avaient tout loisir pour contester l'exactitude matérielle de ces motifs.
- 264 Contrairement à ce que font valoir les requérants, la production en cours d'instance par le Conseil, d'une part, de l'annexe B.19 de son mémoire en défense et, d'autre part, de sa réponse à la demande des requérants mentionnée au point 19 ci-dessus ne saurait conduire à une conclusion différente. Il convient de constater que, par l'argumentation qu'ils avancent pour la première fois dans leur réplique, les requérants ne contestent pas la fiabilité ou la pertinence de l'un ou de l'autre élément de preuve étayant les motifs des actes attaqués, mais l'exactitude matérielle de ces motifs eux-mêmes. Toutefois, dans la mesure où les requérants avaient déjà pris connaissance desdits actes avant l'introduction du recours, il leur était certainement possible de contester, déjà dans la requête, l'exactitude matérielle de ces motifs, quand bien même ils n'auraient pas connaissance des éléments de preuve qui les étayeraient. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence mentionnée au point 219 ci-dessus, dans l'hypothèse d'une telle contestation, il incomberait au juge de l'Union de demander à l'autorité compétente la production des éléments de preuve en question et d'examiner si les preuves ainsi produites appuyaient ces motifs. Or, les requérants n'ont pas avancé une telle contestation dans leur requête.
- 265 La considération selon laquelle les requérants auraient pu contester dans la requête l'exactitude matérielle des motifs des actes attaqués qui les concernaient s'avère d'autant plus exacte si l'on tient compte du fait que ces motifs concernent soit les postes, dans le gouvernement ou dans l'administration publique du Zimbabwe, détenus par les requérants, soit leurs agissements allégués. Or, à supposer même que chacun des requérants ait ignoré les éléments de preuve qui appuyaient les motifs énoncés à son égard dans les actes attaqués, chacun était certainement en mesure de déterminer, à la simple lecture des motifs le concernant, s'ils étaient ou non exacts et, dans le dernier cas, d'en contester l'exactitude matérielle déjà dans la requête.
- 266 Il s'ensuit que l'argumentation avancée dans la réplique par les requérants qui sont des personnes physiques, afin de contester l'exactitude matérielle des motifs justifiant l'adoption des mesures restrictives en cause à leur égard, est irrecevable et doit être écartée comme telle, sans être examinée quant au fond.

— Sur les requérants qui sont des personnes morales

- 267 Les affirmations des requérants avancées dans la réplique et résumées au point 253 ci-dessus ne faisant pas de distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, il est évident que l'exactitude matérielle des motifs justifiant l'inscription, sur la liste des entités soumises aux mesures restrictives litigieuses, du nom des personnes morales qui figurent parmi les requérants est également contestée dans la réplique. Or, pour les motifs déjà indiqués (voir points 260 à 266 ci-dessus), cette argumentation doit être écartée comme irrecevable, car tardive.
- 268 Les requérants avancent également dans leur réplique un certain nombre d'autres arguments relatifs à la légalité de l'imposition des mesures restrictives en cause à des personnes morales.
- 269 Ils rappellent que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004 et l'article 5 la décision 2011/101 prévoient le gel de fonds et ressources économiques appartenant aux personnes morales qui sont associées aux membres du gouvernement du Zimbabwe ou « dont les activités portent gravement atteinte à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'État de droit au Zimbabwe ». Il s'ensuit, selon les requérants, que les auteurs des actes attaqués n'étaient pas en droit de soumettre à un tel gel de fonds des entités prétendument associées à des associés du gouvernement, au gouvernement en général ou à une faction du gouvernement, ou à un ministère.
- 270 Sur cette base, premièrement, les requérants remettent en cause le gel de fonds de la cent-treizième requérante, Divine Homes. Celle-ci serait prétendument associée à un associé allégué du gouvernement, en l'occurrence le sixième requérant, M. David Chapfika. Selon les requérants, même à admettre que M. David Chapfika soit un associé du gouvernement, ce qu'ils contestent, cette seule qualité serait insuffisante pour justifier le gel de fonds de la cent-treizième requérante.
- 271 Deuxièmement, aucun membre du gouvernement ne serait mentionné, dans les actes attaqués, comme étant associé aux cent-quinzième à cent-vingt et unième requérantes, Jongwe Printing, M & S Syndicate (Private) Ltd, Osleg, Swift Investments (Private) Ltd, Zidco Holdings (Private) Ltd, Zimbabwe Defence Industries ou Zimbabwe Mining Development. La condition préalable essentielle à l'inclusion de ces entités parmi celles visées par les mesures restrictives litigieuses ne serait donc pas remplie.
- 272 Troisièmement, il ressortirait de la jurisprudence du Tribunal que les motifs avancés dans les actes attaqués pour justifier le gel des fonds et des ressources économiques des entités en question seraient insuffisants. Les auteurs des actes attaqués auraient dû effectuer une analyse au cas par cas afin d'évaluer, d'une part, dans quelle mesure chaque entité était détenue ou contrôlée et, d'autre part, la nature du prétendu contrôle et sa pertinence au regard des mesures restrictives litigieuses. Aucune analyse de cette nature n'aurait été effectuée à l'égard desdites entités.

- 273 Quatrièmement, enfin, il aurait été proposé au Conseil de retirer le nom de Zimbabwe Mining Development de la liste des entités visées par les mesures restrictives litigieuses et le Conseil et la Commission n'auraient pas expliqué pourquoi cette proposition n'a finalement pas été suivie.
- 274 Interrogés, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, sur le moyen de la requête auquel ces arguments se rattachent ainsi que, le cas échéant, sur la question de savoir s'il existe des éléments de droit et de fait révélés pendant la procédure qui justifieraient la présentation de ces arguments pour la première fois dans la réplique, les requérants ont répondu que ces arguments se rattachaient aux trois premiers moyens du recours et que, en outre, ils répondaient à certains arguments avancés par le Conseil dans son mémoire en défense.
- 275 Le Tribunal constate que les arguments résumés aux points 272 et 273 ci-dessus soulèvent, en substance, une question ayant trait au caractère suffisant de la motivation des actes attaqués, que le Tribunal doit, le cas échéant, contrôler d'office (voir arrêt de la Cour du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 67, et la jurisprudence citée). Il s'ensuit qu'il convient d'examiner ces arguments quant au fond.
- 276 Pour étayer leur argument résumé au point 272 ci-dessus, les requérants invoquent les arrêts du Tribunal du 9 juillet 2009, *Melli Bank/Conseil* (T-246/08 et T-332/08, Rec. p. II-2629), du 7 décembre 2011, *HTTS/Conseil* (T-562/10, Rec. p. II-8087), et du 26 octobre 2012, *CF Sharp Shipping Agencies/Conseil* (T-53/12, non encore publié au Recueil). Or, aucun de ces arrêts ne saurait appuyer l'argumentation des requérants.
- 277 Il est certes exact que, dans l'arrêt *Melli Bank/Conseil*, point 276 supra (point 146), le Tribunal a relevé que la disposition en cause dans cette affaire exigeait une appréciation au cas par cas, en ce qui concernait l'entité concernée, de la qualité d'entité « détenue ou contrôlée » et que, outre l'indication de la base légale de la mesure adoptée, l'obligation de motivation à laquelle l'auteur de cette mesure était tenu portait précisément sur cette circonstance. Toutefois, indépendamment même de la circonstance que cet arrêt concerne l'interprétation et l'application d'une disposition différente de celles en cause en l'espèce, il convient en tout état de cause de constater que, en l'espèce, les auteurs des actes attaqués ont effectivement procédé à une analyse au cas par cas et motivé les actes attaqués sur la base des résultats de celle-ci.
- 278 Ainsi qu'il a été relevé dans le cadre de l'analyse du troisième moyen, les actes attaqués exposent à suffisance de droit les motifs ayant justifié l'inscription, sur la liste des personnes et entités visées par les mesures restrictives en cause, des noms de l'intégralité des requérantes, y compris celui de la cent-vingt-et-unième requérante, Zimbabwe Mining Development. En effet, les actes attaqués exposent, pour chaque requérant, tant personne

physique que personne morale, les motifs spécifiques et particuliers qui justifient l'imposition, à son égard, des mesures restrictives litigieuses. En outre, les auteurs des actes attaqués n'avaient pas spécifiquement à justifier pourquoi ils n'ont pas décidé de suivre une proposition tendant au retrait, de ladite liste, du nom de la cent-vingt-et-unième requérante.

- 279 Par ailleurs, il y a lieu de relever que le Tribunal avait invoqué la considération susvisée de l'arrêt *Melli Bank/Conseil*, point 276 *supra* (point 146), afin de rejeter un argument du Conseil selon lequel il n'y aurait pas lieu de mentionner, dans les décisions en cause dans cette affaire, les noms des entités détenues ou contrôlées auxquelles les mesures de gel des fonds s'appliquaient. Cette considération est donc dépourvue de pertinence pour la présente affaire où les noms de toutes les entités auxquelles s'appliquent les mesures restrictives litigieuses sont clairement mentionnés dans les actes attaqués.
- 280 Dans les deux autres arrêts invoqués par les requérants, le Tribunal a annulé les actes attaqués pour violation de l'obligation de motivation. Or, en l'espèce, il a déjà été jugé, dans le cadre de l'analyse du troisième moyen, que les actes attaqués étaient motivés à suffisance de droit à l'égard de tous les requérants. Partant, les deux autres arrêts invoqués par les requérants sont également dépourvus de pertinence en l'espèce.
- 281 S'agissant des arguments résumés aux points 269 et 270 ci-dessus, ils présentent un lien avec l'argument avancé dans le cadre du deuxième moyen et résumé au point 237 ci-dessus, de telle sorte qu'ils constituent une ampliation du deuxième moyen et doivent être jugés recevables.
- 282 En ce qui concerne le fond, les arguments en cause ne sauraient prospérer. La thèse des requérants est, en substance, que seules les entités appartenant à, ou contrôlées par, les membres du gouvernement du Zimbabwe peuvent être considérées comme leur étant associées, au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004 et de l'article 5 de la décision 2011/101. Cette thèse ne saurait être admise. Une interprétation des deux dispositions en cause selon laquelle les entités appartenant à, ou contrôlées par, des personnes physiques (ou, le cas échéant, morales) associées aux membres du gouvernement du Zimbabwe peuvent également être soumises aux mesures restrictives prévues par ces dispositions est tout à fait conciliable avec leur libellé. Il en va de même de l'interprétation selon laquelle les entités appartenant à, ou contrôlées par, le gouvernement du Zimbabwe lui-même doivent être considérées comme étant associées, au sens de ces deux dispositions, aux membres de ce gouvernement.
- 283 De plus, cette interprétation des dispositions susvisées est la seule conforme à l'objectif des mesures restrictives en cause (voir point 97 ci-dessus). L'interprétation suggérée par les requérants risquerait de priver ces mesures d'une grande partie, voire de la totalité, de leur effet utile. Il serait en effet

paradoxal de soumettre une personne physique associée aux membres du gouvernement du Zimbabwe à un gel de ses fonds et de ses ressources économiques, sans pouvoir étendre ce gel aux entités que cette personne physique contrôle, directement ou indirectement. Dans un tel cas, il serait très simple pour la personne physique concernée d'éviter le gel de fonds institué par les mesures restrictives en cause par l'utilisation à cette fin des personnes morales ou d'autres entités qu'elle contrôle. Cela serait également le cas s'il était admis que les dispositions susvisées n'autorisent pas la mise en œuvre d'un gel de fonds et de ressources économiques à l'égard des entités directement contrôlées par le gouvernement ou l'État du Zimbabwe.

- 284 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de rejeter le deuxième moyen.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation des droits fondamentaux des requérants ainsi que du principe de proportionnalité

- 285 La majeure partie de l'argumentation des requérants à l'appui de ce moyen consiste en des références à la jurisprudence et à divers textes, à savoir la charte des droits fondamentaux, la charte des Nations unies, le document 15114/05 du Conseil, du 2 décembre 2005, intitulé « Lignes directrices 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 », l'avis du CEPD mentionné au point 210 ci-dessus et un rapport de l'Independent Reviewer of Terrorism Legislation (contrôleur indépendant de la législation antiterroriste du Royaume-Uni).
- 286 Pour l'essentiel, les requérants invoquent, de manière assez succincte, une violation de leurs droits fondamentaux ainsi que du principe de proportionnalité. Ils rappellent leur argumentation, déjà examinée dans le cadre de l'analyse du premier moyen, notamment au point 106 ci-dessus, selon laquelle les mesures restrictives litigieuses ne poursuivent aucun objectif légitime de la PESC. Toutefois, selon eux, à supposer qu'elles poursuivent un tel objectif, elles sont disproportionnées par rapport à cet objectif. À l'appui de ce grief, les requérants invoquent de manière lapidaire certains arguments déjà examinés et rejetés ci-dessus. En particulier, ils font valoir que, à l'égard de certains d'entre eux, il ne leur est même pas reproché dans les actes attaqués d'avoir été responsables, au moment de l'adoption des mesures en cause, de la politique du gouvernement du Zimbabwe ou d'avoir exercé une influence sur cette dernière. Ils invoquent également, en substance, un défaut de motivation des actes attaqués, en ce que leurs auteurs n'auraient pas expliqué en quoi les mesures restrictives litigieuses pouvaient contribuer à la réalisation d'un quelconque objectif légitime de la PESC. Ils rappellent également que le GPA appelle à la levée des mesures restrictives. Il n'est pas nécessaire d'analyser davantage ces arguments, dans la mesure où ils recourent largement ceux, beaucoup plus étoffés, soulevés dans le cadre des trois premiers moyens. Pour les motifs déjà exposés dans le cadre de l'analyse de ces moyens, il convient

d'écarter également ces arguments qui, au demeurant, ne présentent aucun lien avec le principe de proportionnalité.

287 Les requérants invoquent également, à l'appui de leur grief selon lequel les mesures restrictives en cause seraient « disproportionnées », la prétendue « grande portée » desdites mesures, leur « impact négatif grave en termes économiques et de réputation » ainsi que la « nature des accusations » à leur encontre figurant dans les motifs des actes attaqués.

288 Dès lors que, dans leur argumentation, les requérants se réfèrent également, ne fût-ce que par renvoi, à d'autres textes, au respect de la vie privée et familiale, à la liberté d'entreprise et au droit de propriété, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux, « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ». En outre, aux termes de l'article 16 de la même charte, « [l]a liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ». Enfin, l'article 17, paragraphe 1, de ladite charte dispose :

« Toute 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. »

289 En l'espèce, il ne fait pas de doute que les mesures restrictives que comportent les actes attaqués entraînent des limitations dans l'exercice par les requérants de leurs droits fondamentaux tels qu'ils sont visés ci-dessus (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 119 supra, point 358, et arrêt du Tribunal du 28 mai 2013, Trabelsi e.a./Conseil, T-187/11, non encore publié au Recueil, point 76).

290 Cependant, selon une jurisprudence constante, ces droits fondamentaux ne jouissent pas, en droit de l'Union, d'une protection absolue, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, non encore publié au Recueil, point 121, et arrêt Makhoulf/Conseil, point 204 supra, point 99, et la jurisprudence citée). 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 Makhoulf/Conseil, point 204 supra, point 97, et la jurisprudence citée).

291 En particulier, l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux énonce à cet égard, d'une part, que « [t]oute limitation de l'exercice des droits

et libertés reconnus par la [c]harte [des droits fondamentaux] doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » et, d'autre part, que, « [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 libertés d'autrui ».

- 292 Or, la limitation à l'exercice des droits fondamentaux visés ci-dessus et dont sont titulaires les requérants doit être regardée comme ayant été « prévue par la loi » dès lors que, ainsi qu'il ressort des développements ci-dessus relatifs au premier et deuxième moyens, les critères énoncés à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004 ainsi qu'à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2011/101 ont été respectés.
- 293 Par ailleurs, il résulte de l'analyse du premier moyen que les mesures en question contribuent effectivement à la réalisation des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (voir point 93 ci-dessus).
- 294 Dans ces conditions, le présent moyen ne saurait qu'être compris en ce sens que les requérants invoquent une violation du principe de proportionnalité, dont l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux commande le respect.
- 295 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le principe de proportionnalité, en tant que principe général du droit de l'Union, 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. 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 (arrêts de la Cour du 12 juillet 2001, *Jippes e.a.*, C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81, et du Tribunal du 6 mai 2010, *Comune di Napoli/Commission*, T-388/07, non publié au Recueil, point 143).
- 296 Cependant, il y a également lieu de rappeler que, s'agissant du contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité, la Cour a jugé qu'il convenait de reconnaître un large pouvoir d'appréciation au législateur de l'Union dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Elle en a déduit que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée en ces domaines, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir arrêt *Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, point 290 *supra*, point 120, et la jurisprudence citée).
- 297 En l'espèce, il convient de rappeler que, comme il a été relevé au point 97 ci-dessus, les mesures restrictives litigieuses visent à obtenir des personnes et

des entités concernées par elles le rejet des politiques qui ont pour effet d'étouffer les droits de l'homme et la liberté d'expression et d'entraver la bonne gestion des affaires publiques. Certes, il s'agit de mesures censées agir de manière indirecte, l'idée qui les sous-tend étant que ceux qu'elles visent rejeteront les politiques susmentionnées pour voir les restrictions auxquelles ils sont soumis abrogées à leur égard. Toutefois, dans le cas d'un État tiers souverain, comme le Zimbabwe, il va de soi que ce n'est que de manière indirecte que l'Union pourrait influencer sur ses politiques.

- 298 Il importe également de rappeler que les actes attaqués font suite à la profonde préoccupation des autorités de l'Union au regard de la situation au Zimbabwe et dont elles ont fait état pour la première fois dix ans auparavant (voir point 1 ci-dessus). Or, cette préoccupation, dont le caractère justifié n'a pas été contesté par les requérants dans le cadre de la présente procédure, persistait encore au moment de l'adoption des actes attaqués. Il ne saurait dès lors être reproché aux autorités compétentes de l'Union une violation du principe de proportionnalité du fait qu'elles ont maintenu en vigueur les mesures restrictives déjà arrêtées et en ont étendu la portée, avec l'intention de mettre fin à une situation profondément préoccupante de si longue durée (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, point 290 *supra*, point 126).
- 299 De plus, il convient de constater que les requérants n'ont mentionné aucune mesure concrète moins contraignante dont l'effet serait semblable à celui des mesures litigieuses et qui serait susceptible d'atteindre les mêmes objectifs.
- 300 Il y a lieu de noter encore que les mesures restrictives litigieuses présentent, par nature, un caractère temporaire et réversible et ne portent, dès lors, pas atteinte au « contenu essentiel » des droits fondamentaux invoqués par les requérants. Il en est d'autant plus ainsi que tous les requérants sont des personnes physiques ou morales établies au Zimbabwe et non à l'intérieur de l'Union, ce qui fait que les inconvénients résultant desdites mesures, quoique incontestablement importants, ne sont pas aussi contraignants que dans le cas de personnes physiques ou morales établies à l'intérieur de l'Union.
- 301 Enfin, il y a lieu de relever que tant le règlement n° 314/2004 que la décision 2011/101 prévoient des exceptions aux mesures restrictives qu'ils instituent. Ainsi, aux termes de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 314/2004, peut être autorisé par les autorités compétentes le déblocage de fonds ou ressources économiques « nécessaires à des dépenses de base, y compris celles qui sont consacrées à des vivres, des loyers ou des remboursements de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services publics », ou « destinés exclusivement au paiement d'honoraires raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques ». En outre, l'article 4, paragraphes 3 à 5, de la décision 2011/101 prévoit des dérogations à l'interdiction d'entrée ou de passage en transit sur le territoire des États membres, notamment « lorsque le déplacement

d'une personne se justifie pour des raisons humanitaires urgentes et impérieuses ».

- 302 Au regard de l'ensemble de ces éléments et compte tenu, notamment, de la jurisprudence citée au point 298 ci-dessus, le Tribunal considère que le caractère proportionné des mesures restrictives litigieuses est établi. Il convient, dès lors, de rejeter le cinquième moyen et, par conséquent, le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

- 303 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé en leurs conclusions, il convient de les condamner aux dépens du Conseil et de la Commission, conformément aux conclusions de ces derniers. Le Royaume-Uni supportera ses propres dépens, conformément à l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **M. Johannes Tomana et les 120 autres requérants dont les noms figurent en annexe supporteront leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission européenne.**
- 3) **Le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord supportera ses propres dépens.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 avril 2015.

Signatures

Annexe

Liste des requérants

Johannes Tomana, demeurant à Harare (Zimbabwe),
Titus Mehliwa Johna Abu Basutu, demeurant à Harare,
Happyton Mabhuya Bonyongwe, demeurant à Harare,
Flora Buka, demeurant à Harare,
Wayne Bvudzijena, demeurant à Harare,
David Chapfika, demeurant à Harare,
George Charamba, demeurant à Harare,
Faber Edmund Chidarikire, demeurant à Harare,
Tinaye Chigudu, demeurant à Harare,
Aeneas Soko Chigwedere, demeurant à Harare,
Phineas Chihota, demeurant à Harare,
Augustine Chihuri, demeurant à Harare,
Patrick Anthony Chinamasa, demeurant à Harare,
Edward Takaruza Chindori-Chininga, demeurant à Harare,
Joseph Chinotimba, demeurant à Harare,
Tongesai Shadreck Chipanga, demeurant à Harare,
Augustine Chipwere, demeurant à Harare,
Constantine Chiwenga, demeurant à Harare,
Ignatius Morgan Chiminya Chombo, demeurant à Harare,
Martin Dinha, demeurant à Harare,
Nicholas Tasunungurwa Goche, demeurant à Harare,
Gideon Gono, demeurant à Harare,
Cephas T. Gurira, demeurant à Harare,
Stephen Gwekwerere, demeurant à Harare,
Newton Kachepa, demeurant à Harare,
Mike Tichafa Karakadzai, demeurant à Harare,

Saviour Kasukuwere, demeurant à Harare,
Jawet Kazangarare, demeurant à Harare,
Sibangumuzi Khumalo, demeurant à Harare,
Nolbert Kunonga, demeurant à Harare,
Martin Kwainona, demeurant à Harare,
R. Kwenda, demeurant à Harare,
Andrew Langa, demeurant à Harare,
Musarashana Mabunda, demeurant à Harare,
Jason Max Kokerai Machaya, demeurant à Harare,
Joseph Mtakwese Made, demeurant à Harare,
Edna Madzongwe, demeurant à Harare,
Shuvai Ben Mahofa, demeurant à Harare,
Titus Maluleke, demeurant à Harare,
Paul Munyaradzi Mangwana, demeurant à Harare,
Reuben Marumahoko, demeurant à Harare,
G. Mashava, demeurant à Harare,
Angeline Masuku, demeurant à Harare,
Cain Ginyilitshe Ndabazekhaya Mathema, demeurant à Harare,
Thokozile Mathuthu, demeurant à Harare,
Innocent Tonderai Matibiri, demeurant à Harare,
Joel Biggie Matiza, demeurant à Harare,
Brighton Matonga, demeurant à Harare,
Cairo Mhandu, demeurant à Harare,
Fidellis Mhonda, demeurant à Harare,
Amos Bernard Midzi, demeurant à Harare,
Emmerson Dambudzo Mnangagwa, demeurant à Harare,
Kembo Campbell Dugishi Mohadi, demeurant à Harare,

Gilbert Moyo, demeurant à Harare,
Jonathan Nathaniel Moyo, demeurant à Harare,
Sibusio Bussie Moyo, demeurant à Harare,
Simon Khaya Moyo, demeurant à Harare,
S. Mpabanga, demeurant à Harare,
Obert Moses Mpofu, demeurant à Harare,
Cephas George Msipa, demeurant à Harare,
Henry Muchena, demeurant à Harare,
Olivia Nyembesi Muchena, demeurant à Harare,
Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, demeurant à Harare,
C. Muchono, demeurant à Harare,
Tobaiwa Mudede, demeurant à Harare,
Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, demeurant à Harare,
Columbus Mudonhi, demeurant à Harare,
Bothwell Mugariri, demeurant à Harare,
Joyce Teurai Ropa Mujuru, demeurant à Harare,
Isaac Mumba, demeurant à Harare,
Simbarashe Simbanenduku Mumbengegwi, demeurant à Harare,
Herbert Muchemwa Murerwa, demeurant à Harare,
Munyaradzi Musariri, demeurant à Harare,
Christopher Chindoti Mushohwe, demeurant à Harare,
Didymus Noel Edwin Mutasa, demeurant à Harare,
Munacho Thomas Alvar Mutezo, demeurant à Harare,
Ambros Mutinhiri, demeurant à Harare,
S. Mutsvunguma, demeurant à Harare,
Walter Mzembi, demeurant à Harare,
Morgan S. Mzilikazi, demeurant à Harare,

Sylvester Nguni, demeurant à Harare,
Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, demeurant à Harare,
John Landa Nkomo, demeurant à Harare,
Michael Reuben Nyambuya, demeurant à Harare,
Magadzire Hubert Nyanhongo, demeurant à Harare,
Douglas Nyikayaramba, demeurant à Harare,
Sithembiso Gile Glad Nyoni, demeurant à Harare,
David Pagwese Parirenyatwa, demeurant à Harare,
Dani Rangwani, demeurant à Harare,
Engelbert Abel Rugeje, demeurant à Harare,
Victor Tapiwe Chashe Rungani, demeurant à Harare,
Richard Ruwodo, demeurant à Harare,
Stanley Urayayi Sakupwanya, demeurant à Harare,
Tendai Savanhu, demeurant à Harare,
Sydney Tigere Sekeramayi, demeurant à Harare,
Lovemore Sekeremayi, demeurant à Harare,
Webster Kotiwani Shamu, demeurant à Harare,
Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, demeurant à Harare,
Perence Samson Chikerema Shiri, demeurant à Harare,
Etherton Shungu, demeurant à Harare,
Chris Sibanda, demeurant à Harare,
Jabulani Sibanda, demeurant à Harare,
Misheck Julius Mpande Sibanda, demeurant à Harare,
Phillip Valerio Sibanda, demeurant à Harare,
David Sigauke, demeurant à Harare,
Absolom Sikosana, demeurant à Harare,
Nathaniel Charles Tarumbwa, demeurant à Harare,

Edmore Veterai, demeurant à Harare,
Patrick Zhuwao, demeurant à Harare,
Paradzai Willings Zimondi, demeurant à Harare,
Cold Comfort Farm Cooperative Trust, établie à Harare,
Comoil (Private) Ltd, établie à Harare,
Divine Homes (Private) Ltd, établie à Harare,
Famba Safaris (Private) Ltd, établie à Harare,
Jongwe Printing and Publishing Company (Private) Ltd, établie à Harare,
M & S Syndicate (Private) Ltd, établie à Harare,
Osleg (Private) Ltd, établie à Harare,
Swift Investments (Private) Ltd, établie à Harare,
Zidco Holdings (Private) Ltd, établie à Harare,
Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, établie à Harare,

Table des matières

Antécédents du litige

Procédure et conclusions des parties

En droit

1. Sur les requérants décédés
2. Sur l'existence d'un mandat donné aux avocats ayant signé le recours par tous les requérants qui sont des personnes physiques
3. Sur la persistance de l'intérêt à agir des requérants
4. Sur certains arguments avancés par la Commission pour contester la recevabilité du recours
5. Sur le fond

Sur le premier moyen, tiré de l'absence de base juridique appropriée pour l'inclusion, parmi les personnes visées par les mesures restrictives en cause, des personnes ou des entités qui ne sont ni des dirigeants du Zimbabwe ni leurs associés

Sur la base juridique des décisions 2011/101 et 2012/97 et de la décision d'exécution 2012/124

Sur la base juridique du règlement d'exécution n° 151/2012

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

Rappel de la jurisprudence pertinente

Sur les motifs de l'adoption et de la reconduction de mesures restrictives à l'égard du Zimbabwe

Sur les motifs spécifiques, justifiant l'adoption et la reconduction des mesures restrictives litigieuses à l'égard de chacun des requérants

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des droits de la défense

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

Observations liminaires

Sur les griefs et arguments présentés dans la requête

Sur les griefs et arguments présentés dans la réplique

- Sur les requérants qui sont des personnes physiques
- Sur les requérants qui sont des personnes morales

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation des droits fondamentaux des requérants ainsi que du principe de proportionnalité

Sur les dépens

* Langue de procédure : l'anglais.