



La Cour confirme les actes du Conseil maintenant le Hamas sur la liste européenne des organisations terroristes

Le Tribunal n'aurait pas dû annuler le maintien du Hamas sur cette liste au motif que le Conseil n'avait pas authentifié par une signature les exposés des motifs individuels de ces actes

Par un arrêt du 4 septembre 2019, Hamas/Conseil ¹, le Tribunal avait annulé, dans le cadre d'un recours en annulation exercé au titre de l'article 263 TFUE, quatre actes du Conseil de l'Union européenne adoptés en 2018 ² qui avaient maintenu le Hamas sur la liste annexée à la position commune 2001/931/PESC. Celui-ci avait été inscrit en tant qu'organisation impliquée dans des actes de terrorisme et faisait, à ce titre, l'objet de mesures de gel de fonds et de ressources économiques. Tout en rejetant sept des huit moyens alors invoqués par le Hamas pour contester son inscription, le Tribunal avait annulé les actes attaqués, en tant que ceux-ci concernaient cette organisation, en raison du défaut d'authentification par le Conseil, au moyen d'une signature, des exposés des motifs relatifs à ces actes, ces exposés des motifs figurant dans des documents distincts. Le Tribunal s'était référé à cet égard à l'exigence de signature posée à l'article 297, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE ainsi qu'à l'article 15 du règlement intérieur du Conseil ³.

La Cour, en formation de grande chambre, annule l'arrêt du Tribunal du 4 septembre 2019. Elle juge que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les exposés des motifs se rapportant au maintien du Hamas sur les listes annexées aux actes attaqués auraient dû, au même titre que ces actes eux-mêmes, lesquels comportent une motivation générale, être signés par le président et le secrétaire général du Conseil. En outre, ces exposés des motifs avaient été adoptés par le Conseil simultanément auxdits actes, auxquels ils étaient joints de manière indissociable, et leur authenticité n'avait pas été valablement mise en cause.

Appréciation de la Cour

¹ Arrêt du 4 septembre 2019, Hamas/Conseil, [T-308/18](#).

² Décision (PESC) 2018/475 du Conseil, du 21 mars 2018, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2017/1426 (JO 2018, L 79, p. 26) ; règlement d'exécution (UE) 2018/468 du Conseil, du 21 mars 2018, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2017/1420 (JO 2018, L 79, p. 7) ; décision (PESC) 2018/1084 du Conseil, du 30 juillet 2018, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2018/475 (JO 2018, L 194, p. 144) ; règlement d'exécution (UE) 2018/1071 du Conseil, du 30 juillet 2018, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) 2018/468 (JO 2018, L 194, p. 23).

³ Selon l'article 15 du règlement intérieur du Conseil, intitulé « Signature des actes » : « Le texte des actes adoptés par le Parlement européen et le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire, ainsi que celui des actes adoptés par le Conseil, est revêtu de la signature du président en exercice lors de leur adoption et de celle du secrétaire général. Le secrétaire général peut déléguer sa signature à des directeurs généraux du secrétariat général. » [Décision 2009/937/UE du Conseil, du 1^{er} décembre 2009, portant adoption de son règlement intérieur (JO 2009, L 325, p. 35)].

La Cour rappelle, en premier lieu, qu'il ressort de l'arrêt Commission/BASF ⁴, sur lequel le Tribunal s'est fondé dans l'arrêt sous pourvoi, que la signature manuscrite d'un acte, notamment par le président de l'institution qui l'a adopté, constitue un moyen d'authentification de celui-ci, ayant pour but d'assurer la sécurité juridique en figeant, dans les langues faisant foi, le texte adopté par cette institution. Une telle authentification permet ainsi de vérifier, en cas de contestation, la correspondance parfaite des textes notifiés ou publiés avec les textes tels qu'adoptés et avec la volonté de leur auteur. Si, dans cet arrêt, la Cour a également rappelé que le dispositif et la motivation d'une décision constituent un tout indivisible, la Cour observe que, à la différence de la décision en cause dans ledit arrêt, les actes litigieux sont revêtus de la signature du président de l'institution qui les a adoptés, à savoir le Conseil, et de son secrétaire général. En outre, ces actes, tels qu'ils ont été publiés, comportent une motivation générale. La Cour relève également que, dans l'arrêt Commission/BASF, la question soulevée n'était pas celle de savoir si l'intégralité de la motivation d'un acte doit être authentifiée au moyen d'une signature lorsqu'une partie de cette motivation figure dans un document distinct, mais celle, notamment, de l'absence de correspondance entre le texte d'une décision telle qu'adoptée par son auteur et le texte de la même décision telle que publiée et notifiée. Au regard de ces divers éléments, la Cour conclut que les considérations qu'elle a faites dans l'arrêt Commission/BASF ne peuvent pas être transposées à la présente affaire.

La Cour rappelle, en deuxième lieu, sa jurisprudence selon laquelle les actes prévoyant des mesures restrictives, tels que les actes litigieux, présentent une nature particulière en ce qu'ils s'apparentent, à la fois, à des actes de portée générale, dans la mesure où ils s'adressent à une catégorie de destinataires déterminés de manière générale et abstraite, et à un faisceau de décisions individuelles à l'égard des personnes et entités dont les noms figurent sur les listes contenues dans leurs annexes. Il découle de la règle énoncée à l'article 297, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE que les actes litigieux, qui constituent des actes non législatifs adoptés sous la forme soit de règlements, soit de décisions n'indiquant pas de destinataire, doivent être signés par le président du Conseil, dans la mesure où ils s'apparentent à des actes de portée générale au sens de cette jurisprudence. En revanche, pour autant que les actes litigieux s'apparentent à un faisceau de décisions individuelles, ils ne sont pas soumis à une telle obligation de signature, mais uniquement à l'obligation de notification découlant de l'article 297, paragraphe 2, troisième alinéa. Il en va ainsi des exposés des motifs qui accompagnaient les actes litigieux, tels que notifiés au Hamas, qui ne relèvent pas de la nature générale de ces actes mais de l'aspect de ceux-ci les apparentant à un faisceau de décisions individuelles. Partant, le président du Conseil ne doit pas signer, en plus de l'acte comportant une motivation à caractère général des mesures restrictives, l'exposé des motifs individuels relatif à un tel acte. Il suffit que cet exposé des motifs soit dûment authentifié par d'autres moyens.

Selon la Cour, l'interprétation de l'article 15 du règlement intérieur du Conseil aboutit à la même solution. Cet article devant être lu à la lumière des dispositions du traité pertinentes, il ne saurait être interprété en ce sens qu'il imposerait au président et au secrétaire général de cette institution une exigence de signature plus stricte que celle découlant de l'article 297, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE. La Cour souligne qu'une telle obligation formelle de signature de l'exposé des motifs individuels ne peut pas non plus être déduite de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE. Les exigences découlant de cette obligation ne sauraient en effet se confondre avec celles tenant à l'authentification d'un acte de l'Union, le contrôle du respect de cette dernière exigence constituant un préalable à tout autre contrôle de cet acte. La Cour juge ainsi le premier moyen du pourvoi fondé et annule l'arrêt du Tribunal.

L'affaire étant, conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour, en état d'être jugée, la Cour constate, en troisième lieu, que le Conseil a produit des documents démontrant que les exposés des motifs avaient été adoptés simultanément aux actes litigieux signés par le président et le secrétaire général du Conseil auxquels ils étaient joints de manière indissociable et que le Hamas n'invoque aucun indice de nature à mettre en cause la correspondance parfaite entre le texte des exposés des motifs qui lui ont été notifiés et celui adopté par le Conseil.

⁴ Arrêt du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a., [C-137/92 P](#).

L'authenticité de ces exposés des motifs n'ayant pas été valablement mise en cause par le Hamas, la Cour conclut au rejet, dans son ensemble, du recours formé par le Hamas.

RAPPEL : La Cour de justice peut être saisie d'un pourvoi, limité aux questions de droit, contre un arrêt ou une ordonnance du Tribunal. En principe, le pourvoi n'a pas d'effet suspensif. S'il est recevable et fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Dans le cas où l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut trancher elle-même définitivement le litige. Dans le cas contraire, elle renvoie l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision rendue par la Cour dans le cadre du pourvoi.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.