

## Affaire T-228/02

### Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contre Conseil de l'Union européenne

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme — Gel des fonds — Recours en annulation — Droits de la défense — Motivation — Droit à une protection juridictionnelle effective — Recours en indemnité »

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre) du 12 décembre 2006 . . . . . II - 4674

#### Sommaire de l'arrêt

1. *Procédure — Décision remplaçant en cours d'instance la décision attaquée*
2. *Recours en annulation — Compétence du juge communautaire — Recours dirigé contre une position commune adoptée en vertu des titres V et VI du traité de l'Union européenne (Art. 230 CE; art. 15 UE, 34 UE, 35 UE et 46 UE)*

3. *Droit communautaire — Principes — Droits de la défense — Décision de gel des fonds prise à l'encontre de certaines personnes et entités soupçonnées d'activités terroristes*  
(Art. 249 CE; règlement du Conseil n° 2580/2001, art. 2, § 3; décision du Conseil 2005/930)
4. *Droit communautaire — Principes — Droits de la défense — Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies imposant la prise de mesures restrictives à l'encontre de personnes et entités non déterminées soupçonnées d'activités terroristes — Mise en œuvre par la Communauté dans l'exercice d'un pouvoir propre*  
(Art. 60 CE, 301 CE et 308 CE; règlement du Conseil n° 2580/2001)
5. *Droit communautaire — Principes — Droits de la défense — Décision de gel des fonds prise à l'encontre de certaines personnes et entités soupçonnées d'activités terroristes*  
(Position commune 2001/931, art. 1<sup>er</sup>, § 4; règlement du Conseil n° 2580/2001, art. 2, § 3)
6. *Union européenne — Politique étrangère et de sécurité commune — Coopération policière et judiciaire en matière pénale — Obligation de coopération loyale entre les États membres et les institutions communautaires*  
(Art. 10 CE; position commune 2001/931, art. 1<sup>er</sup>, § 4; règlement du Conseil n° 2580/2001, art. 2, § 3)
7. *Droit communautaire — Principes — Droits de la défense — Décision de gel des fonds prise à l'encontre de certaines personnes et entités soupçonnées d'activités terroristes*  
(Position commune 2001/931, art. 1<sup>er</sup>, § 4 et 6)
8. *Actes des institutions — Motivation — Obligation — Portée*  
(Art. 253 CE; règlement du Conseil n° 2580/2001)
9. *Actes des institutions — Motivation — Obligation — Portée*  
(Art. 253 CE; position commune 2001/931, art. 1<sup>er</sup>, § 4 et 6; règlement du Conseil n° 2580/2001)
10. *Communautés européennes — Contrôle juridictionnel de la légalité des actes des institutions*  
(Art. 230, al. 2, CE; position commune 2001/931, art. 1<sup>er</sup>, § 4 et 6; règlement du Conseil n° 2580/2001, art. 2, § 3)

1. Lorsqu'une décision est, en cours de procédure, remplacée par une décision ayant le même objet, celle-ci doit être considérée comme un élément nouveau permettant au requérant d'adapter ses conclusions et moyens. Il serait, en effet,

contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure d'obliger le requérant à introduire un nouveau recours. Il serait, en outre, injuste que l'institution en cause puisse, pour faire face aux criti-

ques contenues dans une requête présentée au juge communautaire contre une décision, adapter la décision attaquée ou lui en substituer une autre et se prévaloir, en cours d'instance, de cette modification ou de cette substitution pour priver l'autre partie de la possibilité d'étendre ses conclusions et ses moyens initiaux à la décision ultérieure ou de présenter des conclusions et moyens supplémentaires contre celle-ci. Cette conclusion vaut également pour l'hypothèse où un règlement concernant directement et individuellement un particulier est remplacé, en cours de procédure, par un règlement ayant le même objet.

(cf. points 28, 29)

2. Le Tribunal n'est compétent pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre une position commune adoptée au titre des articles 15 UE, relevant du titre V relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et 34 UE, relevant du titre VI, relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JAI), que dans la stricte mesure où est invoquée, à l'appui d'un tel recours, une méconnaissance des compétences de la Communauté.

En effet, aucun recours en annulation d'une position commune devant le juge

communautaire n'est prévu dans le cadre du titre V du traité UE relatif à la PESC ni dans le cadre du titre VI du traité UE relatif à la JAI.

Dans le cadre du traité UE, dans sa version résultant du traité d'Amsterdam, les compétences de la Cour de justice sont énumérées limitativement par l'article 46 UE. Or, cet article ne prévoit aucune compétence de la Cour dans le cadre des dispositions du titre V du traité UE et, dans le cadre du titre VI du traité UE, il résulte des articles 35 UE et 46 UE que les seules voies de recours en appréciation de validité ou en annulation ouvertes le sont à l'encontre des décisions-cadres, des décisions et des mesures d'application des conventions prévues, respectivement, par l'article 34, paragraphe 2, sous b), c) et d), UE, à l'exclusion des positions communes prévues à l'article 34, paragraphe 2, sous a), UE.

(cf. points 46-49, 52, 56)

3. La garantie afférente au respect des droits de la défense proprement dits, dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines person-

nes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, ne saurait être déniée aux intéressés au seul motif que ni la convention européenne des droits de l'homme ni les principes généraux du droit communautaire ne confèrent aux particuliers un quelconque droit d'être entendus préalablement à l'adoption d'un acte à caractère normatif.

En effet, s'il est vrai que la décision 2005/930, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, a la même portée générale que ce règlement et est, comme celui-ci, directement applicable dans tout État membre et qu'elle participe donc, malgré son intitulé, de la nature réglementaire de cet acte au sens de l'article 249 CE, elle n'a toutefois pas une nature exclusivement normative. Tout en déployant ses effets erga omnes, elle concerne directement et individuellement les personnes qu'elle désigne d'ailleurs nommément comme devant être incluses dans la liste des personnes, groupes et entités dont les fonds doivent être gelés en application dudit règlement.

(cf. points 95, 97, 98)

4. Dans le contexte de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, il incombe aux États membres de l'Organisation des

Nations unies — et, en l'occurrence, à la Communauté, par l'intermédiaire de laquelle ses États membres ont décidé d'agir — d'identifier concrètement quels sont les personnes, groupes et entités dont les fonds doivent être gelés en application de cette résolution, en se conformant aux normes de leur propre ordre juridique.

En effet, d'une part, cette résolution n'a procédé à aucune détermination individuelle des personnes, groupes et entités qui doivent faire l'objet de ces mesures et n'a pas davantage établi de normes juridiques précises concernant la procédure de gel des fonds, ni les garanties ou recours juridictionnels assurant aux personnes et entités concernées par une telle procédure une possibilité effective de contester les mesures adoptées à leur égard par les États.

D'autre part, la Communauté n'agit pas au titre d'une compétence liée par la volonté de l'Union ou par celle de ses États membres lorsque le Conseil prend des mesures de sanctions économiques sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE.

Dès lors que l'identification des personnes, groupes et entités visés par la

résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et l'adoption de la mesure de gel des fonds qui s'ensuit relèvent de l'exercice d'un pouvoir propre, impliquant une appréciation discrétionnaire de la Communauté, le respect des droits de la défense des intéressés s'impose en principe aux institutions communautaires concernées, en l'occurrence le Conseil, lorsqu'elles agissent en vue de se conformer à ladite résolution. Il s'ensuit que la garantie des droits de la défense est, en principe, pleinement applicable dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement 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.

(cf. points 101, 102, 106-108)

5. Dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement 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, les droits de la défense ne sauraient trouver à s'exercer qu'à l'égard des éléments de fait et de droit susceptibles de conditionner l'application de la mesure en cause à l'intéressé, conformément à cette réglementation.

La question du respect de ces droits dans ce contexte est cependant susceptible de se poser à deux niveaux:

Tout d'abord, les droits de la défense de l'intéressé doivent être effectivement garantis dans le cadre de la procédure nationale ayant abouti à l'adoption, par l'autorité nationale compétente, de la décision visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme. C'est essentiellement dans ce cadre national que l'intéressé doit être mis en mesure de faire connaître utilement son point de vue au sujet des éléments retenus à sa charge pour fonder la décision en question, sous réserve d'éventuelles restrictions aux droits de la défense légalement justifiées en droit national, notamment pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de maintien des relations internationales.

Ensuite, les droits de la défense de l'intéressé doivent être effectivement garantis dans le cadre de la procédure communautaire devant aboutir à l'adoption, par le Conseil, de la décision de l'inclure ou de le maintenir dans la liste litigieuse, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001. En principe, dans ce cadre, l'intéressé doit seulement être mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue sur les conditions

légalles d'application de la mesure communautaire en cause, à savoir, s'il s'agit d'une décision initiale de gel des fonds, l'existence d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision répondant à la définition donnée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/93 a été prise à son égard par une autorité nationale compétente, et, s'il s'agit d'une décision subséquente de gel des fonds, les justifications du maintien de l'intéressé sur la liste litigieuse.

(cf. points 114, 115, 118-120)

6. En vertu de l'article 10 CE, les relations entre les États membres et les institutions communautaires sont régies par des devoirs réciproques de coopération loyale. Ce principe est d'application générale et s'impose, notamment, dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale régie par le titre VI du traité UE, qui est d'ailleurs entièrement fondée sur la coopération entre les États membres et les institutions.

Dans un cas d'application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement

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, dispositions qui instaurent une forme de coopération spécifique entre le Conseil et les États membres, dans le cadre de la lutte commune contre le terrorisme, ce principe entraîne, pour le Conseil, l'obligation de s'en remettre autant que possible à l'appréciation de l'autorité nationale compétente, à tout le moins s'il s'agit d'une autorité judiciaire, tant pour ce qui est de l'existence des «preuves ou des indices sérieux et crédibles» sur lesquels la décision de celle-ci est fondée que pour ce qui concerne la reconnaissance des éventuelles restrictions d'accès à ces preuves ou indices, légalement justifiées en droit national pour des motifs impérieux d'ordre public, de sécurité publique ou de maintien des relations internationales.

Toutefois, ces considérations ne sont valables que pour autant que les preuves ou indices en question aient bien été soumis à l'appréciation de l'autorité nationale compétente. En revanche, si, au cours de la procédure devant lui, le Conseil fonde sa décision initiale ou une décision subséquente de gel des fonds sur des éléments d'information ou de preuve qui lui sont communiqués par les représentants des États membres sans avoir été soumis à l'appréciation de ladite autorité nationale compétente, ces éléments sont à considérer comme

de nouveaux éléments à charge qui doivent, en principe, faire l'objet d'une communication et d'une audition au niveau communautaire, à défaut d'en avoir déjà fait l'objet au niveau national.

(cf. points 123-125)

7. Le principe général de respect des droits de la défense exige, à moins que des considérations impérieuses touchant à la sûreté de la Communauté ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales ne s'y opposent, que les éléments à charge soient communiqués à l'intéressé, dans toute la mesure du possible, soit concomitamment à, soit aussitôt que possible après l'adoption d'une décision initiale de gel des fonds. Sous les mêmes réserves, toute décision subséquente de gel des fonds doit en principe être précédée d'une communication des nouveaux éléments à charge et d'une audition. En revanche, le respect des droits de la défense n'exige ni que les éléments à charge soient communiqués à l'intéressé préalablement à l'adoption d'une mesure initiale de gel des fonds, ni que celui-ci soit entendu a posteriori d'office dans un tel contexte.

Dans le cas d'une décision initiale de gel des fonds, la communication des éléments à charge exige, en principe, d'une

part, que l'intéressé se voie communiquer par le Conseil les informations précises ou les éléments de dossier qui montrent qu'une décision répondant à la définition donnée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, a été prise à son égard par une autorité compétente d'un État membre, ainsi que, le cas échéant, les éléments nouveaux résultant d'éléments d'information ou de preuve communiqués au Conseil par les représentants des États membres sans avoir été soumis à l'appréciation de ladite autorité nationale compétente et, d'autre part, qu'il soit mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces informations ou éléments de dossier.

Dans le cas d'une décision subséquente de gel des fonds, le respect des droits de la défense exige pareillement, d'une part, que l'intéressé se voie communiquer les informations ou éléments de dossier qui, selon le Conseil, justifient son maintien sur les listes litigieuses, ainsi que, le cas échéant, les éléments nouveaux visés ci-dessus, et, d'autre part, qu'il soit mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue à ce sujet.

(cf. points 125, 126, 137)

8. La garantie afférente à l'obligation de motivation prévue par l'article 253 CE est pleinement applicable dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement 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.

communiqués au cours de la procédure administrative.

(cf. points 109, 146, 148)

En principe, la motivation d'une mesure de gel des fonds au titre du règlement 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, doit porter non seulement sur les conditions légales d'application de ce règlement, mais également sur les raisons pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure.

Toutefois, des considérations impérieuses touchant à la sûreté de la Communauté et de ses États membres, ou à la conduite de leurs relations internationales, peuvent s'opposer à ce que soient révélés aux intéressés les motifs précis et complets de la décision initiale ou subséquente de gel de leurs fonds, de même qu'elles peuvent s'opposer à ce que les éléments à charge leur soient

9. À moins que des considérations impérieuses touchant à la sûreté de la Communauté ou de ses États membres ou à la conduite de leurs relations internationales ne s'y opposent, et sous réserve également de la possibilité que seuls le dispositif ainsi qu'une motivation générale figurent dans la version de la décision publiée au Journal officiel, la motivation d'une décision initiale de gel des fonds visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, doit au moins porter, de façon spécifique et concrète, sur des informations précises ou des éléments de dossier qui montrent que ladite décision a été prise à l'égard de l'intéressé par une autorité compétente d'un État membre. La motivation d'une telle décision doit indiquer de surcroît les raisons pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure. Par ailleurs, la motivation d'une décision subséquente de gel des fonds visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de ladite position commune doit, sous les mêmes réserves, indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, après réexamen,

que le gel des fonds de l'intéressé reste justifié, le cas échéant sur la base de nouveaux éléments d'information ou de preuve.

(cf. points 116, 125, 126, 147, 151)

10. Le contrôle juridictionnel de la légalité d'une décision de gel des fonds prise au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement 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, est celui prévu à l'article 230, deuxième alinéa, CE, aux termes duquel le juge communautaire est compétent pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir.

Au titre de ce contrôle, et eu égard aux moyens d'annulation soulevés par l'intéressé ou relevés d'office, il incombe au Tribunal de vérifier, notamment, que sont remplies les conditions légales d'application du règlement n° 2580/2001 à un cas d'espèce, telles qu'elles sont énoncées à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement et, par renvoi, soit à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, soit à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, relative à

l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, selon qu'il s'agit d'une décision initiale ou d'une décision subséquente de gel des fonds. Cela implique que le contrôle juridictionnel de la légalité de la décision en question s'étend à l'appréciation des faits et circonstances invoqués comme la justifiant, de même qu'à la vérification des éléments de preuve et d'information sur lesquels est fondée cette appréciation. Le Tribunal doit également s'assurer du respect des droits de la défense et de l'exigence de motivation à cet égard ainsi que, le cas échéant, du bien-fondé des considérations impérieuses exceptionnellement invoquées par le Conseil pour s'y soustraire.

Ce contrôle s'avère d'autant plus indispensable lorsqu'il constitue la seule garantie procédurale permettant d'assurer un juste équilibre entre les exigences de la lutte contre le terrorisme international et la protection des droits fondamentaux. Les limitations apportées par le Conseil aux droits de la défense des intéressés devant être contrebalancées par un strict contrôle juridictionnel indépendant et impartial, le juge communautaire doit pouvoir contrôler la légalité et le bien-fondé des mesures de gel des fonds, sans que puissent lui être opposés le secret ou la confidentialité des éléments de preuve et d'information utilisés par le Conseil.

(cf. points 153-155)