

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

12 décembre 2006 (\*)

« 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 »

Dans l'affaire T-228/02,

**Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran**, établie à Auvers-sur-Oise (France), représentée par M<sup>e</sup> J.-P. Spitzer, avocat, M. D. Vaughan, QC, et M<sup>e</sup> É. de Boissieu, avocate,

partie requérante,

contre

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par MM. M. Vitsentzatos et M. Bishop, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

**Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**, représenté initialement par M. J. E. Collins, puis par M<sup>mes</sup> R. Caudwell et C. Gibbs, en qualité d'agents, assistés de M<sup>me</sup> S. Moore, barrister,

partie intervenante,

ayant pour objet initial, d'une part, une demande d'annulation de la position commune 2002/340/PESC du Conseil, du 2 mai 2002, portant mise à jour de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 116, p. 75), de la position commune 2002/462/PESC du Conseil, du 17 juin 2002, portant mise à jour de la position commune 2001/931 et abrogeant la position commune 2002/340 (JO L 160, p. 32), ainsi que de la décision 2002/460/CE du Conseil, du 17 juin 2002, 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 la décision 2002/334/CE (JO L 160, p. 26), dans la mesure où la requérante figure sur la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent ces dispositions, et, d'autre part, une demande d'indemnité,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. J. Pirrung, président, N. J. Forwood et S. Papasavvas, juges,

greffier : M. E. Coulon,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 février 2006,

rend le présent

## Arrêt

### Antécédents du litige

- 1 Il ressort du dossier que la requérante, l'Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (Mujahedin-e Khalq en persan), a été fondée en 1965 et s'est donné pour but le remplacement du régime du Chah d'Iran, puis celui des mollahs, par un régime démocratique. Elle a participé à la fondation en 1981 du Conseil national de la résistance d'Iran (NCRI), organe se définissant comme le « parlement en exil de la résistance » iranienne. À l'époque des faits à l'origine du présent litige, elle aurait été composée de cinq organisations séparées ainsi que d'une section indépendante, constituant une branche armée opérant à l'intérieur de l'Iran. Selon ses dires, toutefois, la requérante et tous ses adhérents ont expressément renoncé à toute activité militaire depuis le mois de juin 2001 et elle n'a plus de structure armée à l'heure actuelle.
- 2 Par ordonnance du 28 mars 2001, le Secretary of State for the Home Department (ministre de l'Intérieur, Royaume-Uni, ci-après le « Home Secretary ») a inclus la requérante dans la liste des organisations proscrites au titre du Terrorism Act 2000 (loi de 2000 sur le terrorisme). La requérante a formé deux recours parallèles contre cette ordonnance, l'un en appel (appeal) devant la Proscribed Organisations Appeal Commission (commission d'appel concernant les organisations interdites, POAC), l'autre en révision (judicial review) devant la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles) division de la magistrature royale du siège (formation administrative), ci-après la « High Court »].
- 3 Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le « Conseil de sécurité ») a adopté la résolution 1373 (2001) arrêtant des stratégies pour lutter par tous les moyens contre le terrorisme et, en particulier, contre son financement. Le paragraphe 1, sous c), de cette résolution dispose, notamment, que tous les États gèlent sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités.
- 4 Le 27 décembre 2001, considérant qu'une action de la Communauté était nécessaire afin de mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, le Conseil a adopté, en vertu des articles 15 UE et 34 UE, la position commune 2001/930/PESC relative à la lutte contre le terrorisme (JO L 344, p. 90), et la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93).
- 5 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la position commune 2001/931, celle-ci s'applique « aux personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme et dont la liste figure à l'annexe ». Le nom de la requérante n'apparaît pas dans ladite liste.
- 6 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, de la position commune 2001/931 définit, respectivement, ce qu'il y a lieu d'entendre par « personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme » et par « acte de terrorisme ».
- 7 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, la liste figurant à l'annexe est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basée sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits.

On entend par « autorité compétente » une autorité judiciaire ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence en la matière, une autorité compétente équivalente dans ce domaine.

- 8 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, les noms des personnes et entités reprises sur la liste figurant à l'annexe feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié.
- 9 Aux termes des articles 2 et 3 de la position commune 2001/931, la Communauté européenne, agissant dans les limites des pouvoirs que lui confère le traité CE, ordonne le gel des fonds et des autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes et entités dont la liste figure à l'annexe et veille à ce que des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou des services financiers ne soient pas, directement ou indirectement, mis à leur disposition.
- 10 Le 27 décembre 2001, considérant qu'un règlement était nécessaire afin de mettre en œuvre au niveau communautaire les mesures décrites dans la position commune 2001/931, le Conseil a adopté, sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE, le 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 (JO L 344, p. 70). Il ressort de ce règlement que, sous réserve des dérogations qu'il autorise, tous les fonds détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité inclus dans la liste visée par son article 2, paragraphe 3, doivent être gelés. De même, il est interdit de mettre des fonds ou des services financiers à la disposition de ces personnes, groupes ou entités. Le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révisé et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels le règlement s'applique, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 4 à 6, de la position commune 2001/931.
- 11 La liste initiale des personnes, groupes et entités auxquels le règlement n° 2580/2001 s'applique a été établie par la décision 2001/927/CE du Conseil, du 27 décembre 2001, établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO L 344, p. 83). Le nom de la requérante n'y apparaît pas.
- 12 Par arrêt du 17 avril 2002, la High Court a rejeté le recours en révision formé par la requérante contre l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001 (voir point 2 ci-dessus), considérant, en substance, que la POAC était le forum adéquat pour entendre les arguments de la requérante, y compris ceux tirés de la violation du droit d'être entendu.
- 13 Le 2 mai 2002, le Conseil a adopté, en vertu des articles 15 UE et 34 UE, la position commune 2002/340/PESC, portant mise à jour de la position commune 2001/931 (JO L 116, p. 75). Son annexe met à jour la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'applique la position commune 2001/931. Le point 2 de cette annexe, intitulé « groupes et entités », comprend notamment le nom de la requérante, identifiée comme suit :  
  
« Mujahedin-e Khalq Organisation (MEK ou MKO) [moins le 'Conseil national de la Résistance d'Iran' (NCRI)] [Armée nationale de libération de l'Iran (la branche militante de la MEK), les Mujahidines du peuple d'Iran, le Conseil national de la Résistance, Société musulmane des étudiants iraniens]. »
- 14 Par décision 2002/334/CE, du 2 mai 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2001/927 (JO L 116, p. 33), le Conseil a adopté une liste actualisée des personnes, groupes et entités auxquels s'applique ledit règlement. Le nom de la requérante est repris dans cette liste, dans les mêmes termes que ceux employés dans l'annexe de la position commune 2002/340.

- 15 Le 17 juin 2002, le Conseil a adopté, d'une part, la position commune 2002/462/PESC portant mise à jour de la position commune 2001/931 et abrogeant la position commune 2002/340 (JO L 160, p. 32), et, d'autre part, la décision 2002/460/CE mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2002/334 (JO L 160, p. 26). Le nom de la requérante a été maintenu sur les listes prévues respectivement par la position commune 2001/931 et par le règlement n° 2580/2001 (ci-après, prises ensemble, les « listes litigieuses » et, pour cette dernière, la « liste litigieuse »).
- 16 Par arrêt du 15 novembre 2002, la POAC a rejeté le recours en appel formé par la requérante contre l'ordonnance du Home Secretary du 28 mars 2001 (voir point 2 ci-dessus), considérant, notamment, que rien n'exigeait une audition préalable par celui-ci de la requérante, une telle audition étant, au demeurant, impraticable ou indésirable dans le cadre d'une législation dirigée contre des organisations terroristes. Selon cette même décision, le régime légal du Terrorism Act 2000 prévoit une possibilité loyale pour que le point de vue de la requérante soit entendu devant la POAC.
- 17 Depuis lors, le Conseil a adopté diverses positions communes et décisions mettant à jour les listes litigieuses. Celles en vigueur à la date de clôture de la procédure orale étaient, respectivement, la position commune 2005/936/PESC du Conseil, du 21 décembre 2005, mettant à jour la position commune 2001/931 et abrogeant la position commune 2005/847/PESC (JO L 340, p. 80), et la décision 2005/930/CE du Conseil, du 21 décembre 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/848/CE (JO L 340, p. 64). Le nom de la requérante a toujours été maintenu dans les listes litigieuses par les actes ainsi adoptés.

#### **Procédure et conclusions des parties**

- 18 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 26 juillet 2002, la requérante a introduit le présent recours, dans le cadre duquel elle a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler les positions communes 2002/340 et 2002/462 ainsi que la décision 2002/460, pour autant que ces actes la concernent ;
  - en conséquence, déclarer ces positions communes et cette décision inapplicables à son égard ;
  - condamner le Conseil à un euro en réparation du préjudice subi ;
  - condamner le Conseil aux dépens.
- 19 Dans son mémoire en défense, le Conseil a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé ;
  - condamner la requérante aux dépens.
- 20 Par ordonnance du 12 février 2003, les parties entendues, le président de la deuxième chambre du Tribunal a admis le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil. La partie intervenante a déposé son mémoire, en concluant au rejet du recours, et la requérante a déposé ses observations sur celui-ci dans les délais impartis.
- 21 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième 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 du Tribunal, a invité les parties, par

lettre du greffe du 1<sup>er</sup> décembre 2005, à présenter leurs observations écrites sur les conséquences à tirer, pour la poursuite du présent recours, des éléments nouveaux que constituent l'abrogation et le remplacement à diverses reprises, depuis le dépôt de la requête, des actes attaqués par la voie dudit recours, à savoir les positions communes 2002/340 et 2002/462 ainsi que la décision 2002/460, par des actes qui ont toujours maintenu la requérante sur les listes litigieuses.

- 22 Dans ses observations, déposées au greffe du Tribunal le 21 décembre 2005, le Conseil a soutenu qu'il n'était pas nécessaire de prendre position en ce qui concerne les positions communes, dès lors que le recours est, selon lui, en tout état de cause irrecevable à cet égard. Quant aux décisions communautaires mettant en œuvre le règlement n° 2580/2001, le Conseil est d'avis qu'il « convient de considérer que la requête est dirigée contre la décision 2005/848/CE » du Conseil, du 29 novembre 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/722/CE (JO L 314, p. 46), « ou toute autre décision ayant le même objet qui sera en vigueur à la date où le Tribunal rendra son arrêt, pour autant que cette décision concerne la requérante ».
- 23 Dans ses observations, déposées au greffe le 2 janvier 2006, la requérante est d'avis qu'il « y a lieu de considérer que le présent recours est dirigé contre la position commune 2005/847/PESC du Conseil, du 29 novembre 2005 », mettant à jour la position commune 2001/931 et abrogeant la position commune 2005/725/PESC (JO L 314, p. 41) et la « décision 2005/848 ». En annexe à ces observations, la requérante a par ailleurs joint une série de nouveaux documents, qui ont été versés au dossier. Par lettre du greffe du 19 janvier 2006, lesdits observations et documents ont été notifiés au Conseil, qui en a accusé réception le 27 janvier 2006.
- 24 Par lettre déposée au greffe le 25 janvier 2006, la requérante a déposé des observations écrites sur le rapport d'audience, dans lesquelles elle a notamment fait valoir que le recours devait désormais être considéré comme dirigé également contre la position commune 2005/936 et la décision 2005/930. En annexe à cette lettre, elle a joint une série additionnelle de nouveaux documents. Les parties ont été avisées de ce qu'une décision quant au versement desdites annexes au dossier serait prise lors de l'audience.
- 25 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal à l'audience du 7 février 2006. Lors de cette audience, le Conseil a invoqué l'irrégularité de la production des nouveaux documents déposés au greffe par la requérante les 18 et 25 janvier 2006 (voir points 23 et 24 ci-dessus). Le Conseil a ajouté qu'il n'était pas en mesure de prendre utilement position sur ces documents, en raison de la tardiveté de leur communication. Le Conseil a dès lors prié le Tribunal soit de ne pas admettre les documents en question au dossier, soit d'ordonner la réouverture de la procédure écrite pour lui permettre de faire valoir son point de vue par écrit. Le Tribunal a réservé sa décision sur cette demande, ainsi que sur le versement au dossier des documents visés au point 24 ci-dessus.
- 26 En réponse à une question du Tribunal, la requérante a déclaré que, comme l'avait reconnu le Conseil dans ses observations déposées au greffe le 23 décembre 2005 (voir point 22 ci-dessus), le présent recours devait être considéré comme dirigé contre la position commune 2005/936 et la décision 2005/930 ainsi que, le cas échéant, contre tous autres actes en vigueur à la date du prononcé de l'arrêt à intervenir, ayant le même objet que lesdites position commune et décision et produisant le même effet à son égard, pour autant que ces actes la concernent.

**Sur les conséquences procédurales de l'abrogation et du remplacement des actes initialement attaqués**

- 27 Ainsi qu'il ressort du point 17 ci-dessus, les actes initialement attaqués par la voie du présent recours, à savoir les positions communes 2002/340 et 2002/462 ainsi que la décision 2002/460 (ci-après la « décision initialement attaquée »), ont été abrogés et remplacés à diverses reprises, depuis le dépôt de la requête, par des actes qui ont toujours maintenu la requérante sur les listes litigieuses. Il s'agit, à la date de clôture de la procédure orale, de la position commune 2005/936 et de la décision 2005/930.
- 28 À cet égard, il convient de rappeler que, 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 critiques 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 (arrêts de la Cour du 3 mars 1982, *Alpha Steel/Commission*, 14/81, Rec. p. 749, point 8 ; du 29 septembre 1987, *Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Hüttenwerke/Commission*, 351/85 et 360/85, Rec. p. 3639, point 11, et du 14 juillet 1988, *Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commission*, 103/85, Rec. p. 4131, points 11 et 12 ; arrêt du Tribunal du 3 février 2000, *CCRE/Commission*, T-46/98 et T-151/98, Rec. p. II-167, point 33).
- 29 Dans les arrêts du 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission* (T-306/01, Rec. p. II-3533, sous pourvoi, ci-après l'« arrêt Yusuf », point 73), et *Kadi/Conseil et Commission* (T-315/01, Rec. p. II-3649, sous pourvoi, ci-après l'« arrêt Kadi », point 54), le Tribunal a transposé cette jurisprudence à l'hypothèse dans laquelle un règlement concernant directement et individuellement un particulier est remplacé, en cours de procédure, par un règlement ayant le même objet.
- 30 Il convient donc en l'espèce, conformément à cette jurisprudence, de faire droit à la demande de la requérante, de considérer que son recours tend, à la date de clôture de la procédure orale, à l'annulation de la position commune 2005/936 et de la décision 2005/930, pour autant que ces actes la concernent, et de permettre aux parties de reformuler leurs conclusions, moyens et arguments à la lumière de ces éléments nouveaux, ce qui implique, pour elles, le droit de présenter des conclusions, moyens et arguments supplémentaires.
- 31 Dans ces circonstances, il y a lieu, d'une part, d'autoriser le versement au dossier des documents joints aux observations de la requérante sur le rapport d'audience, déposés au greffe le 25 janvier 2006 (voir point 24 ci-dessus), et, d'autre part, de rejeter la demande du Conseil tendant à ce que ni les documents en question, ni ceux joints aux observations de la requérante en réponse à la question écrite du Tribunal, déposés au greffe le 18 janvier 2006 (voir points 23 et 25 ci-dessus), ne soient admis au dossier. En effet, la production de pièces et documents nouveaux et la présentation de nouvelles offres de preuve doivent être considérées comme inhérentes au droit qu'ont les parties de reformuler leurs conclusions, moyens et arguments, à la lumière des éléments nouveaux visés aux points précédents. Quant à la question de savoir si le versement tardif au dossier des documents en question justifie, en l'espèce, une réouverture de la procédure écrite au nom des droits de la défense du Conseil (voir point 25 ci-dessus), il est renvoyé au point 182 ci-après.
- 32 Pour le surplus, le Tribunal considère qu'il ne peut être valablement saisi que d'une demande tendant à l'annulation d'un acte existant et faisant grief. Si la requérante peut donc être autorisée, comme il a été jugé au point 30 ci-dessus, à reformuler ses conclusions de façon à ce que celles-ci visent l'annulation des actes qui ont, en cours de procédure, remplacé les actes initialement attaqués, cette solution ne saurait autoriser le contrôle spéculatif de la légalité d'actes hypothétiques non

encore adoptés (voir ordonnance du Tribunal du 18 septembre 1996, Langdon/Commission, T-22/96, Rec. p. II-1009, point 16, et la jurisprudence citée).

- 33 Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'autoriser la requérante à reformuler ses conclusions de façon à ce qu'elles soient dirigées non seulement contre la position commune 2005/936 et la décision 2005/930, mais aussi, le cas échéant, contre tous autres actes en vigueur à la date du prononcé de l'arrêt à intervenir, ayant le même objet que lesdits actes et produisant le même effet à son égard, pour autant que ces actes la concernent (voir point 26 ci-dessus).
- 34 Aux fins du présent recours, le contrôle juridictionnel du Tribunal portera donc uniquement sur les actes d'ores et déjà adoptés, encore en vigueur, et attaqués à la date de clôture de la procédure orale, à savoir la position commune 2005/936 (ci-après la « position commune attaquée ») et la décision 2005/930 (ci-après la « décision attaquée ») (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués »), et ce même dans l'hypothèse où lesdits actes auraient à leur tour été abrogés et remplacés par d'autres à la date du prononcé du présent arrêt.
- 35 Dans cette hypothèse, en effet, d'une part, la requérante conserverait un intérêt à obtenir l'annulation des actes attaqués, dans la mesure où l'abrogation d'un acte d'une institution n'est pas une reconnaissance de son illégalité et produit un effet ex nunc, à la différence d'un arrêt d'annulation en vertu duquel l'acte annulé est éliminé rétroactivement de l'ordre juridique et censé n'avoir jamais existé. D'autre part, ainsi que le Conseil l'a reconnu à l'audience, en cas d'annulation des actes attaqués, cette institution serait tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt, conformément à l'article 233 CE, ce qui pourrait impliquer qu'elle modifie ou retire, le cas échéant, les éventuels actes ayant abrogé et remplacé les actes attaqués postérieurement à la clôture de la procédure orale (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 13 décembre 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commission, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, points 46 à 48).

### **Sur le second chef de conclusions**

- 36 Par son second chef de conclusions, tel que reformulé à l'audience, la requérante demande au Tribunal de déclarer les actes attaqués inapplicables à son égard, en conséquence de leur annulation partielle que vise le premier chef de conclusions.
- 37 Force est de constater que le second chef de conclusions, ainsi libellé, n'a aucune portée autonome par rapport au premier. Eu égard à celui-ci, il doit donc être considéré comme étant sans objet.

### **Sur la demande en annulation de la position commune attaquée**

#### *Arguments des parties*

- 38 La requérante soutient que le présent recours est recevable, dès lors que tant la position commune attaquée que la décision attaquée la concernent directement et individuellement et qu'elles lui font grief. Elle fait plus particulièrement valoir que le Tribunal est bien compétent, sous peine de déni de justice, pour contrôler la légalité de la position commune en question.
- 39 Selon la requérante, en effet, les principes de l'état de droit, tels qu'ils sont consacrés par l'article 6, paragraphe 2, UE, s'imposent à l'ensemble des actes de l'Union, y compris ceux adoptés dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (communément appelée « justice et affaires intérieures ») (JAI). Le droit au juge étant l'un des éléments constitutifs de cet état de droit, ainsi qu'il ressortirait également des articles 35 UE et 46 UE et de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, point 18, et du 25 juillet 2002, Unión

de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, points 38 et 39), aucun de ces actes ne devrait échapper au contrôle juridictionnel de la Cour et du Tribunal. En décider autrement reviendrait, d'après la requérante, à créer une zone de non-droit.

- 40 En tout état de cause, il y aurait lieu de tenir pour illégal le processus législatif suivi en l'espèce par le Conseil, de même que le fondement de la position commune attaquée sur les dispositions relatives à la PESC. Eu égard, notamment, à la primauté du droit communautaire que consacrerait l'article 47 UE, le Tribunal serait compétent pour sanctionner une telle illégalité entachant un acte adopté au titre de la PESC ou de la JAI. La requérante invoque, en ce sens, l'arrêt de la Cour du 12 mai 1998, Commission/Conseil (C-170/96, Rec. p. I-2763).
- 41 Ledit processus serait en effet caractérisé par la volonté constante du Conseil, à la faveur de l'invocation d'une règle internationale, de se soustraire aux impératifs de la protection des droits fondamentaux et du contrôle démocratique, législatif ou juridictionnel, de ses actes, au mépris des principes généraux du droit communautaire. Or, les personnes en charge de l'exécution matérielle de ces actes de l'Union demeureraient redevables d'un contrôle juridictionnel au regard des droits fondamentaux.
- 42 Cette volonté aurait d'ailleurs été critiquée par le Parlement européen lorsqu'il a été consulté sur le projet de règlement n° 2580/2001. Elle serait illustrée, notamment, par la circonstance que le Conseil s'est confié à lui-même la compétence d'exécution du règlement n° 2580/2001, par voie de décisions, dont il apparaîtrait de surcroît qu'elles ne sont pas motivées.
- 43 Sans contester que la requérante soit directement et individuellement concernée par les actes attaqués, le Conseil et le Royaume-Uni allèguent que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la position commune attaquée.
- 44 Le Conseil et le Royaume-Uni estiment, par conséquent, que la présente instance doit être limitée au contrôle de la légalité de la décision attaquée, qui rend applicables à la requérante les mesures prévues par le règlement n° 2580/2001.

#### *Appréciation du Tribunal*

- 45 Conformément à une jurisprudence constante du Tribunal (ordonnances du 7 juin 2004, Segi e.a./Conseil, T-338/02, Rec. p. II-1647, sous pourvoi, points 40 et suivants, et Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil, T-333/02, non publiée au Recueil, sous pourvoi, points 40 et suivants, et du 18 novembre 2005, Selmani/Conseil et Commission, T-299/04, non publiée au Recueil, points 52 à 59), le recours doit être rejeté comme étant pour partie manifestement irrecevable et pour partie manifestement non fondé en tant qu'il vise à l'annulation de la position commune attaquée.
- 46 Il convient, en effet, de relever d'emblée que cette position commune n'est pas un acte du Conseil adopté au titre du traité CE et soumis, comme tel, au contrôle de légalité prévu par l'article 230 CE, mais un acte du Conseil, composé des représentants des gouvernements des États membres, adopté sur la base des articles 15 UE, relevant du titre V du traité UE relatif à la PESC, et 34 UE, relevant du titre VI du traité UE relatif à la JAI.
- 47 Or, force est de constater qu'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.
- 48 En effet, 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.



49 D'une part, celui-ci ne prévoit aucune compétence de la Cour dans le cadre des dispositions du titre V du traité UE.

50 D'autre part, s'agissant des dispositions du titre VI du traité UE pertinentes en l'espèce, cet article dispose :

« Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique qui sont relatives à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et à l'exercice de cette compétence ne sont applicables qu'aux dispositions suivantes du présent traité :

[...]

b) les dispositions du titre VI, dans les conditions prévues à l'article 35 [UE] ;

[...]

d) l'article 6, paragraphe 2, [UE] en ce qui concerne l'action des institutions, dans la mesure où la Cour est compétente en vertu des traités instituant les Communautés européennes et du présent traité ;

[...] »

51 Selon les dispositions pertinentes de l'article 35 UE :

« 1. La Cour de justice des Communautés européennes est compétente, sous réserve des conditions définies au présent article, pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application.

[...]

6. La Cour de justice est compétente pour contrôler la légalité des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours est formé par un État membre ou par la Commission pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir. Les recours prévus au présent paragraphe doivent être formés dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'acte.

[...] »

52 Il résulte des articles 35 UE et 46 UE que, dans le cadre du titre VI du traité UE, 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.

53 Il convient, par ailleurs, de relever que la garantie du respect des droits fondamentaux prévue par l'article 6, paragraphe 2, UE n'est pas pertinente en l'espèce, dès lors que l'article 46, sous d), UE n'offre aucun titre de compétence supplémentaire à la Cour de justice (ordonnance Segi e.a./Conseil, point 45 supra, point 37).

54 S'agissant de l'absence de recours juridictionnel effectif invoquée par la requérante, celle-ci ne saurait fonder par elle-même un titre de compétence communautaire propre – dans le système juridique communautaire fondé sur le principe des compétences d'attribution, tel qu'il résulte de l'article 5 CE – à l'égard d'un acte

adopté dans un système juridique apparenté mais distinct, à savoir celui issu des titres V et VI du traité UE (voir ordonnance Segi e.a./Conseil, point 45 supra, point 38). À cet égard, la requérante ne saurait invoquer l'arrêt Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, point 39 supra. Dans cet arrêt (point 40), la Cour a fondé son raisonnement sur la circonstance que le traité CE a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions. Or, ainsi qu'il a été mis en évidence ci-dessus, le traité UE a, en ce qui concerne les actes adoptés sur le fondement de ses titres V et VI, établi un contrôle juridictionnel limité, certains domaines étant soustraits audit contrôle et certaines voies de droit n'étant pas ouvertes.

- 55 Toutefois, il importe de relever à cet égard que, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur la possibilité de mettre en cause la validité d'une position commune devant les juridictions des États membres, la position commune attaquée appelle l'adoption d'actes d'exécution communautaires et/ou nationaux afin d'être effective. Or, il n'a pas été allégué que ces actes d'exécution ne seraient pas eux-mêmes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation soit devant le juge communautaire soit devant le juge national. Ainsi, il n'est pas établi que la requérante ne dispose pas d'un recours juridictionnel effectif, quoique indirect contre les actes, adoptés en vertu de la position commune attaquée, qui lui font directement grief. En l'espèce, la requérante a d'ailleurs effectivement utilisé ce droit de recours à l'encontre de la décision attaquée.
- 56 Dans ces conditions, le Tribunal n'est compétent pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre une position commune adoptée au titre des articles 15 UE et 34 UE que dans la stricte mesure où la requérante invoque, à l'appui d'un tel recours, une méconnaissance des compétences de la Communauté (ordonnance Selmani/Conseil et Commission, point 45 supra, point 56). En effet, les juridictions communautaires sont compétentes pour procéder à l'examen du contenu d'un acte adopté dans le cadre du traité UE afin de vérifier si cet acte n'affecte pas les compétences de la Communauté et pour l'annuler s'il devait apparaître qu'il aurait dû être fondé sur une disposition du traité CE (voir, en ce sens, arrêts de la Cour Commission/Conseil, point 40 supra, points 16 et 17, et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, C-176/03, Rec. p. I-7879, point 39 ; ordonnances Segi e.a./Conseil et Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil, point 45 supra, point 41 ; voir également, par analogie, arrêt de la Cour du 14 janvier 1997, Centro-Com, C-124/95, Rec. p. I-81, point 25).
- 57 En l'espèce, pour autant que la requérante invoque un détournement de procédure commis par le Conseil agissant dans le domaine de l'Union au mépris des compétences de la Communauté, ayant eu pour but de la priver de toute protection juridictionnelle, le présent recours relève donc de la compétence des juridictions communautaires.
- 58 À cet égard, il convient toutefois de constater que le Conseil, agissant dans le cadre de l'Union, loin de méconnaître les compétences de la Communauté, s'est, au contraire, appuyé sur celles-ci afin d'assurer l'exécution de la position commune attaquée. En effet, d'une part, le Conseil s'étant fondé sur les compétences communautaires pertinentes, en particulier celles inscrites aux articles 60 CE et 301 CE, il ne peut lui être reproché de les avoir ignorées. À cet égard, la requérante est restée en défaut de citer une quelconque base juridique pertinente autre que les dispositions effectivement utilisées en l'espèce qui pourrait avoir été méconnue en violation de l'article 47 UE. D'autre part, ces dispositions prévoient elles-mêmes l'adoption préalable d'une position commune ou d'une action commune afin d'être applicables. Il en résulte que l'adoption préalable d'une position commune avant la mise en œuvre des compétences communautaires utilisées en l'espèce manifeste le respect de ces compétences et non leur violation. Par ailleurs, même si le recours à une position commune au titre du traité UE signifie que les personnes visées sont privées d'un recours juridictionnel direct devant le juge communautaire, c'est-à-dire de la possibilité de mettre directement en cause la légalité de la position commune attaquée, un tel résultat ne constitue pas, en tant que tel, une méconnaissance des compétences de la Communauté. Enfin, quant à la résolution du Parlement du 7

février 2002, dans laquelle celui-ci déplore le choix d'une base juridique relevant du traité UE pour la constitution de la liste des personnes, groupes ou entités impliqués dans un acte de terrorisme, il doit être constaté que cette critique porte sur un choix politique et ne met pas en cause, en tant que telle, la légalité de la base juridique choisie ou la méconnaissance des compétences de la Communauté (ordonnance Segi e.a./Conseil, point 45 supra, point 46).

- 59 Le Tribunal, statuant dans le cadre du contrôle de légalité limité qui ressort de sa compétence au titre du traité CE, ne peut donc que constater que la position commune attaquée ne méconnaît pas les compétences de la Communauté.
- 60 Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure limitée où le Tribunal est compétent pour connaître du présent recours en tant qu'il est dirigé contre la position commune attaquée, celui-ci doit être rejeté comme manifestement non fondé.

### **Sur la demande en annulation de la décision attaquée**

- 61 Au soutien de ses conclusions en annulation de la décision attaquée, la requérante invoque trois moyens. Le premier est articulé en cinq branches, respectivement tirées de la violation des droits de la défense, de la violation d'une forme substantielle, de la violation du droit à une protection juridictionnelle effective, de la violation du droit à la présomption d'innocence et d'une erreur manifeste d'appréciation. Le deuxième est tiré de la violation du droit à la révolte contre la tyrannie et l'oppression. Le troisième est tiré de la violation du principe de non-discrimination.

- 62 Il convient d'examiner tout d'abord le premier moyen.

#### *Arguments des parties*

- 63 Dans le cadre du premier moyen, la requérante ne conteste, en soi, ni la légalité ni la légitimité de mesures telles que le gel des fonds prévu par les actes attaqués à l'encontre des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme, au sens de la position commune 2001/931.

- 64 La requérante soutient en revanche, dans la première branche du moyen, que la décision attaquée viole ses droits fondamentaux et, notamment, ses droits de la défense, tels qu'ils sont garantis, notamment, par l'article 6, paragraphe 2, UE et par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en ce que cet acte lui impose des sanctions et lui cause un préjudice considérable, sans qu'elle ait été entendue préalablement à son adoption, et sans même qu'elle ait pu faire connaître utilement son point de vue par la suite. Elle estime que, disposant de bureaux et de dirigeants connus, ses représentants auraient dû être convoqués et entendus avant son inclusion dans la liste litigieuse. Lors de l'audience, la requérante a insisté sur le fait qu'elle ignorait jusqu'à l'identité de l'autorité nationale auteur de la décision prétendument prise à son égard au titre de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, ainsi que les éléments de preuve et d'information sur la base desquels une telle décision aurait été prise. Selon la requérante, son inclusion dans la liste litigieuse a été opérée « au seul vu apparemment de documents produits par le régime de Téhéran ».

- 65 La requérante soutient en outre, dans les deuxième et troisième branches du moyen, que son inclusion dans la liste litigieuse, sans audition préalable et sans la moindre indication des motifs de fait et de droit la justifiant légalement, viole également l'obligation de motivation prévue par l'article 253 CE ainsi que le droit à une protection juridictionnelle effective (arrêts de la Cour du 8 février 1968, Mandelli/Commission, 3/67, Rec. p. 35, et Johnston, point 39 supra).

- 66 La requérante soutient encore, dans la quatrième branche du moyen, que cette inclusion porte, de surcroît, atteinte à la présomption d'innocence garantie par l'article 48, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux et cite également, à cet égard, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 10 février 1995, *Alenet de Ribemont* (série A n° 308).
- 67 La requérante soutient enfin, dans la cinquième branche du moyen, que son inclusion dans la liste litigieuse procède d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle estime, en effet, qu'elle ne peut en rien être accusée de constituer une organisation terroriste.
- 68 Le Conseil et le Royaume-Uni font valoir que la décision attaquée ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux dont la violation est alléguée.
- 69 S'agissant plus particulièrement du droit d'être entendu, le Conseil relève que la requérante a elle-même fait valoir qu'elle avait écrit au président en exercice du Conseil, avant l'adoption de la décision initialement attaquée, afin de plaider sa cause. Le Conseil soutient qu'il l'a dès lors entendue avant de procéder au gel de ses fonds. Il invoque, en ce sens, l'ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 2 août 2000, « *Invest* » *Import und Export et Invest commerce/Commission* (T-189/00 R, Rec. p. II-2993, point 41), dont il ressortirait indirectement que des contacts précoces avec les autorités, la présentation de son point de vue de manière circonstanciée et la connaissance de son inscription envisagée dans la liste noire constituent un ensemble de circonstances qui satisfait au droit d'être entendu.
- 70 Par ailleurs, la requérante n'aurait jamais repris contact avec le Conseil, depuis l'adoption de la décision initialement attaquée, afin d'obtenir le réexamen de son cas en vue de son éventuelle radiation de la liste litigieuse.
- 71 En tout état de cause, il ne ressortirait ni de la CEDH, ni de la charte des droits fondamentaux, instrument au demeurant non contraignant, ni des traditions constitutionnelles communes aux États membres que le respect des droits de la défense implique un droit inconditionnel d'être entendu avant l'adoption d'une mesure de sanction civile ou administrative, telle que celle attaquée en l'espèce.
- 72 Le Conseil et le Royaume-Uni font ainsi observer que des exceptions au droit général d'être entendu dans le cadre d'une procédure administrative semblent possibles, à tout le moins dans certains États membres, pour des motifs d'intérêt public, d'ordre public ou de maintien des relations internationales, ou encore lorsque le but de la décision à prendre serait ou pourrait être mis en échec si le droit en question était accordé. À titre d'exemples, le Conseil mentionne les droits allemand, français, italien, anglais, danois, suédois, irlandais et belge.
- 73 Le gouvernement du Royaume-Uni décrit quant à lui la procédure spéciale applicable devant la POAC, dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision du Home Secretary d'interdire une organisation dont il pense qu'elle est impliquée dans le terrorisme, en vertu du Terrorism Act 2000. Cette procédure serait caractérisée, notamment, par la désignation d'un avocat spécial pour représenter la partie requérante devant la POAC siégeant à huis clos, ainsi que par la possibilité pour la POAC de prendre en considération des éléments de preuve non divulgués à cette partie ou à son représentant légal, en vertu de la loi ou pour des motifs d'intérêt public. En l'occurrence, la requérante aurait fait l'objet d'une telle décision d'interdiction (voir point 2 ci-dessus), contre laquelle elle aurait formé deux recours parallèles, l'un en appel devant la POAC, l'autre en révision devant la High Court. Par arrêt du 17 avril 2002, la High Court aurait rejeté le recours en révision (voir point 12 ci-dessus) et, par arrêt du 15 novembre 2002, la POAC aurait rejeté le recours en appel (voir point 16 ci-dessus).
- 74 De même, selon le Conseil et le Royaume-Uni, le droit communautaire ne confère à la requérante aucun droit d'être entendue avant son inclusion dans la liste litigieuse.

- 75 Selon le Royaume-Uni, la présente affaire diffère de celle à l'origine de l'arrêt de la Cour du 29 juin 1994, *Fiskano/Commission* (C-135/92, Rec. p. I-2885), invoqué par la requérante, en ce que l'inclusion de la requérante dans la liste litigieuse constitue non pas la mise en œuvre d'une procédure à son égard, relative à un droit préexistant, mais l'adoption d'une mesure législative ou administrative par les institutions communautaires. Une personne affectée par une telle mesure ne serait pas partie défenderesse à une procédure et, par conséquent, la question des droits de la défense ne se poserait tout simplement pas. Ses droits seraient garantis par la possibilité de saisir une juridiction, en l'occurrence le Tribunal saisi au titre de l'article 230 CE, afin de faire vérifier si la réglementation en cause a été adoptée légalement et/ou si la requérante relève effectivement de cette réglementation.
- 76 Le Conseil invoque également, dans le même sens, les arrêts de la Cour du 23 septembre 1986, *AKZO Chemie/Commission* (5/85, Rec. p. 2585, points 20 et 24), et du 14 mars 2000, *Église de scientologie* (C-54/99, Rec. p. I-1335, point 20). Le Conseil doute, par ailleurs, que les principes jurisprudentiels dégagés dans des affaires de concurrence ou de défense commerciale puissent trouver à s'appliquer sans réserve dans la présente affaire. Selon lui, la jurisprudence la plus pertinente en l'espèce est celle qui a admis que, dans le cas d'une personne visée par une sanction communautaire adoptée sur proposition d'une autorité nationale, le droit d'être entendu soit effectivement garanti tout d'abord dans le cadre des relations entre l'intéressé et l'administration nationale (ordonnance « Invest » Import und Export et *Invest commerce/Commission*, point 69 supra, point 40).
- 77 Quant à l'article 6 de la CEDH, le Conseil souligne que rien, dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, n'indique que les garanties prévues par cette disposition auraient dû être appliquées lors de la procédure administrative ayant mené à l'adoption de la décision attaquée. Le gel des avoirs de la requérante ne constituerait pas une sanction pénale et ne pourrait être assimilé à une telle sanction en vertu des critères de gravité retenus par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D. H., arrêts *Engel* e.a. du 8 juin 1976, série A n° 22, *Campbell et Fell* du 28 juin 1984, série A n° 80, et *Öztürk* du 23 octobre 1984, série A n° 85). Cette même Cour aurait également jugé que l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH est inapplicable aux phases administratives d'enquête devant les autorités administratives. Seule la manière dont les informations recueillies durant l'instruction administrative sont utilisées lors de la procédure juridictionnelle serait soumise à la garantie du procès équitable (Cour eur. D. H., arrêt *Fayed* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B).
- 78 Le Royaume-Uni conteste également que l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH vise l'adoption de mesures législatives ou réglementaires. Cette disposition s'appliquerait uniquement à des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil et les garanties qu'elle prévoit ne seraient applicables que dans la mesure où il existe un litige exigeant une décision. Elle ne conférerait donc pas aux particuliers le droit d'être entendus avant l'adoption d'une réglementation qui interfère avec leurs droits de propriété. Dans un tel cas, les particuliers seraient seulement en droit de contester a posteriori la légalité de cette réglementation ou de son application au cas d'espèce (Cour eur. D. H., arrêts *Lithgow* e.a. du 8 juillet 1986, série A n° 102, et *James* e.a. du 21 février 1986, série A n° 98).
- 79 En l'espèce, ni l'inclusion de la requérante dans la liste litigieuse ni, dès lors, le gel de ses avoirs ne relevaient donc, selon le Royaume-Uni, de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Par conséquent, la requérante n'aurait eu aucun droit de faire valoir ses arguments avant l'adoption de ces mesures. Toutefois, dans le cadre de cette même disposition, la requérante jouirait d'un droit d'accès à une juridiction pour contester la légalité de la réglementation en cause. Elle aurait d'ailleurs fait usage de ce droit en introduisant le présent recours.
- 80 En toute hypothèse, les mesures en cause en l'espèce, dictées par l'urgence, ne seraient pas disproportionnées par rapport à l'objectif à atteindre et elles n'auraient pas instauré un déséquilibre inéquitable entre les exigences découlant de l'intérêt

général et celles liées à la protection des droits fondamentaux, étant entendu que les droits de la défense peuvent s'exercer une fois ces mesures prises.

- 81 À cet égard, le Conseil et le Royaume-Uni soulignent qu'une information ou une audition de la requérante préalablement au gel de ses avoirs aurait compromis la réalisation de l'important objectif d'intérêt public poursuivi par le règlement n° 2580/2001, qui serait d'éviter que des fonds puissent servir au financement d'activités terroristes. Selon ces parties, en effet, la requérante aurait pu mettre à profit le délai qui lui aurait été imparti pour présenter ses observations pour transférer ses fonds en dehors de l'Union.
- 82 Le Royaume-Uni ajoute qu'il existe vraisemblablement des raisons impérieuses tenant à la sécurité nationale pour ne pas divulguer à l'intéressée les informations et les preuves sur la base desquelles une autorité compétente peut adopter une décision constatant qu'une entité est impliquée dans le terrorisme.
- 83 Quant à la violation alléguée de l'obligation de motivation, le Conseil fait valoir que la décision attaquée, bien que non spécifiquement motivée, se borne à actualiser la liste prévue par le règlement n° 2580/2001, dont l'article 2, paragraphe 3, énumérerait les critères sur la base desquels les personnes, groupes et entités sont inclus dans la liste litigieuse. Ledit règlement, la position commune attaquée et la décision attaquée, pris dans leur ensemble dans un contexte bien connu de la requérante, répondraient ainsi à l'obligation de motivation telle que définie par la jurisprudence, étant entendu que les conditions matérielles de la lutte contre le terrorisme ne sont pas les mêmes que celles existant dans d'autres domaines, comme celui de la concurrence (arrêt de la Cour du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission, C-350/88, Rec. p. I-395, point 15 ; voir en effet, dans un contexte de gel des fonds, ordonnance « Invest » Import und Export et Invest commerce/Commission, point 69 supra, point 43).
- 84 Le Conseil considère, par ailleurs, que la décision attaquée ne porte en aucune manière atteinte au droit à la présomption d'innocence.
- 85 Quant à l'allégation d'une erreur manifeste d'appréciation, le Conseil et le Royaume-Uni estiment que la requérante est mal fondée à soutenir qu'elle n'est pas une organisation terroriste et qu'elle ne relève donc pas de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001.
- 86 Le Conseil et le Royaume-Uni rappellent que, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, la liste litigieuse est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui indiquent qu'une décision a été adoptée par une autorité nationale compétente, identifiant une personne, un groupe ou une entité comme étant impliqués dans des activités terroristes. Or, la requérante ne soutiendrait pas, et rien ne suggérerait, qu'elle n'a pas été incluse dans la liste litigieuse sur la base d'une telle décision.
- 87 Le Conseil admet que, aux termes de cette même disposition, il vérifie le respect par les autorités nationales des critères fixés par l'Union. Toutefois, cette vérification ne porterait pas sur des faits tels que ceux allégués par la requérante, ni sur des informations parfois basées sur des sources protégées ou sur l'action des services spécialisés des États membres. Étant donné le rôle essentiel joué dans la procédure par les autorités nationales compétentes, le Conseil et le Royaume-Uni estiment qu'une contestation des faits mêmes en considération desquels ces autorités ont proposé l'inclusion d'une personne dans la liste litigieuse ou une demande de révision de leur décision ne sauraient utilement être faites qu'au niveau national. À cet égard, le Royaume-Uni relève que l'article 7 du règlement n° 2580/2001 autorise la Commission à modifier l'annexe de ce règlement sur la base d'informations fournies par les États membres.
- 88 Or, le Home Secretary, qui est l'autorité compétente en la matière au Royaume-Uni, aurait rejeté une demande de la requérante tendant à obtenir son retrait de la liste

des organisations interdites au sens du Terrorism Act 2000. Tout en prenant note des affirmations de la requérante selon lesquelles, d'une part, elle a été impliquée dans une lutte légitime contre un régime répressif et, d'autre part, ses actes de résistance armée ont été concentrés contre des cibles militaires en Iran, le Home Secretary aurait déclaré qu'il ne saurait accepter « aucun droit de recourir à des actes de terrorisme, quelle qu'en soit la motivation ». Les recours juridictionnels exercés par la requérante contre cette décision auraient été rejetés (voir point 73 ci-dessus).

#### *Appréciation du Tribunal*

89 Il convient de commencer par examiner, ensemble, les griefs tirés de la violation des droits de la défense, de la violation de l'obligation de motivation et de la violation du droit à une protection juridictionnelle effective, qui sont étroitement liés. D'une part, en effet, la garantie des droits de la défense contribue à assurer le bon exercice du droit à une protection juridictionnelle effective. D'autre part, il existe un rapport étroit entre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'obligation de motivation. Comme le souligne une jurisprudence constante, l'obligation incombant aux institutions communautaires, en vertu de l'article 253 CE, de motiver leurs actes ne répond pas seulement à un souci formel, mais vise à permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle de légalité et aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise, afin de pouvoir défendre leurs droits et de vérifier si l'acte est ou non bien fondé (arrêts de la Cour du 4 juillet 1963, Allemagne/Commission, 24/62, Rec. p. 131, 143, et du 10 mai 2005, Italie/Commission, C-400/99, Rec. p. I-3657, point 22 ; arrêt du Tribunal du 30 septembre 2003, Cableuropa e.a./Commission, T-346/02 et T-347/02, Rec. p. II-4251, point 225). Ainsi, les intéressés ne peuvent véritablement faire fruit de leur recours juridictionnel que s'ils ont une connaissance exacte du contenu et des motifs de l'acte en cause (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 19 février 1998, Commission/Conseil, C-309/95, Rec. p. I-655, point 18, et arrêt du Tribunal du 7 juillet 1999, British Steel/Commission, T-89/96, Rec. p. II-2089, point 33).

90 Eu égard aux arguments développés à titre principal par le Conseil et le Royaume-Uni, le Tribunal vérifiera tout d'abord si les droits et garanties dont la violation est invoquée par la requérante trouvent en principe à s'appliquer dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001. Le Tribunal déterminera ensuite l'objet et précisera les limitations de ces droits et garanties dans un tel contexte. Enfin, le Tribunal se prononcera sur la violation alléguée des droits et garanties en question, dans les circonstances particulières de l'espèce.

Applicabilité des garanties afférentes au respect des droits de la défense, à l'obligation de motivation et au droit à une protection juridictionnelle effective dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001

#### – Droits de la défense

91 Selon une jurisprudence constante, le respect des droits de la défense, dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci, constitue un principe fondamental du droit communautaire et doit être assuré, même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure en cause. Ce principe exige que toute personne qui peut se voir infliger une sanction soit mise en mesure de faire connaître utilement son point de vue au sujet des éléments retenus à sa charge pour fonder la sanction (voir arrêt Fiskano/Commission, point 75 supra, points 39 et 40, et la jurisprudence citée).

92 En l'occurrence, la décision attaquée, par laquelle la requérante se voit infliger une mesure individuelle de sanction économique et financière (gel des fonds), lui fait incontestablement grief (voir également point 98 ci-après). Cette jurisprudence est donc pertinente en l'espèce.

- 93 Il découle de cette jurisprudence que, sauf exceptions (voir points 127 et suivants ci-après), la garantie des droits de la défense comporte, en principe, deux volets principaux. D'une part, l'intéressé doit se voir communiquer les éléments retenus à sa charge pour fonder la sanction administrative envisagée (ci-après la « communication des éléments à charge »). D'autre part, il doit être mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces éléments (ci-après l'« audition »).
- 94 Ainsi entendue, la garantie des droits de la défense dans le cadre de la procédure administrative elle-même est à distinguer de celle qui résulte du droit à un recours juridictionnel effectif contre l'acte faisant grief éventuellement adopté au terme de cette procédure (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 23 avril 2002, Campolargo/Commission, T-372/00, RecFP p. I-A-49 et II-223, point 36). Les arguments du Conseil et du Royaume-Uni en rapport avec l'article 6 de la CEDH (voir points 77 à 79 ci-dessus) sont dès lors dénués de pertinence dans le cadre du présent grief.
- 95 Par ailleurs, 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, ne saurait être déniée aux intéressés au seul motif, invoqué par le Conseil et le Royaume-Uni (voir points 78 et 79 ci-dessus), que ni la CEDH 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 (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Yusuf, point 29 supra, point 322).
- 96 Il est vrai que la jurisprudence relative au droit d'être entendu ne saurait être étendue au contexte d'une procédure législative communautaire aboutissant à l'adoption de mesures normatives qui impliquent un choix de politique économique et s'appliquent à la généralité des opérateurs concernés (arrêt du Tribunal du 11 décembre 1996, Atlanta e.a./CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, point 70, confirmé sur pourvoi par arrêt de la Cour du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, points 34 à 38).
- 97 Il est vrai également que la décision attaquée, qui maintient la requérante dans la liste litigieuse, après que celle-ci y a été incluse par la décision initialement attaquée, a la même portée générale que le règlement n° 2580/2001 et est, comme celui-ci, directement applicable dans tout État membre. Elle participe donc bien, malgré son intitulé, de la nature réglementaire de cet acte au sens de l'article 249 CE (voir, par analogie, ordonnance du Tribunal du 6 mai 2003, DOW AgroSciences/Parlement et Conseil, T-45/02, Rec. p. II-1973, points 31 à 33, et la jurisprudence citée, et arrêt Yusuf, point 29 supra, points 184 à 188).
- 98 Toutefois, cette décision n'a pas une nature exclusivement normative. Tout en déployant ses effets erga omnes, elle concerne directement et individuellement la requérante, qu'elle désigne d'ailleurs nommément comme devant être incluse dans la liste des personnes, groupes et entités dont les fonds doivent être gelés en application du règlement n° 2580/2001. S'agissant d'un acte qui inflige une mesure individuelle de sanction économique et financière (voir point 92 ci-dessus), la jurisprudence citée au point 96 ci-dessus n'est dès lors pas pertinente (voir, par analogie, arrêt Yusuf, point 29 supra, point 324).
- 99 Il convient, par ailleurs, de relever les éléments qui distinguent la présente affaire des affaires à l'origine des arrêts Yusuf et Kadi, point 29 supra, dans lesquels il a été jugé que les institutions communautaires n'étaient pas tenues d'entendre les intéressés dans le contexte de l'adoption et de la mise en œuvre d'une mesure analogue de gel des fonds de personnes et d'entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban.
- 100 Cette solution a été justifiée, dans lesdites affaires, par la circonstance que les institutions communautaires s'étaient bornées à transposer dans l'ordre juridique



communautaire, comme elles y étaient tenues, des résolutions du Conseil de sécurité et des décisions de son comité des sanctions qui imposaient le gel des fonds des intéressés, nominativement désignés, sans habiliter aucunement ces institutions, au stade de leur mise en œuvre concrète, à prévoir un quelconque mécanisme communautaire d'examen ou de réexamen des situations individuelles. Le Tribunal en a déduit que le principe de droit communautaire relatif au droit d'être entendu ne trouvait pas à s'appliquer dans de telles circonstances, où une audition des intéressés ne pouvait en aucun cas amener les institutions à revoir leur position (arrêts Yusuf, point 29 supra, point 328, et Kadi, point 29 supra, point 258).

- 101 Dans la présente affaire, en revanche, s'il est vrai que la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité dispose notamment, en son paragraphe 1, sous c), que tous les États gèlent sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées par elles, et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités, c'est sans aucune détermination individuelle des personnes, groupes et entités qui doivent faire l'objet de ces mesures. Le Conseil de sécurité 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.
- 102 Ainsi, dans le contexte de la résolution 1373 (2001), il incombe aux États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) – 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.
- 103 À cet égard, le Conseil a soutenu, lors de l'audience, que, dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, les mesures qu'il a adoptées au titre d'une compétence liée et qui, de ce fait, bénéficient de l'effet de « primauté » découlant des articles 25 et 103 de la charte des Nations unies sont essentiellement celles prévues par les dispositions matérielles du règlement n° 2580/2001, qui déterminent la teneur des mesures restrictives à adopter à l'égard des personnes visées au paragraphe 1, sous c), de ladite résolution. En revanche, à la différence des actes en cause dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts Yusuf et Kadi, point 29 supra, les actes qui font concrètement application de ces mesures restrictives à telle ou telle personne ou entité, telle la décision attaquée, ne relèveraient pas de l'exercice d'une compétence liée et ne bénéficieraient donc pas de l'effet de « primauté » en question. Le Conseil estime que l'adoption de ces actes relève plutôt de l'exercice du large pouvoir d'appréciation dont il dispose dans le domaine de la PESC.
- 104 Ces considérations peuvent, en substance, être approuvées par le Tribunal, sous réserve des éventuelles difficultés d'application du paragraphe 1, sous c), de la résolution 1373 (2001) qui pourraient découler de l'absence, à ce jour, d'une définition universellement acceptée des notions de « terrorisme » et d'« acte de terrorisme » en droit international [voir, à cet égard, le document final (A/60/L1) adopté par l'assemblée générale de l'ONU le 15 septembre 2005, à l'occasion du sommet mondial célébrant le soixantième anniversaire de cette organisation].
- 105 Enfin, le Conseil a fait valoir, lors de l'audience, que, en tant qu'institution communautaire auteur du règlement n° 2580/2001 et des décisions mettant celui-ci en œuvre, il ne s'estimait pas lié par les positions communes adoptées dans le domaine de la PESC par le Conseil en tant qu'institution composée des représentants des États membres, même s'il lui paraissait normal de veiller à la cohérence de ses actions au titre de la PESC et au titre du traité CE.
- 106 Le Conseil souligne ainsi, à juste titre, que 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, comme en l'espèce, des mesures de sanctions économiques sur la base des articles 60 CE, 301 CE et 308 CE. Au demeurant, ce point de vue est le seul compatible avec le libellé même de l'article 301 CE, aux termes duquel le Conseil décide en la matière « à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission », de même qu'avec celui de l'article 60, paragraphe 1, CE, aux termes duquel le Conseil « peut prendre », selon la même procédure, les mesures urgentes jugées nécessaires par un acte relevant de la PESC.

- 107 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.
- 108 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.
- Obligation de motivation
- 109 En principe, la garantie afférente à l'obligation de motivation prévue par l'article 253 CE est, elle aussi, pleinement applicable dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001, cela n'ayant d'ailleurs été mis en doute par aucune des parties.
- Droit à une protection juridictionnelle effective
- 110 Quant à la garantie afférente au droit à une protection juridictionnelle effective, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire, le droit à une telle protection faisant partie des principes généraux du droit qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux États membres et ayant été consacré par les articles 6 et 13 de la CEDH (voir arrêt du Tribunal du 5 avril 2006, *Degussa/Commission*, T-279/02, non encore publié au Recueil, point 421, et la jurisprudence citée).
- 111 Il en va notamment ainsi à l'égard des mesures de gel des fonds des personnes ou organisations soupçonnées d'activités terroristes (voir, en ce sens, le point XIV des lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002).
- 112 Dans le cadre du présent recours, la seule réserve émise par le Conseil, quant à l'applicabilité de principe de cette garantie, tient à ce que, d'après cette institution, le Tribunal ne serait pas compétent pour contrôler la légalité interne des dispositions matérielles du règlement n° 2580/2001, dans la mesure où celles-ci ont été adoptées au titre d'une compétence liée par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et où elles bénéficient, par conséquent, de l'effet de « primauté » mentionné au point 103 ci-dessus.
- 113 Il n'est toutefois pas nécessaire que le Tribunal se prononce sur le bien-fondé de cette réserve, dès lors que le présent litige peut être résolu, ainsi qu'il sera exposé ci-après, sur la base du seul contrôle juridictionnel de la légalité de la décision attaquée, dont aucune des parties ne conteste qu'il relève bien de la compétence du Tribunal.

Objet et limitations des garanties afférentes au respect des droits de la défense, à l'obligation de motivation et au droit à une protection juridictionnelle effective dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001

– Droits de la défense

- 114 Il convient, en premier lieu, de définir l'objet de la garantie des droits de la défense dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds prise au titre de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, en distinguant selon qu'il s'agit d'une décision initiale de gel des fonds visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (ci-après la « décision initiale de gel des fonds ») ou de l'une quelconque des décisions subséquentes de maintien du gel des fonds, après réexamen périodique, visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de cette même position commune (ci-après les « décisions subséquentes de gel des fonds »).
- 115 Dans ce contexte, il y a tout d'abord lieu de souligner que 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 la réglementation pertinente.
- 116 En l'espèce, la réglementation pertinente est prévue par l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, aux termes duquel le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révisé et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels ledit règlement s'applique, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 4 à 6 de la position commune 2001/931. La liste en question doit donc être établie, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basée sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse de la condamnation pour de tels faits. On entend par « autorité compétente » une autorité judiciaire ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence en la matière, une autorité compétente équivalente dans ce domaine. Par ailleurs, les noms des personnes et entités reprises sur la liste doivent faire l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931.
- 117 Ainsi que l'ont relevé à juste titre le Conseil et le Royaume-Uni, la procédure susceptible d'aboutir à une mesure de gel des fonds au titre de la réglementation pertinente se déroule donc à deux niveaux, l'un national, l'autre communautaire. Dans un premier temps, une autorité nationale compétente, en principe judiciaire, doit prendre à l'égard de l'intéressé une décision répondant à la définition de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. S'il s'agit d'une décision d'ouverture d'enquêtes ou de poursuites, celle-ci doit être basée sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles. Dans un second temps, le Conseil, statuant à l'unanimité, doit décider d'inclure l'intéressé dans la liste litigieuse, sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une telle décision a été prise. Par la suite, le Conseil doit s'assurer à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, que le maintien de l'intéressé sur la liste litigieuse reste justifié. À cet égard, la vérification de l'existence d'une décision d'une autorité nationale répondant à ladite définition apparaît comme une condition préalable essentielle à l'adoption, par le Conseil, d'une décision initiale de gel des fonds, tandis que la vérification des suites réservées à cette décision au niveau national apparaît indispensable dans le contexte de l'adoption d'une décision subséquentes de gel des fonds.
- 118 Dès lors, la question du respect des droits de la défense dans le contexte de l'adoption d'une mesure de gel des fonds est susceptible de se poser elle aussi à ces deux niveaux (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance « Invest » Import und Export et Invest commerce/Commission, point 69 supra, point 40).
- 119 Les droits de la défense de l'intéressé doivent tout d'abord 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. 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 (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt *Tinnelly & Sons e. a. et McElduff e. a. c. Royaume-Uni* du 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions*, 1998-IV, § 78).

- 120 Les droits de la défense de l'intéressé doivent ensuite 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 légales 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 2001/931 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.
- 121 En revanche, pour autant que la décision en question émane d'une autorité compétente d'un État membre, le respect des droits de la défense au niveau communautaire ne requiert normalement plus, à ce stade, que l'intéressé soit à nouveau mis en mesure de se prononcer sur l'opportunité et le bien-fondé de ladite décision, ces questions ne pouvant être discutées qu'au niveau national, devant l'autorité en question ou, sur recours de l'intéressé, devant la juridiction nationale compétente. De même, en principe, il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur la régularité de la procédure ouverte à l'encontre de l'intéressé et ayant abouti à ladite décision, prévue par le droit de l'État membre applicable, ou sur le respect des droits fondamentaux de l'intéressé par les autorités nationales. Ce pouvoir appartient, en effet, exclusivement aux juridictions nationales compétentes ou, le cas échéant, à la Cour européenne des droits de l'homme (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 10 avril 2003, *Le Pen/Parlement*, T-353/00, Rec. p. II-1729, point 91, confirmé sur pourvoi par arrêt de la Cour du 7 juillet 2005, *Le Pen/Parlement*, C-208/03 P, Rec. p. I-6051).
- 122 Dans le cas où la mesure communautaire de gel des fonds est adoptée sur la base d'une décision d'une autorité nationale d'un État membre rendue en matière d'enquêtes ou de poursuites (plutôt que sur la base d'une décision de condamnation), le respect des droits de la défense ne requiert pas non plus, en principe, que l'intéressé soit mis en mesure de faire valoir son point de vue sur le point de savoir si cette décision est « basée sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles », comme le prescrit l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. En effet, bien que cet élément constitue l'une des conditions légales d'application de la mesure en question, le Tribunal estime qu'il serait inapproprié, eu égard au principe de coopération loyale visé à l'article 10 CE, de le soumettre à l'exercice des droits de la défense au niveau communautaire.
- 123 À cet égard, le Tribunal rappelle que, 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 (voir arrêt de la Cour du 16 octobre 2003, *Irlande/Commission*, C-339/00, Rec. p. I-11757, points 71 et 72, et la jurisprudence citée). Ce principe est d'application générale et s'impose, notamment, dans le cadre de la JAI régie par le titre VI du traité UE, qui est d'ailleurs entièrement fondée sur la coopération entre les États membres et les institutions (arrêt de la Cour du 16 juin 2005, *Pupino*, C-105/03, Rec. p. I-5285, point 42).
- 124 Dans un cas d'application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, 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, le Tribunal estime que 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 (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, Postbank/Commission, T-353/94, Rec. p. II-921, point 69, et la jurisprudence citée).

- 125 Il y a toutefois lieu d'ajouter que 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 visée au point précédent. 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.
- 126 Il découle de ce qui précède que, dans le cadre des relations entre la Communauté et ses États membres, le respect des droits de la défense a un objet relativement restreint, au niveau de la procédure communautaire de gel des fonds. Dans le cas d'une décision initiale de gel des fonds, il 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 a été prise à son égard par une autorité compétente d'un État membre, ainsi que, le cas échéant, les éléments nouveaux visés au point 125 ci-dessus, 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 au point 125 ci-dessus, et, d'autre part, qu'il soit mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue à ce sujet.
- 127 Dans le même temps, il convient néanmoins d'admettre que certaines limitations des droits de la défense, ainsi définis quant à leur objet, peuvent être légitimement envisagées et imposées aux intéressés, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, où sont en cause des mesures restrictives spécifiques consistant en un gel des fonds et avoirs financiers des personnes, groupes et entités identifiés par le Conseil comme étant impliqués dans des actes de terrorisme.
- 128 Ainsi, le Tribunal considère, à l'instar de ce qui a été jugé dans l'arrêt Yusuf, point 29 supra, et comme le soutiennent en l'espèce le Conseil et le Royaume-Uni, qu'une communication des éléments à charge et une audition des intéressés, préalablement à l'adoption de la décision initiale de gel des fonds, seraient de nature à compromettre l'efficacité des sanctions et qu'elles s'avéreraient ainsi incompatibles avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par la Communauté, conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Une mesure initiale de gel des fonds doit, par sa nature même, pouvoir bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer avec effet immédiat. Une telle mesure ne saurait, dès lors, faire l'objet d'une notification préalable à sa mise en œuvre (arrêt Yusuf, point 29 supra, point 308 ; voir également, en ce sens et par analogie, conclusions de l'avocat général M. Warner sous l'arrêt de la Cour du 26 juin 1980, National Panasonic/Commission, 136/79, Rec. p. 2033, 2061, 2068, 2069).
- 129 Encore faut-il cependant, pour que les intéressés puissent défendre utilement leurs droits, notamment dans le cadre d'un éventuel recours juridictionnel devant le

Tribunal, que les éléments à charge leur soient communiqués, dans toute la mesure du possible, soit concomitamment à, soit aussitôt que possible après l'adoption de la décision initiale de gel des fonds (voir également point 139 ci-après).

- 130 Dans ce contexte, les intéressés doivent également avoir la possibilité de demander le réexamen immédiat de la mesure initiale de gel de leurs fonds (voir, en ce sens, dans le contentieux de la fonction publique communautaire, arrêts du Tribunal du 15 juin 2000, F/Commission, T-211/98, RecFP p. I-A-107 et II-471, point 34 ; du 18 octobre 2001, X/BCE, T-333/99, Rec. p. II-3021, point 183, et Campolargo/Commission, point 94 supra, point 32). Le Tribunal reconnaît toutefois qu'une telle audition a posteriori ne s'impose pas d'office dans le contexte d'une décision initiale de gel des fonds, compte tenu de la possibilité qu'ont également les intéressés d'introduire immédiatement un recours devant le Tribunal, possibilité qui garantit elle aussi le maintien d'un équilibre entre le respect des droits fondamentaux des personnes incluses dans la liste litigieuse et la nécessité de prendre des mesures préventives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international (voir, en ce sens et par analogie, conclusions de l'avocat général M. Warner sous l'arrêt National Panasonic/Commission, point 128 supra, Rec. p. 2069).
- 131 Il importe néanmoins de souligner que les considérations qui précèdent ne sont pas pertinentes pour ce qui concerne les décisions subséquentes de gel des fonds adoptées par le Conseil dans le cadre du réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, de la justification du maintien des intéressés sur la liste litigieuse, prévu par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931. À ce stade, en effet, les fonds sont déjà gelés et il n'est donc plus nécessaire de garantir un effet de surprise pour assurer l'efficacité des sanctions. Toute décision subséquente de gel des fonds doit dès lors être précédée d'une nouvelle possibilité d'audition et, le cas échéant, d'une communication des nouveaux éléments à charge.
- 132 À cet égard, le Tribunal ne saurait admettre la thèse soutenue par le Conseil et le Royaume-Uni à l'audience, selon laquelle le Conseil ne devrait entendre les intéressés, dans le contexte de l'adoption d'une décision subséquente de gel des fonds, que pour autant que ceux-ci lui en fassent préalablement et expressément la demande. Conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, en effet, le Conseil ne peut adopter une telle décision qu'après s'être assuré que le maintien des intéressés sur la liste litigieuse reste justifié, ce qui implique qu'il mette préalablement ceux-ci en mesure de faire valoir utilement leur point de vue sur cette question.
- 133 Ensuite, le Tribunal reconnaît que, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, où est en cause une mesure conservatoire limitant la disponibilité des biens de certaines personnes, groupes et entités, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, 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 la communication de certains éléments à charge aux intéressés et, dès lors, à l'audition de ceux-ci sur ces mêmes éléments, au cours de la procédure administrative (voir, par analogie, arrêt Yusuf, point 29 supra, point 320).
- 134 De telles limitations sont conformes aux traditions constitutionnelles communes aux États membres, ainsi que l'ont fait valoir le Conseil et le Royaume-Uni, après avoir relevé que des exceptions au droit général d'être entendu dans le cadre d'une procédure administrative sont admises, dans de nombreux États membres, pour des motifs d'intérêt public, d'ordre public ou de maintien des relations internationales, ou encore lorsque le but de la décision à prendre serait ou pourrait être mis en échec si le droit était accordé (voir les exemples cités au point 72 ci-dessus).
- 135 Au demeurant, elles sont conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, même dans le contexte plus strict d'un procès pénal contradictoire soumis aux exigences de l'article 6 de la CEDH, admet que, dans des affaires touchant à la sécurité nationale et plus particulièrement en matière de terrorisme, certaines restrictions des droits de la défense peuvent être envisagées, notamment en ce qui concerne la divulgation des éléments à charge ou les

modalités d'accès au dossier (voir, par exemple, arrêts *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, Recueil 1996-V, § 131, et *Jasper c. Royaume-Uni* du 16 février 2000, n° 27052/95, non publié au *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 51 à 53, et la jurisprudence citée ; voir également le point IX.3 des lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe citées au point 111 ci-dessus).

- 136 Dans les circonstances de l'espèce, ces considérations s'appliquent, avant tout, aux « preuves ou [...] indices sérieux et crédibles » sur lesquels se fonde la décision nationale d'ouverture d'enquêtes ou de poursuites, tels qu'ils peuvent avoir été portés à la connaissance du Conseil, mais il est concevable que les restrictions d'accès puissent concerner également le contenu précis ou la motivation particulière de ladite décision, voire l'identité de l'autorité dont elle émane. Il se pourrait même que, dans certaines circonstances très particulières, l'identification de l'État membre ou du pays tiers dans lequel une autorité compétente a pris une décision à l'égard d'une personne soit susceptible de nuire à la sécurité publique, en fournissant à l'intéressé une information sensible dont il pourrait faire un mauvais usage.
- 137 Il découle de l'ensemble de ce qui précède que 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, tels qu'identifiés au point 126 ci-dessus, 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.
- Obligation de motivation
- 138 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver un acte faisant grief 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 communautaire et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte (arrêts de la Cour du 2 octobre 2003, *Corus UK/Commission*, C-199/99 P, Rec. p. I-11177, point 145, et du 28 juin 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, point 462). L'obligation de motivation ainsi édictée constitue un principe essentiel du droit communautaire auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses (voir arrêt du Tribunal du 29 septembre 2005, *Napoli Buzzanca/Commission*, T-218/02, non encore publié au Recueil, point 57, et la jurisprudence citée).
- 139 La motivation doit donc, en principe, être communiquée à l'intéressé en même temps que l'acte lui faisant grief. L'absence de motivation ne saurait être régularisée par le fait que l'intéressé apprend les motifs de l'acte au cours de la procédure devant le juge communautaire (arrêts de la Cour du 26 novembre 1981, *Michel/Parlement*, 195/80, Rec. p. 2861, point 22, et *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 138 supra, point 463). En effet, la possibilité de régulariser l'absence totale de motivation après la formation d'un recours porterait atteinte aux droits de la défense, puisque le requérant disposerait uniquement de la réplique pour présenter ses moyens à l'encontre de la motivation dont il ne prendrait connaissance qu'après l'introduction de la requête. Le principe d'égalité des parties devant le juge communautaire s'en trouverait ainsi affecté (arrêts du Tribunal du 15 septembre 2005, *Casini/Commission*, T-132/03, non encore publié au Recueil, point 33, et *Napoli Buzzanca/Commission*, point 138 supra, point 62).
- 140 Dans la mesure où l'intéressé ne dispose pas d'un droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale de gel des fonds, il y a lieu d'ajouter que le respect de l'obligation de motivation est d'autant plus important, puisqu'il constitue l'unique

garantie permettant à l'intéressé, à tout le moins après l'adoption de cette décision, de se prévaloir utilement des voies de recours à sa disposition pour contester la légalité de ladite décision (arrêt du Tribunal du 8 décembre 2005, Reynolds/Parlement, T-237/00, non encore publié au Recueil, point 95 ; voir également, en ce sens, arrêt du Tribunal du 25 juin 1998, British Airways et British Midland Airways/Commission, T-371/94 et T-394/04, Rec. p. II-2405, point 64).

- 141 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté. Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise, et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle de légalité. 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 la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. 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 (arrêts de la Cour du 29 octobre 1981, Arning/Commission, 125/80, Rec. p. 2539, point 13 ; du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63 ; du 30 septembre 2003, Allemagne/Commission, C-301/96, Rec. p. I-9919, point 87, et du 22 juin 2004, Portugal/Commission, C-42/01, Rec. p. I-6079, point 66 ; arrêt du Tribunal du 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale et Land Nordrhein-Westfalen/Commission, T-228/99 et T-233/99, Rec. p. II-435, points 278 à 280). De plus, le degré de précision de la motivation d'une décision doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles elle doit intervenir (voir arrêt Delacre e.a./Commission, point 83 supra, point 16, et la jurisprudence citée).
- 142 Dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001, la motivation de celle-ci doit être appréciée avant tout au regard des conditions légales d'application de ce règlement à un cas d'espèce, telles qu'elles sont énoncées à son article 2, paragraphe 3 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, selon qu'il s'agit d'une décision initiale ou d'une décision subséquente de gel des fonds.
- 143 À cet égard, le Tribunal ne saurait admettre que, comme le soutient le Conseil, la motivation puisse consister seulement en une formulation générale et stéréotypée, calquée sur la rédaction de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 4 ou 6, de la position commune 2001/931. Conformément aux principes rappelés ci-dessus, le Conseil est tenu de mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale de sa décision et les considérations qui l'ont amené à la prendre. La motivation d'une telle mesure doit donc indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère que la réglementation pertinente est applicable à l'intéressé (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 20 février 2002, Roman Parra/Commission, T-117/01, RecFP p. I-A-27 et II-121, point 31, et Napoli Buzzanca/Commission, point 138 supra, point 74).
- 144 Cela implique, en principe, que la motivation d'une décision initiale de gel des fonds doit au moins porter sur chacun des éléments visés au point 116 ci-dessus ainsi que, le cas échéant, sur les éléments visés aux points 125 et 126 ci-dessus, tandis que la motivation d'une décision subséquente de gel des fonds doit indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, après réexamen, que le gel des fonds de l'intéressé reste justifié.



- 145 Il convient d'ajouter que, dans le cadre de l'adoption, à l'unanimité, d'une mesure de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001, le Conseil n'agit pas au titre d'une compétence liée. L'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, lu conjointement avec l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, ne peut pas être lu en ce sens que le Conseil serait obligé d'inclure dans la liste litigieuse toute personne dont il apparaîtrait qu'elle fait l'objet d'une décision prise par une autorité compétente, au sens de ces dispositions. Cette interprétation, soutenue par le Royaume-Uni à l'audience, est confirmée par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, auquel renvoie également l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et aux termes duquel le Conseil doit procéder à un « réexamen » à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que le maintien des intéressés sur la liste litigieuse « reste justifié ».
- 146 Il s'ensuit que, en principe, la motivation d'une mesure de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001 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.
- 147 Les considérations énoncées aux points 143 à 146 ci-dessus doivent néanmoins tenir compte de ce qu'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001, tout en infligeant une mesure individuelle de sanction économique et financière, participe également de la nature réglementaire de cet acte, ainsi qu'il a été exposé aux points 97 et 98 ci-dessus. Par ailleurs, une publication détaillée des griefs retenus à la charge des intéressés pourrait non seulement se heurter aux considérations impérieuses d'intérêt général dont il sera question au point 148 ci-après, mais aussi porter atteinte aux intérêts légitimes des personnes et des entités en question, dans la mesure où elle est susceptible de nuire gravement à leur réputation. Il convient dès lors d'admettre exceptionnellement que seuls le dispositif ainsi qu'une motivation générale du type de celle évoquée au point 143 ci-dessus doivent figurer dans la version de la décision de gel des fonds publiée au Journal officiel, étant entendu que la motivation spécifique et concrète de cette décision doit être formalisée et portée à la connaissance des intéressés par toute autre voie appropriée.
- 148 Dans des circonstances telles que celles de l'espèce, il convient par ailleurs de reconnaître que 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 communiqués au cours de la procédure administrative. Le Tribunal renvoie, à cet égard, aux considérations déjà exprimées, notamment, aux points 133 à 137 ci-dessus, en ce qui concerne les restrictions au principe général de respect des droits de la défense admissibles dans un tel contexte. Ces considérations sont valables, mutatis mutandis, pour ce qui concerne les restrictions admissibles à l'obligation de motivation.
- 149 À cet égard, et bien qu'elle ne soit pas applicable dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal considère qu'il convient de s'inspirer des dispositions de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/965/CEE (JO L 158, p. 77, rectificatif JO L 229, p. 35, rectificatif au rectificatif JO 2005, L 197, p. 34). Celle-ci prévoit, en son article 30, paragraphe 2, que « [l]es motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision [restreignant la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille] sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent ».

- 150 Conformément à la jurisprudence de la Cour (arrêts du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, et du 22 mai 1980, Santillo, 131/79, Rec. p. 1585), relative à la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 56, p. 850), abrogée par la directive 2004/38 et dont l'article 6 était identique, en substance, à l'article 30, paragraphe 2, de celle-ci, toute personne protégée par les dispositions citées doit jouir d'une double garantie, consistant dans la communication des motifs de toute mesure restrictive prise à son égard, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent, et dans l'ouverture d'une voie de recours. Sous la même réserve, cette exigence implique notamment, de la part de l'État concerné, une communication à l'intéressé, au moment même où la mesure restrictive prise à son égard lui est notifiée, des motifs précis et complets de la décision, en vue de le mettre en mesure d'assurer utilement sa défense.
- 151 Il découle de l'ensemble de ce qui précède que, 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 ce qui est dit au point 147 ci-dessus, la motivation d'une décision initiale de gel des fonds doit au moins porter, de façon spécifique et concrète, sur chacun des éléments visés au point 116 ci-dessus ainsi que, le cas échéant, sur les éléments visés aux points 125 et 126 ci-dessus, et indiquer 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 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.
- Droit à une protection juridictionnelle effective
- 152 S'agissant, enfin, de la garantie afférente au droit à une protection juridictionnelle effective, celle-ci est effectivement assurée par le droit qu'ont les intéressés de former un recours devant le Tribunal contre une décision de gel de leurs fonds, conformément à l'article 230, quatrième alinéa, CE (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt *Bosphorus c. Irlande* du 30 juin 2005, n° 45036/98, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, § 165, et décision *Segi e.a. et Gestoras pro Amnistía c. les 15 États membres de l'Union européenne* du 23 mai 2002, n°s 6422/02 et 9916/02, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-V).
- 153 Dans ce contexte, 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 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 CE ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir.
- 154 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, 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, ainsi que le Conseil l'a expressément reconnu dans ses écritures dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Yusuf*, point 29 supra (point 225). 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.

- 155 En l'occurrence, ce contrôle s'avère d'autant plus indispensable qu'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 (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 2 mai 2006, Eurofood, C-341/04, non encore publié au Recueil, point 66), 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.
- 156 À cet égard, il y a lieu de souligner que, si la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que l'utilisation d'informations confidentielles peut se révéler indispensable lorsque la sécurité nationale est en jeu, cela ne signifie cependant pas, selon elle, que les autorités nationales échappent à tout contrôle des tribunaux internes dès lors qu'elles affirment que l'affaire touche à la sécurité nationale et au terrorisme (voir Cour eur. D. H., arrêts Chahal c. Royaume-Uni, point 135 supra, § 131, et la jurisprudence citée, et Öcalan c. Turquie du 12 mars 2003, n° 46221/99, non publié au *Recueil des arrêts et décisions*, § 106, et la jurisprudence citée).
- 157 Le Tribunal considère qu'il convient, ici aussi, de s'inspirer des dispositions de la directive 2004/38. Conformément à la jurisprudence de la Cour citée au point 150 ci-dessus, cette directive prévoit, en son article 31, paragraphe 1, que les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Par ailleurs, aux termes de l'article 31, paragraphe 3, de cette directive, les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée.
- 158 La question de savoir si le requérant et/ou ses avocats peuvent recevoir communication des éléments de preuve et d'information dont la confidentialité est alléguée, ou si la communication de ceux-ci doit être réservée au seul Tribunal, selon une procédure particulière restant à définir de façon à préserver les intérêts publics en cause tout en accordant à l'intéressé un degré suffisant de protection juridictionnelle, est une question distincte, sur laquelle il n'est pas nécessaire que le Tribunal prenne position dans le cadre du présent recours (voir néanmoins Cour eur. D. H., arrêts Chahal c. Royaume-Uni, point 135 supra, §§ 131 et 144 ; Tinnelly & Sons e.a. et McElduff e.a. c. Royaume-Uni, point 119 supra, §§ 49, 51, 52 et 78 ; Jasper c. Royaume-Uni, point 135 supra, §§ 51 à 53, et Al-Nashif c. Bulgarie du 20 juin 2002, n° 50963/99, non publié au *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 95 à 97, ainsi que le point IX.4 des lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe citées au point 111 ci-dessus).
- 159 Enfin, il y a lieu d'admettre que le Conseil dispose 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, 301 CE et 308 CE, conformément à une position commune adoptée au titre de la PESC. Le juge communautaire 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 sur la légalité de décisions de gel des fonds 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 décisions sont fondées (voir point 146 ci-dessus et, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêts Leander c. Suède du 26 mars 1987, série A n° 116, § 59, et Al-Nashif c. Bulgarie, point 158 supra, §§ 123 et 124).

Application au cas d'espèce

- 160 Le Tribunal relève, tout d'abord, que la réglementation pertinente, à savoir le règlement n° 2580/2001 et la position commune 2001/931 à laquelle celui-ci renvoie, ne prévoit explicitement aucune procédure de communication des éléments à charge et d'audition des intéressés, que ce soit préalablement ou concomitamment à l'adoption d'une décision initiale de gel de leurs fonds ou, dans le contexte de l'adoption des décisions subséquentes, en vue d'obtenir leur retrait de la liste litigieuse. Tout au plus est-il indiqué, à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, que « [l]es noms des personnes et entités reprises sur la liste figurant à l'annexe feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié », et, à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, que « [l]e Conseil [...] révisé et modifie la liste [...] conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe [...] 6, de la position commune 2001/931 ».
- 161 Ensuite, le Tribunal constate que, à aucun moment avant l'introduction du présent recours, les éléments à charge n'ont été communiqués à la requérante. Celle-ci souligne, à juste titre, que tant la décision initiale de gel de ses fonds que les décisions subséquentes, jusques et y compris la décision attaquée, ne mentionnent même pas les « informations précises » ou les « éléments de dossier » qui montrent qu'une décision justifiant son inclusion dans la liste litigieuse a été prise à son égard par une autorité nationale compétente.
- 162 Ainsi, quand bien même la requérante aurait eu connaissance de l'imminence de son inclusion dans la liste litigieuse, et quand bien même elle aurait pris l'initiative de contacter le Conseil afin de tenter d'empêcher l'adoption d'une telle mesure (voir point 69 ci-dessus), elle n'avait pas connaissance des éléments spécifiquement retenus à sa charge pour fonder la sanction envisagée et elle n'était donc pas en mesure de faire connaître utilement son point de vue à cet égard. Dans ces conditions, l'argument du Conseil selon lequel il a entendu la requérante avant de procéder au gel de ses fonds ne saurait être retenu.
- 163 Les considérations qui précèdent, consacrées à la vérification du respect des droits de la défense, sont également applicables, mutatis mutandis, à la vérification du respect de l'obligation de motivation.
- 164 En l'espèce, ni la décision attaquée ni la décision 2002/334 qu'elle met à jour ne satisfont à l'exigence de motivation telle que délimitée ci-dessus, dès lors qu'elles se bornent à exposer, dans leur deuxième considérant, qu'il est « souhaitable » d'adopter une liste actualisée des personnes, groupes et entités auxquels s'applique le règlement n° 2580/2001.
- 165 Non seulement la requérante n'a pas pu faire valoir utilement son point de vue auprès du Conseil, mais, en l'absence de toute indication, dans la décision attaquée, des motifs spécifiques et concrets qui la justifient, elle n'a pas non plus été mise en mesure de faire fruit de son recours devant le Tribunal, compte tenu des rapports, déjà relevés, qui existent entre la garantie des droits de la défense, celle qui découle de l'obligation de motivation et celle du droit à un recours juridictionnel effectif. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la possibilité de régulariser une absence totale de motivation après la formation d'un recours est actuellement considérée par la jurisprudence comme portant atteinte aux droits de la défense (voir point 139 ci-dessus).
- 166 Bien plus, ni les écritures des différentes parties à la cause, ni les éléments de dossier produits devant le Tribunal ne permettent à celui-ci d'exercer son contrôle juridictionnel, puisqu'il n'est même pas en mesure de déterminer avec certitude, après clôture de la procédure orale, quelle est la décision nationale visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, sur laquelle se fonde la décision attaquée.
- 167 Dans sa requête, la requérante s'est bornée à soutenir qu'elle aurait été incluse dans la liste litigieuse « au seul vu apparemment de documents produits par le

régime de Téhéran ». Dans sa réplique, elle a ajouté, notamment, que « rien ne [lui] permet[tait] [...] de connaître les raisons factuelles de son inscription » sur la liste litigieuse, qu'elle « a[vait] été également privée de toute possibilité d'accès à son dossier » et que « les raisons de l'inscription [étaient] très vraisemblablement diplomatiques ».

- 168 Dans ses mémoires en défense et en duplique, le Conseil s'est abstenu de prendre position sur cette question.
- 169 Dans son mémoire en intervention, le Royaume-Uni a relevé que « [l]a requérante ne sout[enait] pas, et rien ne sugg[érait], qu'elle n'a[vait] pas été incluse à l'annexe sur la base d'une [décision adoptée par une autorité compétente identifiant la requérante comme étant impliquée dans des activités terroristes] ». Il semble ressortir par ailleurs de ce même mémoire que, selon le Royaume-Uni, la décision en question serait celle du Home Secretary du 28 mars 2001, confirmée par décision dudit Home Secretary du 31 août 2001, puis, sur recours en révision, par arrêt de la High Court du 17 avril 2002 et, enfin, sur recours en appel, par décision de la POAC du 15 novembre 2002.
- 170 Dans ses observations sur le mémoire en intervention, la requérante n'a pas spécifiquement réfuté ni même commenté ces observations du Royaume-Uni. Eu égard aux moyens et arguments d'ordre général de la requérante et, plus particulièrement, à ses allégations rappelées au point 167 ci-dessus, il n'est toutefois pas possible de souscrire purement et simplement à la thèse du Royaume-Uni. Lors de l'audience, la requérante a d'ailleurs répété qu'elle ne savait pas quelle était l'autorité compétente à l'origine de la décision nationale la concernant, ni sur la base de quels éléments et informations précis cette décision a été prise.
- 171 Bien plus, lors de l'audience, en réponse aux questions posées par le Tribunal, le Conseil et le Royaume-Uni n'ont même pas été en mesure de donner une réponse cohérente à la question de savoir quelle est la décision nationale sur la base de laquelle la décision attaquée a été adoptée. Selon le Conseil, il s'agirait uniquement de la décision du Home Secretary, telle que confirmée par la POAC (voir point 169 ci-dessus). Selon le Royaume-Uni, la décision attaquée serait fondée non seulement sur ladite décision, mais également sur d'autres décisions nationales, non autrement spécifiées, adoptées par des autorités compétentes dans d'autres États membres.
- 172 Force est de constater, dès lors, que même au terme de la procédure orale le Tribunal n'est pas en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée.
- 173 En conclusion, le Tribunal constate que la décision attaquée n'est pas motivée et qu'elle a été adoptée dans le cadre d'une procédure au cours de laquelle les droits de la défense de la requérante n'ont pas été respectés. De surcroît, le Tribunal n'est pas en mesure, même à ce stade de la procédure, de procéder au contrôle juridictionnel de la légalité de cette décision.
- 174 Ces considérations ne peuvent qu'entraîner l'annulation de la décision attaquée, pour autant qu'elle concerne la requérante, sans qu'il soit dès lors besoin de se prononcer, dans le cadre de la demande en annulation, sur les deux dernières branches du premier moyen ni sur les autres moyens et arguments du recours.

### **Sur la demande en indemnité**

#### *Arguments des parties*

- 175 La requérante n'a avancé aucun élément de fait ou de droit au soutien du chef de conclusions visant à ce que le Conseil soit condamné à lui payer un euro en réparation du préjudice prétendument subi. Ni le Conseil ni l'intervenant n'ont pris position sur cette demande dans leurs écritures ou à l'audience.

### *Appréciation du Tribunal*

- 176 En vertu de l'article 19 du statut de la Cour de justice et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit contenir l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celui-ci se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même (voir arrêt du Tribunal du 3 février 2005, Chiquita Brands e.a./Commission, T-19/01, Rec. p. II-315, point 64, et la jurisprudence citée).
- 177 Pour satisfaire à ces exigences, une requête visant à la réparation de dommages causés par une institution communautaire doit contenir les éléments qui permettent d'identifier le comportement que le requérant reproche à l'institution, les raisons pour lesquelles il estime qu'un lien de causalité existe entre le comportement et le préjudice qu'il prétend avoir subi ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice (voir arrêts du Tribunal du 10 juillet 1997, Guérin automobiles/Commission, T-38/96, Rec. p. II-1223, points 42 et 43, et Chiquita Brands e.a./Commission, point 176 supra, point 65, et la jurisprudence citée). En revanche, une demande tendant à obtenir une indemnité quelconque manque de la précision nécessaire et doit, par conséquent, être considérée comme irrecevable (arrêt Chiquita Brands e.a./Commission, point 176 supra, point 66).
- 178 Plus spécifiquement, une demande en réparation d'un préjudice moral, à titre symbolique ou pour l'obtention d'une véritable indemnité, doit préciser la nature du préjudice allégué au regard du comportement reproché à l'institution défenderesse et, même de façon approximative, évaluer l'ensemble de ce préjudice (voir arrêt du Tribunal du 15 juin 1999, Ismeri Europa/Cour des comptes, T-277/97, Rec. p. II-1825, point 81, et la jurisprudence citée).
- 179 En l'espèce, la demande en indemnité contenue dans la requête doit vraisemblablement être comprise comme visant à la réparation d'un préjudice moral, dès lors que celui-ci est évalué à la somme symbolique d'un euro. Il n'en demeure pas moins que la requérante n'a ni précisé la nature et le caractère de ce préjudice moral ni, surtout, identifié le ou les comportements prétendument fautifs du Conseil dont il serait allégué qu'ils sont la cause de ce préjudice. Or, il n'appartient pas au Tribunal de rechercher et d'identifier, parmi les divers griefs articulés au soutien de la demande en annulation, celui ou ceux que la requérante entend retenir comme constituant le fondement de la demande en indemnité. Il n'appartient pas davantage au Tribunal de supputer et de vérifier l'existence d'un éventuel lien de causalité entre le ou les comportements visés par ce ou ces griefs et le préjudice moral allégué.
- 180 Dans ces conditions, la demande en indemnité contenue dans la requête manque de la plus élémentaire précision et doit, dès lors, être déclarée irrecevable, d'autant que la requérante n'a même pas tenté de remédier à cette défectuosité dans sa réplique.
- 181 Il s'ensuit également qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer, dans le cadre de la demande en indemnité, sur les moyens et arguments invoqués par la requérante au soutien de sa demande en annulation, mais non encore examinés par le Tribunal (voir point 174 ci-dessus).

### **Sur la demande de réouverture de la procédure écrite**

- 182 Les considérations qui ont amené le Tribunal à annuler la décision attaquée, pour autant qu'elle concerne la requérante, ne sont en rien fondées sur les nouveaux

documents déposés par celle-ci au greffe les 18 et 25 janvier 2006 (voir points 23 et 24 ci-dessus). Bien que lesdits documents aient été versés au dossier (voir point 31 ci-dessus), ils sont donc à considérer comme dénués de toute pertinence aux fins du présent arrêt. Il n'y a pas lieu, dans ces conditions, de faire droit à la demande du Conseil tendant à la réouverture de la procédure écrite (voir point 25 ci-dessus).

### **Sur les dépens**

- 183 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de décider que le Conseil supporte, outre ses propres dépens, les quatre cinquièmes des dépens de la requérante.
- 184 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

- 1) Le recours est rejeté comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé en ce qu'il tend à l'annulation de la position commune 2005/936/PESC du Conseil, du 21 décembre 2005, mettant à jour la position commune 2001/931/PESC et abrogeant la position commune 2005/847/PESC.**
- 2) La décision 2005/930/CE du Conseil, du 21 décembre 2005, 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 la décision 2005/848/CE, est annulée pour autant qu'elle concerne la requérante.**
- 3) La demande en indemnité est rejetée comme irrecevable.**
- 4) Le Conseil est condamné à supporter, outre ses propres dépens, les quatre cinquièmes des dépens de la requérante.**
- 5) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportera ses propres dépens.**

Pirrung

Forwood

Papasavvas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 2006.

Le greffier

Le président

E. Coulon

J. Pirrung

## Table des matières

Antécédents du litige

Procédure et conclusions des parties

Sur les conséquences procédurales de l'abrogation et du remplacement des actes initialement attaqués

Sur le second chef de conclusions

Sur la demande en annulation de la position commune attaquée

Arguments des parties

Appréciation du Tribunal

Sur la demande en annulation de la décision attaquée

Arguments des parties

Appréciation du Tribunal

Applicabilité des garanties afférentes au respect des droits de la défense, à l'obligation de motivation et au droit à une protection juridictionnelle effective dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001

– Droits de la défense

– Obligation de motivation

– Droit à une protection juridictionnelle effective

Objet et limitations des garanties afférentes au respect des droits de la défense, à l'obligation de motivation et au droit à une protection juridictionnelle effective dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001

– Droits de la défense

– Obligation de motivation

– Droit à une protection juridictionnelle effective

Application au cas d'espèce

Sur la demande en indemnité

Arguments des parties



Appréciation du Tribunal  
Sur la demande de réouverture de la procédure écrite  
Sur les dépens

---

\* Langue de procédure : le français.