

## ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

17 décembre 2014 (\*)

« 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 – Base factuelle des décisions de gel des fonds – Référence à des actes de terrorisme – Nécessité d’une décision d’autorité compétente au sens de la position commune 2001/931 – Obligation de motivation – Modulation dans le temps des effets d’une annulation »

Dans l’affaire T-400/10,

**Hamas**, établi à Doha (Qatar), représenté par M<sup>e</sup> L. Glock, avocat,

partie requérante,

contre

**Conseil de l’Union européenne**, représenté initialement par MM. B. Driessen et R. Szostak, puis par MM. Driessen et G. Étienne, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par

**Commission européenne**, représentée initialement par M. M. Konstantinidis et M<sup>me</sup> É. Cujo, puis par MM. Konstantinidis et F. Castillo de la Torre, en qualité d’agents,

partie intervenante,

ayant pour objet initial une demande d’annulation de l’avis du Conseil à l’attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l’article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil 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 2010, C 188, p. 13), de la décision 2010/386/PESC du Conseil, du 12 juillet 2010, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s’appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l’application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 178, p. 28), et du règlement d’exécution (UE) n° 610/2010 du Conseil, du 12 juillet 2010, mettant en œuvre l’article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant le règlement d’exécution (UE) n° 1285/2009 (JO L 178, p. 1), en tant que ces actes concernent le requérant,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de MM. N. J. Forwood, président, F. Dehousse (rapporteur) et J. Schwarcz, juges,

greffier : M<sup>me</sup> C. Kristensen, administrateur,

à la suite de l’audience du 28 février 2014 et de la clôture de la procédure orale le 9 avril 2014,

vu la décision du 15 octobre 2014 portant réouverture de la procédure orale et à la suite de sa clôture le 20 novembre 2014,

rend le présent

## Arrêt

### Antécédents du litige

- 1 Le 27 décembre 2001, le Conseil de l'Union européenne a adopté 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), 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), ainsi que la décision 2001/927/CE établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO L 344, p. 83).
- 2 Le « Hamas-Izz al-Din al-Qassem (branche terroriste du Hamas) » figurait sur les listes annexées à la position commune 2001/931 et à la décision 2001/927.
- 3 Ces deux instruments ont été mis à jour régulièrement, en application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, le « Hamas-Izz al-Din al-Qassem (branche terroriste du Hamas) » demeurant inscrit sur les listes. Depuis le 12 septembre 2003, l'entité inscrite sur les listes est le « Hamas (y compris Hamas-Izz al-Din al-Qassem) ».
- 4 Le 12 juillet 2010, le Conseil a adopté la décision 2010/386/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931 (JO L 178, p. 28), et le règlement d'exécution (UE) n° 610/2010, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 1285/2009 (JO L 178, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de juillet 2010 »).
- 5 Le « Hamas (y compris Hamas-Izz al-Din al-Qassem) » continuait d'être inscrit sur les listes contenues dans ces actes.
- 6 Le 13 juillet 2010, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO C 188, p. 13, ci-après l'« avis de juillet 2010 »).

### Procédure et nouveaux développements en cours d'instance

- 7 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 12 septembre 2010, le requérant, le Hamas, a introduit le présent recours.
- 8 Dans sa requête, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
  - annuler l'avis de juillet 2010 et les actes du Conseil de juillet 2010 ;
  - condamner le Conseil aux dépens.
- 9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 21 décembre 2010, la Commission européenne a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil. Il a été fait droit à cette demande par ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 7 février 2011.
- 10 Le 31 janvier 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/70/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position

commune 2001/931 (JO L 28, p. 57), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 83/2011, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution n° 610/2010 (JO L 28, p. 14) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de janvier 2011 »).

- 11 Le 2 février 2011, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO 2011, C 33, p. 14).
- 12 Par lettre du 2 février 2011, notifiée au requérant le 7 février 2011, le Conseil a adressé à ce dernier l'exposé des motifs de son maintien sur la liste.
- 13 Par lettre du 17 février 2011, déposée au greffe du Tribunal le même jour, le requérant a évoqué les actes du Conseil de janvier 2011 et la lettre du 2 février 2011. Il a indiqué qu'il maintenait les moyens de sa requête contre ces actes et qu'il développerait ses critiques contre les motifs de son maintien sur la liste notifiés par la lettre du 2 février 2011.
- 14 Par lettre du 30 mai 2011, le Conseil a informé le requérant de son intention de maintenir celui-ci, lors du prochain réexamen des mesures restrictives, sur la liste des personnes, groupes et entités faisant l'objet des mesures restrictives prévues par le règlement n° 2580/2001.
- 15 Les autres parties ayant été entendues, le Tribunal a autorisé le requérant, par lettre du greffe du 15 juin 2011, à adapter, dans sa réplique, les moyens et conclusions de son recours en ce qui concerne les actes du Conseil de janvier 2011, le cas échéant à la lumière des motifs contenus dans la lettre du 2 février 2011. Le Tribunal n'a, en revanche, pas autorisé le requérant à adapter ses conclusions en ce qui concerne la lettre du 2 février 2011.
- 16 La date limite pour le dépôt de la réplique a été fixée au 27 juillet 2011.
- 17 Le 18 juillet 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/430/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931 (JO L 188, p. 47), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 687/2011, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant les règlements d'exécution n° 610/2010 et n° 83/2011 (JO L 188, p. 2) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de juillet 2011 »).
- 18 Le 19 juillet 2011, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO 2011, C 212, p. 20).
- 19 Par lettre du 19 juillet 2011, le Conseil a adressé au requérant l'exposé des motifs de son maintien sur la liste.
- 20 Par lettre du 27 juillet 2011, le requérant a évoqué les actes du Conseil de juillet 2011 et la lettre du 19 juillet 2011 comme se substituant aux actes initialement attaqués. Il a relevé que la publication ou la notification de ces actes faisait courir un nouveau délai de recours de deux mois. Il a indiqué les motifs pour lesquels la réplique n'était pas déposée.
- 21 La lettre du 27 juillet 2011 a été versée au dossier comme une demande de prorogation du délai pour le dépôt de la réplique.
- 22 Par lettres du greffe du 16 septembre 2011, le Tribunal a informé les parties de sa décision de ne pas faire droit à cette demande de prorogation et a fixé au 2 novembre 2011 la date limite pour le dépôt par la Commission de son mémoire en intervention.

- 23 Le 28 septembre 2011, le requérant a déposé au greffe du Tribunal un mémoire supplétif. Dans ce mémoire, le requérant a indiqué « étendre ses conclusions en annulation contre [les actes du Conseil de juillet 2011] ».
- 24 Il a également indiqué que, au regard de la requête initiale, de la lettre du 17 février 2011 et du mémoire supplétif, le présent recours devait désormais être considéré comme dirigé contre les actes du Conseil de juillet 2010, de janvier 2011 et de juillet 2011. Le requérant a ajouté que les conclusions présentées contre l'avis de juillet 2010 étaient aussi maintenues et il a précisé que ses demandes d'annulation visaient les actes en cause en tant seulement qu'ils le concernaient.
- 25 Le 28 octobre 2011, la Commission a déposé son mémoire en intervention.
- 26 Par lettre du 15 novembre 2011, le Conseil a informé le conseil du requérant de son intention de maintenir celui-ci, lors du prochain réexamen des mesures restrictives, sur la liste des personnes, groupes et entités faisant l'objet des mesures restrictives prévues par le règlement n° 2580/2001.
- 27 Par décision du Tribunal du 8 décembre 2011, le mémoire supplétif a été versé au dossier.
- 28 Par lettre du 20 décembre 2011, le Tribunal a informé les parties que, eu égard à l'expiration, avant le dépôt du mémoire supplétif, du délai de recours en annulation contre les actes du Conseil de janvier 2011, l'adaptation des conclusions du recours formé à l'encontre de ces actes, en soi recevable, puisque déjà demandée et opérée à suffisance de droit par la lettre du requérant du 17 février 2011, ne serait examinée qu'au vu des seuls moyens et arguments avancés par cette partie avant l'expiration du délai de recours en annulation contre ces actes, soit ceux avancés dans la requête introductive d'instance.
- 29 Le Tribunal a fixé au 17 février 2012 la date limite pour le dépôt par le Conseil et la Commission de leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de janvier 2011, et au 5 mars 2012, prorogé au 3 avril 2012, la date limite pour le dépôt, par ces mêmes parties, de leurs observations sur le mémoire supplétif.
- 30 Le 22 décembre 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/872/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931, et abrogeant la décision 2011/430 (JO L 343, p. 54), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 1375/2011, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution n° 687/2011 (JO L 343, p. 10) (ci-après, pris ensemble les « actes du Conseil de décembre 2011 »).
- 31 Le 23 décembre 2011, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO 2011, C 377, p. 17).
- 32 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 1<sup>er</sup> février 2012, le requérant a adapté ses conclusions à l'encontre des actes du Conseil de décembre 2011.
- 33 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 13 et 16 février 2012, la Commission et le Conseil ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de janvier 2011.
- 34 Par actes déposés au greffe du Tribunal le 3 avril 2012, le Conseil et la Commission ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur le mémoire supplétif.
- 35 Le 25 juin 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/333/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position

commune 2001/931, et abrogeant la décision 2011/872 (JO L 165, p. 72), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 542/2012, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n° 1375/2011 (JO L 165, p. 12) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de juin 2012 »).

- 36 Le 26 juin 2012, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO 2012, C 186, p. 1).
- 37 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 28 juin 2012, le requérant a, à l'invitation du Tribunal, déposé ses observations en réponse aux observations du Conseil et de la Commission du 3 avril 2012.
- 38 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 10 juillet 2012, le requérant a adapté ses conclusions à l'encontre des actes du Conseil de juin 2012.
- 39 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 20 et 23 juillet 2012, la Commission et le Conseil ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de juin 2012.
- 40 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 5 et 6 septembre 2012, la Commission et le Conseil ont, à l'invitation du Tribunal, répondu aux observations du requérant du 28 juin 2012.
- 41 Le 10 décembre 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/765/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931, et abrogeant la décision 2012/333 (JO L 337, p. 50), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 1169/2012, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution n° 542/2012 (JO L 337, p. 2) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de décembre 2012 »).
- 42 Le 11 décembre 2012, le Conseil a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* l'avis à l'attention des personnes, groupes et entités qui ont été inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO 2012, C 380, p. 6).
- 43 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 11 février 2013, le requérant a adapté ses conclusions à l'encontre des actes du Conseil de décembre 2012.
- 44 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 11 et 13 mars 2013, la Commission et le Conseil ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de décembre 2012.
- 45 Le 25 juillet 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/395/PESC, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931, et abrogeant la décision 2012/765 (JO L 201, p. 57), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 714/2013, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution n° 1169/2012 (JO L 201, p. 10) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de juillet 2013 »).
- 46 Par lettre du 24 septembre 2013, le requérant a adapté ses conclusions à l'encontre des actes du Conseil de juillet 2013.
- 47 Par lettre du 4 octobre 2013, le Tribunal a invité le Conseil, qui a déféré à cette demande par

acte du 28 octobre 2013, à produire certains documents et a posé certaines questions aux parties en vue de l'audience.

48 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 28 et 30 octobre 2013, le Conseil et la Commission ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de juillet 2013.

49 Le 10 février 2014, le Conseil a adopté la décision 2014/72/PESC, mettant à jour et modifiant la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931, et abrogeant la décision 2013/395 (JO L 40, p. 56), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 125/2014, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution n° 714/2013 (JO L 40, p. 9) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de février 2014 »).

50 Le 28 février 2014, le requérant a adapté ses conclusions à l'encontre des actes du Conseil de février 2014.

51 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 4 et 5 mars 2014, la Commission et le Conseil ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de février 2014.

52 Le 22 juillet 2014, le Conseil a adopté la décision 2014/483/PESC, mettant à jour et modifiant la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931, et abrogeant la décision 2014/72 (JO L 217, p. 35), par laquelle il maintenait le requérant sur la liste, et le règlement d'exécution (UE) n° 790/2014 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution n° 125/2014 (JO L 217, p. 1) (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de juillet 2014 » ; les actes du Conseil de juillet 2010, de janvier, de juillet et de décembre 2011, de juin et de décembre 2012, de juillet 2013 ainsi que de février et de juillet 2014 étant ci-après dénommés, pris ensemble, les « actes du Conseil de juillet 2010 à juillet 2014 »).

53 Le 21 septembre 2014, le requérant a adapté ses conclusions à l'encontre des actes du Conseil de juillet 2014.

54 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 23 octobre et 4 novembre 2014, le Conseil et la Commission ont, à l'invitation du Tribunal, déposé leurs observations sur l'adaptation des conclusions à l'encontre des actes du Conseil de juillet 2014.

### **Conclusions des parties**

55 Il ressort des faits qui précèdent que, par le présent recours, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- annuler, en tant qu'ils le concernent, l'avis de juillet 2010 et les actes du Conseil de juillet 2010 à juillet 2014 (ci-après les « actes attaqués ») ;
- condamner le Conseil aux dépens.

56 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter le recours ;
- condamner le requérant aux dépens.

**En droit**

*Considérations liminaires sur l'objet du recours ainsi que sur la portée et la recevabilité des observations du requérant du 28 juin 2012*

Sur l'objet du recours

- 57 Ainsi qu'il ressort de l'exposé des faits, les actes du Conseil de juillet 2010 ont été abrogés et remplacés, successivement, par les actes du Conseil de janvier, de juillet et de décembre 2011, de juin et de décembre 2012, de juillet 2013, de février et de juillet 2014.
- 58 Le requérant a successivement adapté ses conclusions initiales de façon à ce que son recours vise l'annulation de ces différents actes, pour autant qu'ils le concernent. Il a, par ailleurs, expressément maintenu ses conclusions en annulation des actes abrogés.
- 59 Conformément à une jurisprudence constante en matière de recours dirigés contre des mesures successives de gel des fonds adoptées au titre du règlement n° 2580/2001, une partie requérante conserve un intérêt à obtenir l'annulation d'une décision imposant des mesures restrictives abrogée et remplacée par une décision restrictive ultérieure, 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 (arrêt du 12 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, T-228/02, ci-après l'« arrêt OMPI T-228/02 », Rec, EU:T:2006:384, point 35 ; voir également arrêt du 23 octobre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil*, T-256/07, ci-après l'« arrêt PMOI T-256/07 », Rec, EU:T:2008:461, points 45 à 48, et jurisprudence citée, et arrêt du 30 septembre 2009, *Sison/Conseil*, T-341/07, ci-après l'« arrêt Sison T-341/07 », Rec, EU:T:2009:372, points 47 et 48).
- 60 Il s'ensuit que le présent recours en annulation conserve son objet à l'égard des actes attaqués antérieurs aux actes du Conseil de juillet 2014.

Sur la portée et la recevabilité des observations du requérant du 28 juin 2012

- 61 Le 28 juin 2012, le requérant a, en réponse à une invitation du Tribunal, déposé ses observations sur les observations du Conseil et de la Commission, du 3 avril 2012, sur le mémoire supplétif.
- 62 Le requérant ayant intitulé ses observations « mémoire en réplique », le Conseil, dans ses observations du 6 septembre 2012, a objecté que le requérant ne saurait être autorisé à déposer une réplique portant sur l'intégralité de l'affaire telle qu'initialement introduite par le dépôt de la requête.
- 63 Le Conseil a estimé que les échanges de mémoires portant sur le fond de l'affaire auraient dû prendre fin avec le dépôt, par le requérant, du mémoire supplétif et celui, par le Conseil, de ses observations sur ce mémoire.
- 64 Il convient de relever que, certes, les observations du requérant du 28 juin 2012, déposées à l'invitation du Tribunal, ne peuvent constituer une réplique, au sens de l'article 47, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, dans la présente affaire.
- 65 En effet, ainsi qu'il a été indiqué aux points 20 à 22 ci-dessus, le requérant n'a pas, dans la présente affaire, déposé de réplique dans les délais impartis et la demande de prorogation du délai pour le dépôt d'une réplique, déduite par le Tribunal de la lettre du requérant du 27 juillet

2011, a été rejetée.

66 Il n'en reste pas moins que, si les observations du 28 juin 2012 ne sauraient être prises en considération dans le présent recours en ce qu'il vise l'annulation des actes du Conseil de juillet 2010 et de janvier 2011 (voir, à ce dernier égard, le point 28 ci-dessus), elles sont recevables dans le cadre de la demande en annulation des actes du Conseil de juillet 2011 (introduite par le dépôt du mémoire supplétif), dans la mesure où elles répondent aux observations du Conseil sur les moyens nouveaux du mémoire supplétif dirigés contre les actes de juillet 2011, ainsi que dans le cadre des demandes en annulation des actes ultérieurs du Conseil.

67 C'est d'ailleurs précisément parce que le Tribunal a estimé nécessaire de permettre au requérant de répondre, dans ce cadre, aux observations du Conseil, du 3 avril 2012, sur le mémoire supplétif, qu'il a invité le requérant à déposer des observations.

68 Enfin, il ressort des termes mêmes de ces observations du 28 juin 2012 (voir point 1 de ces observations) que celles-ci ne visent qu'à répondre aux observations du Conseil, du 3 avril 2012, sur le mémoire supplétif.

69 Au regard de ces précisions relatives à la portée des observations du 28 juin 2012, il convient d'écarter les objections du Conseil quant à la recevabilité desdites observations.

*Sur la recevabilité du recours en ce qu'il vise l'annulation de l'avis de juillet 2010*

70 Le Conseil, soutenu par la Commission, objecte que le recours est, s'agissant de l'avis de juillet 2010, irrecevable, s'agissant d'un acte non attaquant.

71 Conformément à l'article 263, paragraphe 1, TFUE, les actes susceptibles de faire l'objet d'un recours sont les actes « destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ».

72 Selon une jurisprudence constante, si, pour déterminer si des mesures attaquées constituent des actes, au sens de l'article 263 TFUE, il y a lieu de s'attacher à leur substance, ne constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation que les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la partie requérante en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique [voir ordonnance du 14 mai 2012, *Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commission*, C-477/11 P, EU:C:2012:292, points 50 et 51 et jurisprudence citée].

73 En l'espèce, le maintien du requérant sur la liste de gel des fonds de l'Union européenne (ci-après la « liste de gel des fonds ») a été opéré par les actes du Conseil de juillet 2010.

74 L'avis de juillet 2010, publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le lendemain de l'adoption de ces actes, a seulement eu pour objet de tenter d'informer les personnes, groupes et entités dont les fonds demeuraient gelés en exécution de ces actes des possibilités qui leurs étaient offertes de demander aux autorités nationales compétentes l'autorisation d'utiliser les fonds gelés pour certains besoins, de demander au Conseil l'exposé des motifs de leur maintien sur la liste de gel des fonds, de demander au Conseil de réexaminer sa décision de maintien et, enfin, d'introduire un recours devant le juge de l'Union.

75 Ce faisant, l'avis de juillet 2010 n'a pas produit d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique.

76 Cet avis ne constituant donc pas un acte attaquant, le présent recours doit être rejeté comme irrecevable en ce qu'il vise son annulation.

*Sur la demande en annulation des actes du Conseil de juillet 2010 à juillet 2014*



- 77 Au soutien de sa demande en annulation des actes du Conseil de juillet 2010 et de janvier 2011, le requérant invoque, dans la requête, quatre moyens, tirés, en substance, le premier, de la violation de ses droits de la défense, le deuxième, d'une erreur manifeste d'appréciation, le troisième, de la violation du droit de propriété et, le quatrième, de la violation de l'obligation de motivation.
- 78 Au soutien de sa demande en annulation des actes du Conseil de juillet et de décembre 2011, de juin et de décembre 2012, de juillet 2013, ainsi que de février et de juillet 2014 (ci-après, pris ensemble, les « actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 »), le requérant invoque, dans le mémoire supplétif et ses adaptations de conclusions ultérieures, huit moyens d'annulation, tirés, le premier, de la violation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, le deuxième, d'erreurs sur la matérialité des faits, le troisième, d'une erreur d'appréciation quant au caractère terroriste du requérant, le quatrième, de l'insuffisante prise en compte de l'évolution de la situation « en raison de l'écoulement du temps », le cinquième, de la violation du principe de non-ingérence, le sixième, de la violation de l'obligation de motivation, le septième, de la violation de ses droits de la défense et du droit à la protection juridictionnelle effective et, le huitième, de la violation du droit de propriété.
- 79 Il convient de débiter par l'examen des quatrième et sixième moyens d'annulation des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, pris ensemble, tirés de l'insuffisante prise en considération de l'évolution de la situation « en raison de l'écoulement du temps » et de la violation de l'obligation de motivation.
- 80 Le requérant expose que le gel des fonds doit reposer sur des raisons spécifiques et concrètes qui démontrent que cette mesure est toujours nécessaire. Le Conseil serait tenu de prêter une attention toute particulière aux suites réservées aux procédures engagées au niveau national. Or, en l'espèce, le Conseil se serait contenté de citer une série de faits et d'affirmer que les décisions nationales étaient toujours en vigueur. Il ne ressortirait pas de la motivation des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 que cette institution se serait réellement intéressée aux suites nationales des mesures prises contre le requérant. Le requérant reproche donc au Conseil une prise en compte insuffisante de l'évolution de la situation « en raison de l'écoulement du temps ».
- 81 Le Conseil aurait dû faire figurer dans la motivation de ses actes les éléments démontrant l'existence des preuves et indices sérieux à la base des décisions nationales. Pourtant, les exposés des motifs envoyés au requérant ne comporteraient aucune précision à ce sujet. La motivation des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 n'aurait pu se limiter à évoquer l'existence des décisions nationales, mais elle aurait dû, de plus, énoncer les informations pertinentes que le Conseil tirait de ces décisions pour fonder sa propre décision. Or, le Conseil n'apporterait aucune indication des faits reprochés au requérant dans ces décisions nationales.
- 82 Le Conseil conteste n'avoir pas suffisamment pris en compte l'évolution de la situation « en raison de l'écoulement du temps ». Depuis la première inscription du requérant sur la liste de gel des fonds en 2003, le requérant aurait été maintenu sur cette liste, à l'issue des réexamens périodiques du Conseil, sur la base des mesures adoptées par les autorités américaines et du Royaume-Uni.
- 83 Le Conseil estime que les exposés des motifs, lus conjointement avec les actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, présentent des motifs convaincants qui satisfont à l'obligation de motivation.
- 84 En premier lieu, il convient de rappeler que le Conseil, à la suite de l'adoption, sur le fondement de décisions d'autorités nationales compétentes, d'une décision d'inscription d'une personne ou d'un groupe sur la liste de gel des fonds, doit s'assurer à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, que le maintien de l'intéressé sur la liste litigieuse reste justifié.

- 85 Si la vérification de l'existence d'une décision d'une autorité nationale répondant à la définition de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 apparaît comme une condition préalable essentielle à l'adoption, par le Conseil, d'une décision initiale de gel des fonds, la vérification des suites réservées à cette décision au niveau national apparaît indispensable dans le contexte de l'adoption d'une décision subséquente de gel des fonds (arrêts OMPI T-228/02, point 59 supra, EU:T:2006:384, point 117, et du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, EU:T:2007:207, point 164). La question qui importe lors de l'examen du maintien d'une personne sur la liste litigieuse est celle de savoir si, depuis l'inscription de cette personne sur ladite liste ou depuis le réexamen précédent, la situation factuelle a changé de telle manière qu'elle ne permet plus de tirer la même conclusion concernant l'implication de cette personne dans des activités terroristes (arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, Rec, EU:C:2012:711, point 82).
- 86 En deuxième lieu, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE, qui doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté, 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 (voir arrêt OMPI T-228/02, point 59 supra, EU:T:2006:384, point 141 et jurisprudence citée).
- 87 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 (arrêt OMPI T-228/02, point 59 supra, EU:T:2006:384, point 142).
- 88 À cet égard, le Tribunal ne saurait admettre que 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 arrêt OMPI T-228/02, point 59 supra, EU:T:2006:384, point 143 et jurisprudence citée).
- 89 Dès lors, tant la motivation d'une décision initiale de gel des fonds que la motivation des décisions subséquentes doivent porter non seulement sur les conditions légales d'application du règlement n° 2580/2001, en particulier l'existence d'une décision nationale prise par une autorité compétente, mais également sur les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une mesure de gel des fonds (arrêt Sison T-341/07, point 59 supra, EU:T:2009:372, point 60).

- 90 En troisième lieu, quant au contrôle exercé par le Tribunal, celui-ci a reconnu que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de sanctions économiques et financières sur la base des articles 75 TFUE, 215 TFUE et 352 TFUE, conformément à une position commune adoptée au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Ce pouvoir d'appréciation concerne, en particulier, les considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées (voir arrêt Sison T-341/07, point 59 supra, EU:T:2009:372, point 97 et jurisprudence citée). Cependant, si le Tribunal reconnaît au Conseil une marge d'appréciation en la matière, cela n'implique pas qu'il doive s'abstenir de contrôler l'interprétation, par cette institution, des données pertinentes. En effet, le juge de l'Union doit, notamment, non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier la situation et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. Toutefois, dans le cadre de ce contrôle, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation en opportunité à celle du Conseil (voir arrêt Sison T-341/07, point 59 supra, EU:T:2009:372, point 98 et jurisprudence citée).
- 91 En quatrième lieu, s'agissant des fondements juridiques et factuels d'une décision de gel des fonds en matière de terrorisme, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, la liste de gel des fonds 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 de cette personne, de ce groupe ou de cette entité, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte de terrorisme, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits.
- 92 La Cour, dans son arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 85 supra (EU:C:2012:711), a rappelé qu'il résulte de la référence, dans l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, à une décision d'une « autorité compétente », ainsi que de la mention « d'informations précises » et « des preuves ou des indices sérieux et crédibles », que cette disposition a pour objectif de protéger les personnes concernées en assurant que leur inscription par le Conseil dans la liste litigieuse n'ait lieu que sur une base factuelle suffisamment solide, et que ladite position commune vise à atteindre cet objectif en recourant à l'exigence d'une décision prise par une autorité nationale (point 68 de l'arrêt). En effet, a relevé la Cour, l'Union n'a pas de moyens pour mener elle-même des investigations concernant l'implication d'une personne dans des actes de terrorisme (point 69 de l'arrêt).
- 93 C'est à la lumière des considérations qui précèdent qu'il convient d'examiner les motifs retenus par le Conseil pour fonder ses actes de juillet 2011 à juillet 2014.
- 94 Les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 débutent par un alinéa dans lequel le Conseil décrit le requérant comme un « groupe impliqué dans des actes de terrorisme qui, à partir de 1988, a régulièrement perpétré et revendiqué des attentats visant des cibles israéliennes, notamment des enlèvements, des attaques à l'arme blanche et à l'arme à feu de civils, ainsi que des attentats suicides à la bombe dans les transports en commun et dans des lieux publics ». Le Conseil énonce que « le Hamas a organisé des attentats tant du côté israélien de la 'Ligne verte' que dans les Territoires occupés » et que, « en mars 2005, le Hamas a proclamé une 'tahdi'a' (accalmie), qui a entraîné une baisse de ses activités ». Le Conseil poursuit en indiquant que, « néanmoins, le 21 septembre 2005, une cellule du Hamas a enlevé puis tué un Israélien [et que,] dans un enregistrement vidéo, le Hamas a affirmé avoir enlevé cet homme pour tenter de négocier la libération de prisonniers palestiniens détenus par Israël ». Le Conseil énonce que « des militants du Hamas ont participé à des tirs de roquettes visant le sud d'Israël à partir de la bande de Gaza [et que], par le passé, pour commettre des attentats contre

- des civils en Israël, le Hamas a recruté des kamikazes en offrant son aide à leur famille ». Le Conseil indique que, « en juin 2006, le Hamas (y compris Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) a été impliqué dans l'opération qui a conduit à l'enlèvement du soldat israélien Gilad Shalit » (premiers alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014). À partir de l'exposé des motifs du règlement d'exécution n° 1375/2011, du 22 décembre 2011, le Conseil indique que, « le 11 octobre 2011, le [soldat Gilad Shalit] a été libéré par le Hamas, après avoir été détenu pendant cinq ans, dans le cadre d'un échange de prisonniers avec Israël ».
- 95 Puis, le Conseil dresse une liste d'« activités terroristes » que le Hamas a, selon lui, récemment menées, à compter du mois de janvier 2010 (deuxièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014).
- 96 Le Conseil, après avoir considéré que « ces actes relèvent de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, [sous] a), b), c), d), f) et g), de la position commune 2001/931, et ont été commis en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, [sous] i), ii) et iii), de ladite position commune », et que le « Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) relève de l'article 2, paragraphe 3, [sous] ii), du règlement n° 2580/2001 » (troisièmes et quatrièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014), évoque des décisions que des autorités américaines et du Royaume-Uni auraient, ainsi que cela ressort des motifs et du dossier, adoptées en 2001 à l'encontre du requérant (cinquièmes à septièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014). Dans l'exposé des motifs du règlement d'exécution n° 790/2014, du 22 juillet 2014, le Conseil évoque, pour la première fois, une décision américaine du 18 juillet 2012.
- 97 Ces décisions évoquées par le Conseil sont, d'une part, une décision du Secretary of State for the Home Department (ministre de l'Intérieur, Royaume-Uni) du 29 mars 2001, d'autre part, des décisions du gouvernement des États-Unis adoptées en application de la section 219 de l'US Immigration and Nationality Act (loi des États-Unis sur l'immigration et la nationalité, ci-après l'« INA ») et du décret exécutif 13224.
- 98 S'agissant de ces décisions, le Conseil fait référence au fait que, s'agissant de la décision du Royaume-Uni, elle est réexaminée régulièrement par une commission gouvernementale nationale et, s'agissant des décisions américaines, elles sont susceptibles d'un contrôle administratif et juridictionnel.
- 99 Le Conseil déduit de ces considérations que « [l]es décisions qui ont été prises à l'égard du Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) l'ont donc été par des autorités compétentes au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 » (huitièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014).
- 100 Enfin, le Conseil « constate que les décisions susmentionnées [...] sont toujours en vigueur et [...] considère que les motifs qui ont justifié l'inscription du Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) sur la liste [de gel des fonds] restent valables » (neuvièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014). Le Conseil en conclut que le requérant doit continuer de figurer sur cette liste (dixièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014).
- 101 Il convient, d'emblée et indépendamment du point de savoir si les déductions exposées au point 99 ci-dessus sont correctes, de relever que, alors même que la liste des faits de violence pour la période ultérieure à 2004, et plus particulièrement pour la période 2010-2011, dressée par le Conseil aux premiers et deuxièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 joue un rôle déterminant dans l'appréciation de l'opportunité de maintenir le gel des fonds du requérant, dès lors que cette liste fonde la constatation par le Conseil de l'existence d'actes de terrorisme commis par le requérant durant cette période, aucun de ces faits

n'a été examiné dans les décisions nationales de 2001 invoquées aux cinquièmes et sixièmes alinéas desdits exposés des motifs.

- 102 En effet, tous ces faits sont ultérieurs à ces décisions nationales et ne peuvent donc pas avoir été examinés dans ces décisions.
- 103 Or, si les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 énoncent que les décisions nationales qu'ils évoquent sont demeurées en vigueur, ils ne comportent, pour autant, aucune référence de décisions nationales plus récentes et encore moins les motifs de telles décisions, sous la réserve des actes du Conseil de juillet 2014, qui mentionnent, pour la première fois, une décision américaine du 18 juillet 2012.
- 104 Confronté aux critiques du requérant à ce sujet, le Conseil ne produit aucune décision plus récente des autorités américaines ou du Royaume-Uni dont il prouve qu'il en aurait disposé lors de l'adoption de ses actes de juillet 2011 à juillet 2014 et de laquelle il ressortirait, concrètement, que les faits ultérieurs à 2004 listés dans les exposés des motifs avaient été effectivement examinés et retenus par ces autorités.
- 105 Ainsi, s'agissant de la procédure au Royaume-Uni, le Conseil ne produit aucune décision ultérieure à 2001.
- 106 S'agissant des décisions américaines prises en application de la section 219 de l'INA, le Conseil ne produit aucune décision ultérieure à 2003. Quant à la décision du 18 juillet 2012, prise en application de la section 219 de l'INA et mentionnée pour la première fois dans l'exposé des motifs des actes du Conseil de juillet 2014, le Conseil ne fournit aucun élément permettant d'en connaître la motivation concrète en relation avec la liste des faits de violence figurant dans les exposés des motifs de ces actes. Plus généralement et pour ce qui est des motifs de la désignation opérée en application de la section 219 de l'INA, le Conseil produit seulement un document de 1997. S'agissant des décisions américaines prises en application du décret exécutif 13224, le Conseil ne produit devant le Tribunal qu'une décision du 31 octobre 2001. Le Conseil ne produit aucune décision ultérieure du gouvernement des États-Unis en application de ce texte. Quant aux motifs de la désignation, le Conseil produit un document non daté, qui émanerait du Trésor américain, et qui mentionne le Hamas en faisant référence à des faits dont les plus récents remontent à juin 2003.
- 107 Quant aux décisions nationales évoquées pour la première fois lors de l'audience, elles constituent – au-delà même du fait qu'elles ne sont pas produites – une tentative de motivation tardive, irrecevable (voir, en ce sens, arrêts du 12 novembre 2013, *North Drilling/Conseil*, T-552/12, EU:T:2013:590, point 26, et du 12 décembre 2013, *Nabipour e.a./Conseil*, T-58/12, EU:T:2013:640, points 36 à 39). Au demeurant, il y a lieu de relever que ces décisions ne figurent pas dans l'exposé des motifs des actes du Conseil de juillet 2014, ultérieurs à l'audience.
- 108 Le Conseil fait en revanche valoir, dans ses observations sur le mémoire supplétif, qu'il suffirait de consulter la presse pour constater que le requérant revendique régulièrement des actes de terrorisme.
- 109 Cette considération, combinée avec l'absence de toute référence, dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, à des décisions d'autorités compétentes plus récentes que les faits imputés et renvoyant auxdits faits, témoigne clairement du fait que le Conseil n'a pas fondé son imputation au requérant des faits de terrorisme retenus pour la période ultérieure à 2004 sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations tirées par lui de la presse.
- 110 Pourtant, comme cela ressort des éléments rappelés aux points 91 et 92 ci-dessus, la position

commune 2001/931 exige, pour la protection des personnes concernées et eu égard à l'absence de moyens d'investigation propres de l'Union, que la base factuelle d'une décision de l'Union de gel des fonds en matière de terrorisme repose non pas sur des éléments que le Conseil aurait tirés de la presse ou d'Internet, mais sur des éléments concrètement examinés et retenus dans des décisions d'autorités nationales compétentes au sens de la position commune 2001/931.

- 111 C'est seulement sur une telle base factuelle fiable qu'il revient ensuite au Conseil d'exercer la large marge d'appréciation qui est la sienne dans le cadre de l'adoption de décisions de gel des fonds au niveau de l'Union, en particulier en ce qui concerne les considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées.
- 112 Il ressort des considérations qui précèdent que le Conseil n'a pas respecté ces exigences de la position commune 2001/931.
- 113 La motivation des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 révèle, d'ailleurs, un raisonnement du Conseil opéré à rebours de ce qu'exige cette position commune.
- 114 Ainsi, au lieu de prendre pour fondement factuel de son appréciation des décisions adoptées par des autorités compétentes ayant pris en considération des faits précis et agi sur leur base, puis de vérifier que lesdits faits sont bien des « actes de terrorisme » et le groupe concerné bien « un groupe », au sens des définitions de la position commune 2001/931, pour enfin décider, sur cette base et dans l'exercice de son large pouvoir d'appréciation, d'adopter éventuellement une décision au niveau de l'Union, le Conseil, dans les exposés des motifs de ses actes de juillet 2011 à juillet 2014, procède à l'inverse.
- 115 Il débute par des appréciations qui sont, en réalité, les siennes propres, qualifiant le requérant de terroriste dès la première phrase des exposés des motifs – ce qui clôt la question que ces motifs sont censés trancher – et lui imputant une série de faits de violence tirés par lui de la presse et d'Internet (premiers et deuxièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014).
- 116 Il convient de noter, à cet égard, que la circonstance qu'il s'agisse d'un réexamen de la liste de gel des fonds, donc consécutif à des examens antérieurs, ne saurait justifier cette qualification opérée d'emblée. Sans ignorer le passé, le réexamen d'une mesure de gel de fonds est, par hypothèse, ouvert à la possibilité que la personne ou le groupe concerné ne soit plus terroriste au moment où le Conseil statue. Ce n'est donc qu'à l'issue de ce réexamen que le Conseil peut tirer sa conclusion.
- 117 Le Conseil constate ensuite que les faits qu'il impute au requérant tombent dans la définition d'acte de terrorisme au sens de la position commune 2001/931 et que le requérant est un groupe au sens de cette position commune (troisièmes et quatrièmes alinéas des exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014).
- 118 Ce n'est qu'à l'issue de ces énonciations que le Conseil évoque des décisions d'autorités nationales, lesquelles se trouvent toutefois être, tout au moins pour les actes du Conseil de juillet 2011 à février 2014, antérieures aux faits imputés.
- 119 Le Conseil ne cherche pas à justifier, dans les exposés des motifs de ces actes, que d'éventuelles décisions nationales de réexamen ultérieures, ou d'autres décisions d'autorités compétentes, ont effectivement examiné et retenu les faits concrets figurant au début desdits exposés des motifs. Il se contente, dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à février 2014, de citer les décisions nationales initiales et d'indiquer, sans plus, qu'elles sont toujours en vigueur. Ce n'est que dans l'exposé des motifs des actes du Conseil de juillet 2014 que celui-ci mentionne une décision américaine ultérieure aux faits concrètement imputés au requérant, mais là encore sans justifier que cette décision a effectivement examiné et retenu

les faits concrets figurant au début dudit exposé des motifs.

- 120 La présente espèce, à l'instar de celle ayant donné lieu à l'arrêt du 16 octobre 2014, LTTE/Conseil (T-208/11 et T-508/11, Rec, EU:T:2014:885), diffère donc nettement des autres affaires qui ont inauguré le contentieux relatif aux mesures de gel des fonds en matière de terrorisme devant le Tribunal, postérieurement à l'adoption de la position commune 2001/931 (affaires Al-Aqsa/Conseil, Sison/Conseil et People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil).
- 121 En effet, alors que, dans ces premières affaires du contentieux de l'Union en matière de terrorisme, la base factuelle des règlements du Conseil trouvait sa source dans des décisions d'autorités nationales compétentes, le Conseil ne se fonde plus, en l'espèce, sur des faits qui furent d'abord appréciés par des autorités nationales, mais procède lui-même à ses propres imputations factuelles autonomes sur la base de la presse ou d'Internet. Ce faisant, le Conseil exerce les fonctions de l'« autorité compétente » au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, ce qui n'est pourtant, comme l'a relevé en substance la Cour, ni de sa compétence selon cette position commune, ni dans ses moyens.
- 122 Ainsi, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt PMOI T-256/07, point 59 supra (EU:T:2008:461, point 90), les actes recensés dans les motifs de gel des fonds transmis par le Conseil à la People's Mojahedin Organization of Iran (ci-après la « PMOI ») ne procédaient pas d'appréciations autonomes du Conseil, mais des appréciations de l'autorité nationale compétente. Comme cela ressort du point 90 de l'arrêt PMOI T-256/07, point 59 supra (EU:T:2008:461), l'exposé des motifs du 30 janvier 2007 transmis au groupe concerné (la PMOI) mentionnait des actes de terrorisme dont la PMOI aurait été responsable et indiquait que, « en raison de ces actes, une décision avait été prise par une autorité nationale compétente ». Les actes recensés dans l'exposé des motifs du Conseil du 30 janvier 2007, transmis à la PMOI, avaient donc été examinés et retenus à l'encontre de ce groupe par l'autorité nationale compétente. Leur recensement ne découlait pas, contrairement au présent cas d'espèce, d'appréciations autonomes du Conseil.
- 123 De la même manière, dans l'affaire T-348/07, Al-Aqsa/Conseil, le Tribunal disposait du texte des décisions d'autorités compétentes invoquées dans l'exposé des motifs des règlements attaqués et il les a analysées en détail. Il a conclu que le Conseil n'avait commis aucune erreur manifeste d'appréciation en retenant que le requérant savait que les fonds qu'il récoltait seraient utilisés aux fins de terrorisme (arrêt du 9 septembre 2010, Al-Aqsa/Conseil, T-348/07, Rec, EU:T:2010:373, points 121 à 133). La base factuelle sur laquelle le Conseil travaillait était donc, selon les constatations du Tribunal, une base factuelle tout à fait saine, découlant directement des constatations effectuées par les autorités nationales compétentes. Dans l'arrêt du 11 juillet 2007, Al-Aqsa/Conseil (T-327/03, EU:T:2007:211), il ressort également clairement des motifs (points 17 à 20 de l'arrêt) que les appréciations à la base de la mesure de gel des fonds de l'Union étaient tirées de constatations factuelles non pas propres au Conseil, mais provenant de décisions d'autorités nationales compétentes.
- 124 De même, dans l'affaire T-341/07 Sison/Conseil, les appréciations à la base de la mesure de gel des fonds étaient tirées de constatations factuelles non pas propres au Conseil, mais provenant de décisions ayant autorité de chose jugée et adoptées par des autorités nationales compétentes [Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) et arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (tribunal de district de La Haye, Pays-Bas)] (arrêt Sison T-341/07, point 59 supra, EU:T:2009:372, points 1, 88, 100 à 105).
- 125 Il convient d'ajouter que, certes, la motivation factuelle des actes du Conseil de juillet 2011 à

juillet 2014, donc la liste des faits imputés par le Conseil au requérant en l'espèce, ne constitue pas une appréciation judiciaire revêtue de l'autorité de la chose jugée. Il n'en demeure pas moins que cette motivation factuelle des actes en cause a joué un rôle déterminant dans l'appréciation par le Conseil de l'opportunité de maintenir le requérant sur la liste de gel des fonds et que le Conseil, loin d'établir avoir tiré cette motivation de décisions d'autorités compétentes, atteste en réalité s'être fondé sur des informations tirées de la presse.

- 126 Le Tribunal considère que cette approche contrevient au système à deux niveaux instauré par la position commune 2001/931 en matière de terrorisme.
- 127 Si, comme l'a relevé la Cour, la question qui importe lors d'un réexamen est celle de savoir si, depuis l'inscription de la personne concernée sur la liste de gel des fonds ou depuis le réexamen précédent, la situation factuelle a changé de telle manière qu'elle ne permet plus de tirer la même conclusion concernant l'implication de cette personne dans des activités terroristes (arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 85 supra, EU:C:2012:711, point 82), avec pour conséquence que le Conseil peut, le cas échéant et dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, décider de maintenir une personne sur la liste de gel des fonds en l'absence de changement dans la situation factuelle, il n'en reste pas moins que tout nouvel acte de terrorisme que le Conseil insère dans sa motivation à l'occasion de ce réexamen, aux fins de justifier le maintien de la personne concernée sur la liste de gel des fonds, doit, dans le système décisionnel à deux niveaux de la position commune 2001/931 et en raison de l'absence de moyens d'investigation du Conseil, avoir fait l'objet d'un examen et d'une décision d'autorité compétente au sens de cette position commune (arrêt LTTE/Conseil, point 120 supra, EU:T:2014:885, point 204).
- 128 C'est en vain que le Conseil et la Commission suggèrent que l'absence de référence, dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, à des décisions d'autorités compétentes précises ayant concrètement examiné et retenu les faits repris en tête desdits motifs serait imputable au requérant, qui aurait pu et dû, selon le Conseil et la Commission, contester les mesures restrictives prises à son égard au niveau national.
- 129 D'une part, l'obligation du Conseil de fonder ses décisions de gel des fonds en matière de terrorisme sur une base factuelle tirée de décisions d'autorités compétentes découle directement du système à deux niveaux instauré par la position commune 2001/931, tel que confirmé par l'arrêt Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, point 85 supra (EU:C:2012:711, points 68 et 69).
- 130 Cette obligation n'est donc pas conditionnée par le comportement de la personne ou du groupe concerné. Le Conseil doit, au titre de l'obligation de motivation, qui est une formalité substantielle, indiquer, dans les motifs de ses décisions de gel des fonds, les décisions d'autorités nationales compétentes ayant concrètement examiné et retenu les faits de terrorisme qu'il reprend comme base factuelle de ses propres décisions.
- 131 D'autre part, l'argument du Conseil et de la Commission ne fait, en définitive, que corroborer la constatation, déjà opérée au point 109 ci-dessus, selon laquelle le Conseil s'est fondé, en réalité, non pas sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations tirées par lui de la presse et d'Internet. À cet égard, il apparaît paradoxal que le Conseil reproche au requérant de n'avoir pas contesté au niveau national des imputations factuelles qu'il ne parvient pas lui-même à relier à une quelconque décision d'autorité compétente précise.
- 132 Enfin, il convient de relever que les constatations opérées ci-dessus n'excèdent pas l'étendue du contrôle restreint incombant au Tribunal et consistant, sans pour autant remettre en cause le large pouvoir d'appréciation du Conseil, à contrôler le respect de la procédure et l'exactitude matérielle des faits. C'est ainsi, d'ailleurs, que le Tribunal, dans l'arrêt Sison T-341/07, point 59



- supra (EU:T:2009:372), a été amené à vérifier – et a pu constater – que les allégations factuelles à l’encontre de M. Sison figurant dans l’exposé des motifs de son maintien sur la liste de gel des fonds étaient dûment étayées par les constatations de fait souverainement opérées dans les décisions des autorités néerlandaises (Raad van State et arrondissementsrechtbank te ‘s-Gravenhage), invoquées par le Conseil dans les mêmes motifs (arrêt Sison T-341/07, point 59 supra, EU:T:2009:372, points 87 et 88).
- 133 Par contraste, dans la présente espèce, le Tribunal ne dispose, dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, des références d’aucune décision d’autorité compétente aux motifs de laquelle il pourrait relier les éléments factuels retenus par le Conseil à l’encontre du requérant.
- 134 En outre, et toujours dans l’arrêt Sison T-341/07, point 59 supra (EU:T:2009:372), il convient de relever que, tout en ayant constaté que les faits figurant dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 provenaient bien des deux décisions néerlandaises invoquées dans ces mêmes exposés des motifs, le Tribunal n’en a pas moins, ensuite, dénié à ces décisions néerlandaises la nature de décisions d’autorités compétentes, au motif qu’elles ne visaient pas l’imposition d’une mesure de type préventif ou répressif à l’encontre de l’intéressé au titre de la lutte contre le terrorisme (arrêt Sison T-341/07, point 59 supra, EU:T:2009:372, points 107 à 115).
- 135 Si le Tribunal a pu, ainsi, écarter des constatations de fait pourtant issues d’autorités compétentes, motif pris que les décisions de ces autorités n’étaient pas des « condamnations, des ouvertures d’enquêtes ou de poursuites », cela implique qu’il ne saurait, en l’espèce, accorder à des articles de presse – en tout état de cause non mentionnés dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 – le statut procédural et probatoire réservé par la position commune 2001/931 aux seules décisions d’autorités compétentes.
- 136 Le Tribunal estime, enfin, opportun de souligner l’importance des garanties offertes par les droits fondamentaux dans ce contexte (voir conclusions France/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec, EU:C:2011:482, points 235 à 238).
- 137 Compte tenu de l’ensemble des considérations qui précèdent, il convient de conclure que le Conseil, en adoptant ses actes de juillet 2011 à juillet 2014 dans les conditions exposées ci-dessus, a violé tant l’article 1<sup>er</sup> de la position commune 2001/931 que l’obligation de motivation.
- 138 Le Conseil fait toutefois valoir que l’implication du requérant dans le terrorisme aurait été, en tout état de cause, établie dans le cadre du présent recours. Il renvoie, à cet égard, aux passages de la requête dans lesquels le requérant indique ne s’être écarté de sa ligne de conduite consistant à épargner les populations civiles que momentanément à compter du « massacre du Tombeau des Patriarches », commis par un israélien le 25 février 1994, et dans lesquels il indique que le recours aux attentats-suicides n’a été que transitoire. Le Conseil ajoute que le requérant ne conteste pas sa responsabilité dans la capture du soldat Gilad Shalit et dans la mort de soldats israéliens.
- 139 Force est de constater que, ce faisant, le Conseil procède, en substance, devant le Tribunal, à une substitution des motifs de ses actes de juillet 2011 à juillet 2014, par le moyen d’une réduction des motifs initialement retenus dans ces actes à quelques éléments factuels que, selon le Conseil, le requérant aurait admis devant le Tribunal.
- 140 Cependant, le Tribunal ne saurait, dans les circonstances de l’espèce, s’emparer d’une appréciation qu’il revient au Conseil, statuant à l’unanimité, d’opérer.

- 141 Compte tenu des considérations qui précèdent, desquelles il ressort que le Conseil a violé tant l'article 1<sup>er</sup> de la position commune 2001/931 que, en l'absence de référence dans la motivation à des décisions d'autorités compétentes relatives aux faits imputés au requérant, l'obligation de motivation, il convient d'annuler, en ce qu'ils concernent le requérant, les actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, ainsi que les actes du Conseil de juillet 2010 et janvier 2011, dont il est constant qu'ils comportent la même absence de référence à des décisions d'autorités compétentes relatives aux faits imputés au requérant et qui sont, donc, entachés de la même violation de l'obligation de motivation.
- 142 Le Tribunal souligne que ces annulations, encourues pour des motifs fondamentaux de procédure, n'impliquent aucune appréciation de fond sur la question de la qualification du requérant de groupe terroriste au sens de la position commune 2001/931.
- 143 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de faire droit au présent recours et d'annuler les actes attaqués, sauf en ce qui concerne l'avis de juillet 2010 pour lequel il convient de rejeter le recours (voir point 76 ci-dessus).
- 144 En ce qui concerne les effets dans le temps de ces annulations, il convient, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la nature des actes attaqués au regard de l'article 60, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, de relever que l'article 264, second alinéa, TFUE permet au juge de l'Union d'indiquer, s'il l'estime nécessaire, ceux des effets des actes qu'il annule qui doivent être considérés comme définitifs.
- 145 Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que, pour éviter le risque d'une atteinte sérieuse et irréversible à l'efficacité des mesures restrictives, tout en tenant compte de l'importante incidence des mesures restrictives en cause sur les droits et libertés du requérant, il y a lieu, en vertu de l'article 264 TFUE, de suspendre la prise d'effet du présent arrêt à l'égard des actes du Conseil de juillet 2014 pour une période de trois mois à compter de son prononcé ou, si un pourvoi est introduit dans le délai visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour, jusqu'à ce que la Cour statue sur celui-ci.

### Sur les dépens

- 146 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant succombé pour l'essentiel, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du requérant.
- 147 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. Par conséquent, la Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Les décisions 2010/386/PESC du Conseil, du 12 juillet 2010, 2011/70/PESC du Conseil, du 31 janvier 2011, 2011/430/PESC du Conseil, du 18 juillet 2011, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, les décisions 2011/872/PESC du Conseil, du 22 décembre 2011, 2012/333/PESC du Conseil, du 25 juin 2012, 2012/765/PESC du Conseil, du 10 décembre 2012, 2013/395/PESC du**

**Conseil, du 25 juillet 2013, 2014/72/PESC du Conseil, du 10 février 2014, et 2014/483/PESC du Conseil, du 22 juillet 2014, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant les décisions respectivement 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 et 2014/72, sont annulées, en ce qu'elles concernent le Hamas (y compris Hamas-Izz al-Din al-Qassem).**

- 2) **Les règlements d'exécution (UE) n° 610/2010 du Conseil, du 12 juillet 2010, n° 83/2011 du Conseil, du 31 janvier 2011, n° 687/2011 du Conseil, du 18 juillet 2011, n° 1375/2011 du Conseil, du 22 décembre 2011, n° 542/2012 du Conseil, du 25 juin 2012, n° 1169/2012 du Conseil, du 10 décembre 2012, n° 714/2013 du Conseil, du 25 juillet 2013, n° 125/2014 du Conseil, du 10 février 2014, et n° 790/2014 du Conseil, du 22 juillet 2014, 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 les règlements d'exécution respectivement (UE) n° 1285/2009, n° 610/2010, n° 83/2011, n° 687/2011, n° 1375/2011, n° 542/2012, n° 1169/2012, n° 714/2013 et n° 125/2014, sont annulés, en ce qu'ils concernent le Hamas (y compris Hamas-Izz al-Din al-Qassem).**
- 3) **Les effets de la décision 2014/483 et du règlement d'exécution n° 790/2014 sont maintenus pendant trois mois à compter du prononcé du présent arrêt ou, si un pourvoi est introduit dans le délai visé à l'article 56, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, jusqu'à ce que la Cour statue sur celui-ci.**
- 4) **Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 5) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné à supporter, outre ses propres dépens, les dépens du Hamas.**
- 6) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 décembre 2014.

#### Table des matières

Antécédents du litige

Procédure et nouveaux développements en cours d'instance

Conclusions des parties

En droit

Considérations liminaires sur l'objet du recours ainsi que sur la portée et la recevabilité des observations du requérant du 28 juin 2012

Sur l'objet du recours

Sur la portée et la recevabilité des observations du requérant du 28 juin 2012

Sur la recevabilité du recours en ce qu'il vise l'annulation de l'avis de juillet 2010

Sur la demande en annulation des actes du Conseil de juillet 2010 à juillet 2014

Sur les dépens

---

\* Langue de procédure : le français.