



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 22 septembre 2016¹

Affaire C-79/15 P

**Conseil de l'Union européenne
contre**

Hamas

« Pourvoi – Mesures restrictives de la lutte contre le terrorisme – Maintien de personnes, de groupes et d'entités sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 – Position commune 2001/931/PESC – Article 1^{er}, paragraphes 4 et 6 – Procédure – Sens de l'expression "autorité compétente" – Valeur d'informations disponibles dans le domaine public – Droits de la défense – Obligation de motivation »

1. Le Conseil de l'Union européenne a formé un pourvoi contre l'arrêt que le Tribunal de l'Union européenne a rendu dans l'affaire T-400/10¹, arrêt par lequel il a annulé une série de décisions du Conseil et de mesures de mise en œuvre dans la mesure où, afin de lutter contre le terrorisme, ces décisions maintenaient le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) sur la liste des personnes, des groupes et des entités auxquels ou au bénéfice desquels il est interdit de fournir des services financiers. Le Tribunal a annulé ces décisions et mesures pour des raisons liées, notamment, à leur exposé des motifs insuffisant et aux motifs sur lesquels le Conseil s'était fondé pour maintenir le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) sur cette liste.

2. Le Conseil considère que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a commis une erreur en droit :

- lorsqu'il a apprécié l'utilisation que le Conseil avait faite d'informations relevant du domaine public aux fins du réexamen périodique des mesures adoptées ;
- en ne concluant pas que la décision des autorités compétentes des États-Unis d'Amérique constituait une base suffisante pour inscrire le Hamas sur la liste des personnes, des groupes et des entités auxquels ou au bénéfice desquels il est interdit de fournir des services financiers ; et
- en ne concluant pas que la décision des autorités compétentes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord constituait une base suffisante pour inscrire la branche armée du Hamas sur la liste des personnes, des groupes et des entités auxquels ou au bénéfice desquels il est interdit de fournir des services financiers.

¹ Langue originale : l'anglais.

Le cadre juridique

3. Le cadre juridique général exposé aux points 3 à 12 des conclusions que je présente aujourd'hui même dans l'affaire C-599/14 P, Conseil/LTTE, est également applicable au présent pourvoi. Inutile de l'exposer à nouveau ici.

4. Le Conseil a inscrit pour la première fois le « Hamas-Izz al-Din al-Qassem (branche terroriste du Hamas) » sur la liste dans les annexes respectives de la position commune 2001/931/PESC² et de la décision 2001/927/CE³ du Conseil. Ce groupe est toujours inscrit sur cette liste. Le 12 septembre 2003, il y apparaît sous le nom « Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) ». À la date à laquelle il a engagé son recours devant le Tribunal, ce groupe (« Hamas, y compris Hamas-Izz al-Din al-Qassem ») avait été maintenu sur la liste par la décision 2010/386/PESC⁴ du Conseil et par le règlement d'exécution (UE) n° 610/2010⁵ (ci-après les « actes du Conseil de juillet 2010 »).

5. Le 13 juillet 2010, le Conseil a publié un avis (ci-après « l'avis de juillet 2010 ») à l'attention des personnes, des groupes et des entités figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001⁶ du Conseil (ci-après « la liste visée à l'article 2, paragraphe 3 »)⁷. Dans l'avis de juillet 2010, le Conseil informait les personnes, les groupes et les entités figurant sur la liste du règlement d'exécution n° 610/2010 du Conseil qu'il considérait que les raisons de les conserver sur cette liste demeuraient en vigueur et qu'en conséquence il avait décidé de les y maintenir. Le Conseil indiquait, en outre, que les personnes, les groupes et les entités concernés pouvaient lui adresser une demande en vue d'obtenir l'exposé des raisons pour lesquelles il les avait maintenus sur la liste (à moins qu'ils ou elles n'aient déjà reçu un tel exposé). Il les informait également de leur droit d'adresser au Conseil, à tout moment, une demande, accompagnée de tous documents probants, afin qu'il réexamine la décision de les inclure ou de les maintenir sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3.

6. Le Hamas a par la suite été maintenu sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, au moyen des mesures suivantes :

- décision 2011/70/PESC⁸ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 83/2011⁹ (ci-après « les actes du Conseil de janvier 2011 »), mesures accompagnées d'un avis publié le 2 février 2011¹⁰. Le Conseil a adressé au Hamas l'exposé des motifs pour lesquels il l'avait maintenu sur cette liste par lettre du 2 février 2011, notifiée au Hamas le 7 février 2011.

2 Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO 2001, L 344, p. 93), telle que modifiée.

3 Décision du Conseil du 27 décembre 2001 établissant la liste prévue 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 2001, L 344, p. 83).

4 Décision 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 2010, L 178, p. 28).

5 Règlement d'exécution du Conseil du 12 juillet 2010 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 1285/2009 (JO 2010, L 178, p. 1). L'interprétation et la validité de ce règlement sont en cause dans l'affaire C-158/14, A. e.a., dans laquelle je présenterai mes conclusions le 29 septembre 2016.

6 Règlement du Conseil du 27 décembre 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 2001, L 344, p. 70), tel que modifié.

7 JO 2010, C 188, p. 13.

8 Décision du Conseil du 31 janvier 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 (JO 2011, L 28, p. 57).

9 Règlement d'exécution du Conseil du 31 janvier 2011 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 610/2010 (JO 2011, L 28, p. 14).

10 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 (CE) n° 2580/2001 (JO 2011, C 33, p. 14).

- décision 2011/430/PESC¹¹ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 687/2011¹² (« les actes du Conseil de juillet 2011 »), mesures accompagnées d'un avis publié le 19 juillet 2011¹³ et de l'exposé des motifs envoyé par le Conseil par lettre du 19 juillet 2011 ;
- décision 2011/872/PESC¹⁴ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 1375/2011¹⁵, mesures accompagnées d'un avis publié le 23 décembre 2011¹⁶ ;
- décision 2012/333/PESC¹⁷ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 542/2012¹⁸, mesures accompagnées d'un avis publié le 26 juin 2012¹⁹ ;
- décision 2012/765/PESC²⁰ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 1169/2012²¹, mesures accompagnées de l'avis publié le 11 décembre 2012²² ;
- décision 2013/395/PESC²³ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 714/2013²⁴ ;

11 Décision 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 (JO 2011, L 188, p. 47).

12 Règlement d'exécution du Conseil du 18 juillet 2011 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 (UE) n° 610/2010 et n° 83/2011 (JO 2011, L 188, p. 2).

13 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 (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 2011, C 212, p. 20).

14 Décision du Conseil du 22 décembre 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, et abrogeant la décision 2011/430/PESC (JO 2011, L 343, p. 54).

15 Règlement d'exécution du Conseil du 22 décembre 2011 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 687/2011 (JO 2011, L 343, p. 10).

16 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 (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 2011, C 377, p. 17).

17 Décision du Conseil du 25 juillet 2012 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2011/872/PESC (JO 2012, L 165, p. 72).

18 Règlement d'exécution du Conseil du 25 juillet 2012 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 1375/2011 (JO 2012, L 165, p. 12).

19 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 (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 2012, C 186, p. 1).

20 Décision du Conseil du 10 décembre 2012 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2012/333/PESC (JO 2012, L 337, p. 50).

21 Règlement d'exécution du Conseil du 10 décembre 2012 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 542/2012 (JO 2012, L 337, p. 2).

22 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 (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 2012, C 380, p. 6).

23 Décision du Conseil du 25 juillet 2013 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2012/765/PESC (JO 2013, L 201, p. 57).

24 Règlement d'exécution du Conseil du 25 juillet 2013, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 1169/2012 (JO 2013, L 201, p. 10).

- décision 2014/72/PESC²⁵ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 125/2014²⁶ (ci-après les « actes du Conseil de février 2014 ») ; et
- décision 2014/483/PESC²⁷ du Conseil et règlement d'exécution (UE) n° 790/2014²⁸ (ci-après les « actes du Conseil de juillet 2014 »).

7. Voici comment le Tribunal a décrit le contenu de l'exposé des motifs des mesures du Conseil 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 soutient 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 ‘tahdia’ (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 affirme 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-zz 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 [...], 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^{er}, paragraphe 3, [sous] a) [à] g), de la position commune 2001/931, et ont été commis en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, [sous] i) [à] 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 [...], le Conseil évoque, pour la première fois, une décision américaine du 18 juillet 2012.

25 Décision du Conseil du 10 février 2014 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/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2013/395/PESC (JO 2014, L 40, p. 56).

26 Règlement d'exécution du Conseil du 10 février 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 le règlement d'exécution (UE) n° 714/2013 (JO 2014, L 40, p. 9).

27 Décision du Conseil du 22 juillet 2014 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/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2014/72/PESC (JO 2014, L 217, p. 35).

28 Règlement d'exécution 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 le règlement d'exécution (UE) n° 125/2014 (JO 2014, L 217, p. 1).

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 [...]) 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^{er}, 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]. »

Résumé de la procédure de première instance et de l'arrêt attaqué

8. Le 12 septembre 2010, le Hamas a saisi le Tribunal d'un recours dirigé, en substance, contre son inscription sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Il demandait au Tribunal d'annuler l'avis de juillet 2010 et les actes du Conseil de juillet 2010 dans la mesure où ils concernaient le Hamas, et de condamner le Conseil aux dépens. Le Hamas a par la suite demandé l'autorisation de modifier le petitum de manière à pouvoir y inclure également les mesures du Conseil de janvier 2011 à juillet 2014. Le Tribunal a donc traité le recours du Hamas en ce sens que celui-ci lui demandait d'annuler l'avis du mois de juillet 2010 et les mesures du Conseil de juillet 2010 à juillet 2014 (ci-après les « mesures contestées ») dans la mesure où ils concernaient le Hamas et de condamner le Conseil aux dépens. Le Tribunal a jugé que le recours du Hamas conservait son objet en ce qui concerne les mesures contestées antérieures aux mesures du Conseil de juillet 2014²⁹. Il a néanmoins déclaré le recours du Hamas irrecevable dans la mesure où il visait à l'annulation de l'avis de juillet 2010 parce que cet avis n'était pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 263 TFUE³⁰.

9. Le Conseil a conclu au rejet du recours et à la condamnation du requérant aux dépens. La Commission européenne est intervenue à l'appui des conclusions du Conseil.

10. Le Hamas a invoqué quatre moyens à l'appui de son recours en annulation des mesures du Conseil de juillet 2010 et janvier 2011. Ces moyens étaient déduits d'une violation de ses droits de la défense, d'une erreur d'appréciation manifeste, d'une violation du droit de propriété et d'une violation de l'obligation de motivation, respectivement.

²⁹ Point 60 de l'arrêt attaqué.

³⁰ Point 76 de l'arrêt attaqué.

11. Le Hamas a invoqué huit moyens à l'appui de son recours en annulation des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014. Ces moyens étaient notamment déduits d'une violation alléguée de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (premier moyen) ; du défaut de tenir suffisamment compte de l'évolution de la situation « en raison de l'écoulement du temps » (quatrième moyen) ; du principe de non-ingérence (cinquième moyen) ; d'une violation de l'obligation de motivation (sixième moyen) et d'une violation des droits de la défense du Hamas et de son droit à une protection juridictionnelle effective (septième moyen).

12. Le Tribunal a examiné les *quatrième et sixième moyens, conjointement*, pour annuler les actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014.

13. Le Tribunal a tout d'abord énoncé des considérations générales et exposé la jurisprudence (concernant la procédure de réexamen ; l'obligation d'exposer les motifs imposée par l'article 296 TFUE ; l'étendue du pouvoir discrétionnaire du Conseil et la base en fait et en droit d'une décision fondée sur l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931) au regard de laquelle il apprécierait les raisons sur lesquelles le Conseil a fondé ses actes de juillet 2011 à juillet 2014³¹. Après avoir décrit le contenu de l'exposé des motifs de ces mesures³², le Tribunal a alors constaté que, bien que la liste que le Conseil avait dressée des actes de violence commis au cours de la période postérieure à l'année 2004 (en particulier durant la période 2010-2011) eût joué un rôle déterminant dans l'appréciation de l'opportunité de maintenir le gel des fonds du Hamas, aucun de ces faits de violence n'a été examiné dans les décisions du Royaume-Uni et des États-Unis de 2001 auxquelles se référaient les exposés des motifs³³. En effet, ils ne pouvaient pas l'avoir été puisqu'ils sont ultérieurs à ces décisions³⁴. De surcroît, si les exposés des motifs indiquaient que ces décisions nationales demeuraient en vigueur, ils ne comportaient aucune référence à des décisions nationales plus récentes et encore moins les motifs de telles décisions (à l'exception de l'exposé des motifs des mesures du Conseil de juillet 2014, qui mentionne, pour la première fois, une décision américaine de juillet 2012)³⁵. En ce qui concerne la décision américaine de juillet 2012, le Tribunal a jugé que le Conseil n'avait fourni aucun élément permettant d'en connaître la motivation concrète en relation avec la liste des faits de violence figurant dans l'exposé des motifs des mesures du Conseil de juillet 2014³⁶. Le Tribunal a également rejeté comme irrecevables d'autres décisions nationales qui avaient été invoquées lors de l'audience (et qui ne figuraient pas dans l'exposé des motifs des mesures du Conseil de juillet 2014 adoptées après l'audience)³⁷.

14. Quant à l'affirmation du Conseil suivant laquelle il suffisait de consulter la presse pour constater que le Hamas revendiquait régulièrement des actes de terrorisme, le Tribunal a jugé que cette affirmation, combinée à l'absence de toute référence à des décisions des autorités compétentes plus récentes que les faits imputés et renvoyant à ceux-ci, montrait clairement que le Conseil n'avait pas imputé au Hamas des faits de terrorisme (retenus pour la période postérieure à l'année 2004) en se fondant sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations qu'il avait tirées de la presse³⁸. C'est la raison pour laquelle le Tribunal a conclu que le Conseil n'avait pas respecté les exigences de la position commune 2001/931 conformément auxquelles la base factuelle d'une décision de l'Union ordonnant le gel de fond repose sur des éléments concrètement examinés et retenus dans des décisions d'autorités nationales compétentes au sens de cette position commune³⁹. Le Tribunal a constaté que le raisonnement du Conseil était le suivant : le

31 Points 84 à 92 de l'arrêt attaqué.

32 Voir point 7 plus haut.

33 Point 101 de l'arrêt attaqué.

34 Point 102 de l'arrêt attaqué.

35 Point 103 de l'arrêt attaqué.

36 Point 106 de l'arrêt attaqué.

37 Point 107 de l'arrêt attaqué.

38 Point 109 de l'arrêt attaqué.

39 Points 110 et 112 de l'arrêt attaqué.

Conseil avait pris pour point de départ des appréciations qui étaient, en réalité, les siennes propres, décrivant le Hamas comme étant « terroriste » et lui imputant toute une série de faits de violence que le Conseil avait puisés dans la presse et sur Internet ; il avait alors déclaré que les faits imputés au Hamas relevaient de la définition d'actes de terrorisme et que le Hamas était un groupe terroriste au sens de la position commune 2001/931 ; ce n'est qu'*après* avoir proféré ces assertions que le Conseil s'était référé à des décisions d'autorités nationales antérieures aux faits imputés (tout au moins pour les actes du Conseil de juillet 2011 à février 2014)⁴⁰. Selon le Tribunal, le Conseil ne s'était plus fondé sur des faits qui avaient préalablement été examinés par des autorités nationales. Le Conseil avait, au contraire, joué le rôle d'une autorité compétente au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931⁴¹.

15. Le Conseil ne s'était donc pas conformé au système à deux niveaux instauré par la position commune 2001/931. Si le Conseil peut, le cas échéant et dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, décider de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, en l'absence de changement dans la situation de fait, 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 doit, dans ce système, avoir fait l'objet d'un examen et d'une décision d'une autorité compétente⁴².

16. Le Tribunal a également rejeté l'argument du Conseil et de la Commission qui suggérait que l'absence de référence à des décisions d'autorités compétentes serait imputable au Hamas, qui aurait pu et dû contester les mesures restrictives prises à son égard au niveau national⁴³. Il a jugé que l'argument du Conseil corroborait le fait que le Conseil s'était basé sur des informations obtenues dans la presse et sur Internet⁴⁴.

17. Le Tribunal n'a pas suivi le Conseil lorsque celui-ci a soutenu qu'en tout état de cause, dans le contexte de la présente action, le Hamas ne contestait pas (dans sa requête) être impliqué dans des actes de terrorisme. Selon le Tribunal, le Conseil ne pouvait pas modifier, devant lui, les motifs de ses actes de juillet 2011 à juillet 2014 en réduisant ces motifs à quelques éléments de fait que (selon le Conseil) le Hamas aurait admis devant le Tribunal. Le Tribunal ne saurait cependant pas s'emparer d'une appréciation qu'il appartient au seul Conseil d'opérer⁴⁵.

18. Sur la base de ces considérations, le Tribunal a conclu qu'en adoptant ces actes de juillet 2011 à juillet 2014, le Conseil avait violé l'article 1^{er} de la position commune 2001/931 ainsi que son obligation de motivation⁴⁶. Il a donc annulé les actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 ainsi que les actes du Conseil des mois de juillet 2010 et janvier 2011. En ce qui concerne cette dernière catégorie d'actes, le Tribunal a jugé constant qu'ils ne contenaient pas, eux non plus, de référence à des décisions d'autorités compétentes relatives aux faits imputés au requérant. Ils étaient donc entachés de la même violation de l'obligation de motivation⁴⁷.

40 Points 113 et 119 de l'arrêt attaqué.

41 Point 121 de l'arrêt attaqué. Voir, également, point 125.

42 Points 126 et 127 de l'arrêt attaqué.

43 Point 128 de l'arrêt attaqué.

44 Points 129 à 131 et 141 de l'arrêt attaqué.

45 Points 138 à 140 de l'arrêt attaqué.

46 Point 137 de l'arrêt attaqué.

47 Point 141 de l'arrêt attaqué.

Conclusions et arguments du pourvoi

19. Le Conseil, à l'appui des conclusions duquel sont intervenus la Commission et le gouvernement français, demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de se prononcer à titre définitif sur les questions qui font l'objet du pourvoi et de condamner le Hamas aux dépens exposés par le Conseil en première instance et à l'occasion du présent pourvoi. Le Hamas demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner le Conseil aux dépens exposés par le Hamas en première instance et à l'occasion du présent pourvoi.

20. À l'audience du 3 mai 2016, les mêmes parties ont présenté des observations orales.

21. Le Conseil déduit le premier moyen de son pourvoi d'une erreur de droit que le Tribunal aurait commise lorsqu'il a apprécié l'utilisation par le Conseil d'informations relevant du domaine public aux fins du réexamen prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931.

22. Premièrement, le Tribunal aurait commis une erreur en considérant que le Conseil doit fournir régulièrement de nouveaux motifs expliquant pourquoi une personne ou un groupe doit faire l'objet de mesures restrictives. Ce principe est incompatible avec l'arrêt que la Cour a rendu dans les affaires jointes Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa⁴⁸, et avec les arrêts que le Tribunal a rendus dans l'affaire People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil⁴⁹ et dans l'affaire Al-Aqsa/Conseil⁵⁰. Dans la première affaire, le Conseil n'avait pas été invité à modifier l'exposé des motifs pendant près de six années. La Cour a donc (implicitement) accepté la possibilité de maintenir une personne ou un groupe sur la liste pendant cette période si aucune nouvelle information provenant des autorités compétentes ne justifie la radiation. À l'instar de la situation de la Stichting Al-Aqsa, la proscription du Hamas au Royaume-Uni rendait extrêmement difficile pour le Hamas la tâche de commettre de nouveaux actes terroristes qui donneraient lieu à de nouvelles décisions au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Il en va de même des décisions américaines. En outre, si le Hamas avait contesté la proscription qui le frappait ou si ces décisions avaient été réexaminées d'office, cela aurait donné lieu à de nouvelles décisions.

23. Deuxièmement, ce serait à tort que le Tribunal a rejeté l'utilisation par le Conseil d'informations relevant du domaine public. Cette décision serait elle aussi incompatible avec sa propre jurisprudence conformément à laquelle la décision d'une autorité compétente ne pourrait pas être un motif suffisant de décider de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3⁵¹. Le Conseil avait le droit de maintenir le Hamas sur cette liste même en l'absence de toute décision ultérieure d'une autorité compétente. Dans la présente affaire, les informations relevant du domaine public sur lesquelles le Conseil s'est fondé ont été utilisées à cette seule fin (indépendamment du fait que le Conseil aurait pu proroger la liste sur la base de décisions existantes d'autorités compétentes). Cela est conforme à l'arrêt Al-Aqsa⁵². Un changement dans la situation de fait peut donc résulter d'un changement de statut juridique de la décision, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, initiale ou de nouvelles informations concernant les activités du groupe inclus sur la liste. Lorsque la décision, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, initiale n'a été ni annulée ni rapportée, la question déterminante dans le contexte d'un réexamen est celle de savoir s'il existe une raison justifiant la radiation et non pas celle de savoir s'il existe une raison de réinscrire la personne ou le groupe concerné sur la liste. Le raisonnement du Tribunal aurait également pour résultat absurde que, d'une part, la décision du Conseil de maintenir

48 Arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa [C-539/10 P et C-550/10 P, EU:C:2012:711 (ci-après l'« arrêt Al-Aqsa »), points 145 et 146].

49 Arrêt du 23 octobre 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil (T-256/07, ci-après l'« arrêt PMOI »), EU:T:2008:461, points 109 et 112).

50 Arrêt du 9 septembre 2010, Al-Aqsa/Conseil (T-348/07, EU:T:2010:373).

51 Le Tribunal s'est fondé sur son arrêt du 23 octobre 2008, PMOI (T-256/07, EU:T:2008:461, point 81).

52 Arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa (C-539/10 P et C-550/10 P, EU:C:2012:711, point 82).

le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, aurait été valide si le Conseil s'était simplement fondé sur la liste initiale visée à l'article 2, paragraphe 3, et non sur des informations supplémentaires, et que, d'autre part, il était de notoriété publique que le Hamas avait commis de nouvelles attaques terroristes (fait que le Hamas avait reconnu dans la requête originale qu'il avait adressée au Tribunal).

24. Troisièmement, le Tribunal aurait commis une erreur en jugeant que le Conseil avait fait ses propres constatations de fait en se fondant sur des informations relevant du domaine public pour effectuer son réexamen. Cette conclusion serait, elle aussi, incompatible avec l'arrêt Al-Aqsa de la Cour. Elle soulève également la question de savoir comment le Conseil doit agir lorsqu'il prend connaissance d'actes manifestement « terroristes » et publiquement revendiqués par une personne ou un groupe figurant dans sa liste. En pareilles circonstances, le système à deux niveaux n'exige pas que des procédures soient engagées au niveau national.

25. Quatrièmement, le Tribunal aurait commis une erreur en annulant les mesures contestées parce que le Conseil s'était référé à des informations relevant du domaine public. Ces informations étaient pertinentes pour décider s'il y avait lieu de radier le Hamas de la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. En l'absence d'éléments en faveur d'une telle radiation, le Conseil avait le droit de maintenir le Hamas sur cette liste.

26. La réponse du Hamas au premier moyen du pourvoi est la suivante.

27. Premièrement, le Hamas conteste que, comme le prétend le Conseil, le Tribunal ait exigé que les décisions au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 soient fondées sur de nouveaux motifs ou sur des décisions d'autorités compétentes. Le Tribunal aurait, au contraire, exigé avec insistance que les motifs des actes litigieux soient fondés sur des faits qui ont été examinés par des autorités compétentes. En outre, le Conseil ne pouvait pas se fonder sur des décisions antérieures d'autorités compétentes sans examiner les faits qui étaient à la base de ces décisions. De surcroît, le Hamas ne saurait être blâmé pour n'avoir pas contesté les faits que le Conseil lui reprochait devant des juridictions nationales : il n'y avait pas de nouvelles décisions à contester.

28. Deuxièmement, le Hamas soutient que l'obligation d'exposer les motifs et de se fonder sur une base de fait suffisante s'applique également aux décisions au moyen desquelles le Conseil maintient une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Au cours de son réexamen, le Conseil ne peut pas présumer qu'une personne ou un groupe devrait continuer à figurer sur cette liste. Dans le cas présent, le Conseil s'était fondé sur ces décisions initiales d'inscription sur la liste (que le Hamas n'a pas contestées). Néanmoins, lorsque le Hamas a été inscrit pour la première fois sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, il n'était pas encore possible de contester ces décisions devant le Tribunal en déclarant que le Conseil n'avait pas suffisamment exposé les motifs de ces décisions. En fait, le Conseil n'avait jamais fourni d'informations précises ou des parties du dossier indiquant que des décisions au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 avaient été adoptées à propos du Hamas. Le Conseil n'avait pas davantage informé le Hamas d'éléments justifiant son inscription sur la liste. Cela signifie également que les juridictions de l'Union ne peuvent pas vérifier désormais si les faits qui ont amené le Conseil à inscrire initialement le Hamas sur sa liste étaient suffisamment crédibles et avaient été examinés par une autorité compétente.

29. Ce serait également à tort que le Conseil prétend que, s'il n'avait pas inclus dans l'exposé des motifs une liste de faits plus récents et d'informations supplémentaires, sa décision aurait néanmoins toujours été valide parce qu'elle était fondée sur les décisions initiales d'autorités compétentes. Cela présuppose que le Conseil aurait été fondé à se baser uniquement sur des informations puisées dans ces décisions. Si le Conseil s'est basé sur une série d'attaques terroristes soi-disant commises par le Hamas (tant dans les actes litigieux qu'au cours de la procédure devant le Tribunal), il n'a fourni aucune preuve de ces faits. Il n'a pas davantage le droit de se reposer sur des articles de presse à cette fin.

30. Troisièmement, le Hamas observe que le Conseil semble critiquer le Tribunal pour avoir conclu (logiquement) que le Conseil avait lui-même imputé les faits. Le Conseil se trompe lorsqu'il affirme qu'il ne peut y avoir le moindre doute concernant le caractère terroriste des actions du Hamas. Lorsqu'il agit en application de la position commune 2001/931, il n'a aucune compétence qui lui permettrait de qualifier des actes de cette manière. Lorsque le Conseil affirme qu'il lui est impossible de demander à une autorité judiciaire d'examiner de nouveaux faits, son argument est dénué de pertinence parce que le Tribunal ne lui a pas imposé une telle exigence. Le Tribunal n'a pas davantage demandé que le Conseil invite les autorités britanniques ou américaines à proscrire le Hamas à nouveau. Le Tribunal a simplement dit avec insistance que, lorsque le Conseil invoque des faits nouveaux, ces faits doivent avoir été examinés par une autorité compétente.

31. Quatrièmement, le Hamas considère que le Conseil ne pouvait pas se contenter d'affirmer simplement que les décisions nationales initiales demeuraient en vigueur. Il lui appartenait d'évaluer si le Hamas présentait toujours le caractère d'un groupe terroriste d'une manière compatible avec la position commune 2001/931. Comme le Conseil s'était référé à une décision américaine du 18 juillet 2012 dans les motifs du règlement d'exécution n° 790/2014, le Tribunal a jugé à bon droit que rien n'indiquait que le raisonnement sous-jacent à cette décision s'attachait aux actes sur lesquels le Conseil s'était basé. Dans la mesure où le Conseil s'est fondé uniquement sur les décisions initiales, les actes litigieux étaient insuffisamment motivés.

32. Par le deuxième moyen de son pourvoi, le Conseil fait grief au Tribunal d'avoir commis une erreur en droit en ne concluant pas que les décisions des autorités américaines constituaient une base suffisante pour inscrire le Hamas sur sa liste.

33. Premièrement, une décision d'une autorité administrative peut être une décision au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Cela a été confirmé par la Cour dans l'arrêt Al-Aqsa⁵³ ainsi que par le Tribunal dans l'arrêt PMOI⁵⁴.

34. Deuxièmement, conformément à la position commune 2001/931, l'autorité nationale compétente doit rechercher les faits qui sont à la base de la décision nationale. Lorsque la décision n'est pas prise par une autorité judiciaire, la personne ou le groupe concerné bénéficie d'une protection juridictionnelle grâce à la possibilité qui lui est offerte de contester cette décision devant les cours et tribunaux nationaux. Le Tribunal aurait commis une erreur en exigeant que le Conseil ait connaissance de tous les éléments de fait sur la base desquels le secrétaire d'État américain a inscrit le Hamas sur sa liste. L'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 n'exige pas que ces éléments soient communiqués au Conseil. Le Conseil ne peut pas non plus se substituer à l'autorité compétente. Si la position du Tribunal devait être confirmée, cela signifierait que, lorsqu'une personne ou un groupe conteste la décision de l'inscrire sur la liste directement devant les juridictions de l'Union (plutôt que devant les juridictions nationales), il incomberait aux juridictions de l'Union d'examiner les motifs de l'inscription sur la liste. De surcroît, il ne serait pas réaliste d'exiger que les informations sur la base desquelles a été prise la décision de proscrire le Hamas à l'échelle nationale constituent la base en fait de la décision du Conseil d'appliquer des mesures restrictives. Enfin, si l'autorité américaine devait réexaminer la décision d'une manière pertinente, il appartiendrait au Conseil de tenir compte de cette évolution.

35. Troisièmement, le droit américain comporte des procédures qui auraient permis au Hamas de contester la décision de l'inscrire sur la liste en tant qu'organisation terroriste en l'espèce.

36. Quatrièmement, le Hamas n'a jamais contesté son inscription sur la liste par les autorités américaines.

53 Arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa, (C-539/10 P et C-550/10 P, EU:C:2012:711, points 70 et 71).

54 Arrêt du 23 octobre 2008, PMOI, (T-256/07, EU:T:2008:461, point 144).

37. Cinquièmement, confirmer la position du Tribunal serait renverser sa jurisprudence *People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil*⁵⁵, y compris la conclusion que « [...] le Conseil agit de manière raisonnable et prudente lorsque [...] la décision de l'autorité administrative nationale compétente sur laquelle est fondée la décision communautaire de gel des fonds peut faire ou fait l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne [et que] cette institution refuse [pour cela] en principe de prendre position sur le bien-fondé des arguments de fond avancés par l'intéressé au soutien d'un tel recours, avant de connaître l'issue de celui-ci. Dans le cas contraire, en effet, l'appréciation portée par le Conseil, en tant qu'institution politique ou administrative, risquerait d'entrer en conflit, sur des points de fait ou de droit, avec l'appréciation portée par la juridiction nationale compétente »⁵⁶. Confirmer la position du Tribunal impliquerait également qu'une personne ou un groupe pourrait empêcher son inscription sur la liste en ne contestant délibérément pas les décisions des autorités compétentes devant les cours et les tribunaux nationaux et qu'une autorité administrative deviendrait le dernier juge des éléments (de fait) du dossier. Cette approche entraînerait également un risque de recherche de la juridiction la plus favorable.

38. Le Hamas prétend que le deuxième moyen du pourvoi est irrecevable parce que le Tribunal n'a fait aucune constatation concernant le point de savoir si les décisions américaines étaient une base suffisante permettant d'inscrire le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Le Tribunal a, au contraire, dit pour droit que le Conseil avait fondé ses imputations de fait sur des informations parues dans la presse et non sur des décisions d'autorités compétentes. À titre subsidiaire, le Hamas fait valoir que le deuxième moyen est également irrecevable dans la mesure où il conteste des constatations de fait réalisées par le Tribunal.

39. À titre plus subsidiaire, le Hamas soutient que les décisions américaines n'ont pas été adoptées par des autorités compétentes au sens de la position commune 2001/931 et ne pouvaient pas être une base suffisante permettant d'inscrire le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Il affirme, à ce propos, que les autorités américaines en question ont uniquement établi une liste d'organisations terroristes auxquelles des mesures restrictives devraient être appliquées. De telles décisions ne remplissent pas les conditions de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (à l'exception des décisions d'inscription dans une liste adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies). En ce qui concerne spécifiquement les décisions d'autorités de pays tiers, le Hamas souligne, en outre, que le principe de coopération loyale s'applique entre le Conseil et les autorités des États membres de l'Union. Le Hamas insiste sur la nécessité de vérifier si le pays tiers poursuit les mêmes objectifs que l'Union et offre les mêmes garanties que des autorités compétentes d'États membres. Le Hamas conteste les arguments du Conseil concernant le niveau de protection des droits de la défense, l'obligation de motivation et le droit à une protection juridictionnelle effective en droit des États-Unis.

40. Le Hamas allègue que le Conseil a tort d'affirmer que le Tribunal a commis une erreur lorsqu'il a constaté que le Conseil ne pouvait pas se fonder sur une décision américaine sans avoir accès aux éléments de fait et aux évaluations sous-jacents à cette décision. Il est de jurisprudence constante que le Conseil ne peut pas se contenter de s'appuyer sur une décision d'une autorité compétente. Le Conseil doit expliquer pourquoi il considère qu'un groupe est un groupe terroriste et fournir les éléments établissant que cette classification demeure pertinente au moment de son réexamen.

41. Par le troisième moyen de son pourvoi, le Conseil fait grief au Tribunal d'avoir commis une erreur en ne concluant pas que la décision de proscription du Royaume-Uni était une base suffisante pour inscrire le Hamas sur la liste. Même si le Conseil ne pouvait pas se fonder sur les décisions américaines, le Tribunal devait examiner si l'ordre de proscription du Royaume-Uni de 2001 était une base suffisante et valide pour maintenir le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Tout en acceptant que l'ordre du Royaume-Uni demeurait en vigueur, le Tribunal a implicitement jugé que

55 Arrêt du 23 octobre 2008, PMOI (T-256/07, EU:T:2008:461, points 144 à 147).

56 Arrêt du 23 octobre 2008, PMOI (T-256/07, EU:T:2008:461, point 147).

cette décision avait été rapportée ou était devenue obsolète. La Cour a déjà admis que l'ordre de proscription du Royaume-Uni de 2001 était une décision d'une autorité compétente au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. De surcroît, le Conseil était fondé à s'appuyer sur l'ordre de proscription du Royaume-Uni de 2001 sans qu'il soit nécessaire pour lui d'avoir accès aux éléments de fait et aux évaluations sous-jacents à cette décision.

42. Le Hamas affirme que le troisième moyen du pourvoi est irrecevable dans la mesure où le Tribunal n'a pas jugé que la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 n'était pas une base suffisante permettant d'inscrire le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, et, à titre subsidiaire, dans la mesure où ce moyen est dirigé contre des constatations de fait effectuées par le Tribunal. À titre plus subsidiaire, le Hamas allègue que la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 n'a pas été adoptée par des autorités compétentes au sens de la position commune 2001/931 et ne pouvait pas être une base suffisante permettant d'inscrire le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Il ajoute que, si la décision américaine concernait le Hamas lui-même, la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 ne visait que les brigades Al-Quassem.

Appréciation

Observations préliminaires

43. Il existe de nombreux recoupements entre les questions soulevées dans le présent pourvoi et celles qui l'ont été dans l'affaire C-599/14 P, Conseil/LTTE. Les présentes conclusions et celles que je dois présenter dans cette affaire-là devraient être lues ensemble. Lorsque cela sera opportun, je renverrai à mes conclusions de l'affaire Conseil/LTTE pour analyser les moyens du pourvoi que le Conseil a formé dans la présente affaire.

44. Tout comme le pourvoi formé dans cette affaire-là, le présent pourvoi invite, en substance, la Cour à (re)considérer l'architecture du mécanisme au moyen duquel les mesures restrictives adoptées par l'Union en application de la position commune 2001/931 et du règlement n° 2580/2001 sont reconduites et le rôle que les États membres et les pays tiers jouent dans ce processus.

45. À l'intérieur de ce processus, une distinction peut être établie entre : i) l'inscription initiale sur la liste et ii) la décision de maintenir une personne, une entité ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. En ce qui concerne le premier type de décision, la position commune 2001/931 instaure la procédure que le Conseil doit suivre et les éléments de fait sur lesquels il doit se fonder. De telles règles font défaut pour le second type de décision. C'est contre ce second type de décision qu'était dirigée l'action que le Hamas avait engagée devant le Tribunal et c'est lui qui est en cause dans le présent pourvoi.

46. L'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 prévoit uniquement un réexamen à intervalles réguliers des noms des personnes et des groupes qui figurent sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, afin d'assurer qu'il existe des motifs de les maintenir sur cette liste. Les questions essentielles qui se posent dans le présent pourvoi sont celles de savoir comment le Conseil peut établir que de telles raisons existent et ce qu'il doit communiquer aux personnes ou groupes concernés.

47. Il résulte de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 qu'en l'absence de motif de maintenir une personne ou un groupe sur cette liste, le Conseil doit les en radier⁵⁷. Il est constant, sur ce point, que le Hamas n'a pas présenté d'observations ou de preuves susceptibles d'avoir une incidence sur les motifs qui ont été à l'origine de son inscription sur la liste visée à l'article 2,

⁵⁷ Arrêt du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 72).

paragraphe 3, et d'entraîner son éventuelle radiation. Dans le contexte d'un type différent de mesures restrictives, la Cour a dit pour droit que, lorsque de telles observations et éléments de preuve sont fournis et pris en considération pour modifier les motifs d'inscrire une personne sur la liste dans la décision adoptée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), cette modification doit également apparaître dans le règlement adopté en application du TFUE⁵⁸.

48. Dans son argumentation, le Conseil attache une importance considérable au fait que le Hamas n'a jamais contesté aucune des décisions nationales sur lesquelles le Conseil s'est fondé ou les règlements du Conseil au moyen desquels il a été inscrit sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, à l'origine et y a été maintenu. Néanmoins, réexaminer un règlement du Conseil implique, selon moi, qu'il faut examiner si le Conseil s'est conformé aux règles du droit de l'Union, y compris les conditions énoncées dans la position commune 2001/931, et s'il a respecté les droits fondamentaux. Rien dans ces règles ne subordonne ce réexamen à la question de savoir si la partie concernée a tout d'abord contesté la décision de l'autorité compétente devant la juridiction nationale compétente.

Premier moyen du pourvoi

Introduction

49. Le premier moyen du pourvoi formé par le Conseil porte, en substance, sur la question de savoir si, dans le contexte d'un réexamen effectué conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, il peut se fonder sur des informations relevant du domaine public.

50. Ce moyen du pourvoi est fondé sur quatre arguments : i) c'est à tort que le Tribunal a exigé que le Conseil fournisse régulièrement de nouveaux motifs établissant pourquoi la partie concernée doit demeurer soumise à des mesures restrictives ; ii) c'est à tort que le Tribunal a condamné l'usage fait par le Conseil d'informations relevant du domaine public ; iii) c'est à tort que le Tribunal a jugé que le Conseil avait fait ses propres constatations de fait, fondées sur des informations à la disposition du public, aux fins du réexamen opéré conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 ; et iv) c'est à tort que le Tribunal a annulé les mesures litigieuses en se basant sur le fait que le Conseil s'était référé à des informations à la disposition du public.

51. À mon avis, les deuxième et troisième arguments sont identiques en substance. C'est la raison pour laquelle je les examinerai conjointement.

Le Conseil doit-il fournir régulièrement de nouveaux motifs établissant les raisons pour lesquelles un groupe demeure soumis à des mesures restrictives ?

52. Le premier argument que le Conseil articule à l'appui du premier moyen du pourvoi qu'il a formé dans la présente affaire correspond au premier argument qu'il a avancé à l'appui du deuxième moyen de son pourvoi dans l'affaire Conseil/LTTE.

53. Ce que j'ai dit quand j'ai analysé ce moyen dans les conclusions que j'ai présentées dans cette affaire-là s'applique également ici⁵⁹. Selon moi, il ne peut pas y avoir, d'une part, une règle rigide et intangible permettant au Conseil de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, uniquement lorsqu'il existe des décisions d'autorités compétentes adoptées ou portées à la connaissance du Conseil après l'inscription initiale ou une inscription antérieure sur cette liste. D'autre part, la ou les décisions initiales utilisées comme base pour l'inscription initiale ne seront

58 Arrêt du 1^{er} mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 55).

59 Voir points 77 à 92 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Conseil/LTTE (C-599/14 P).

pas toujours suffisantes dans le contexte d'un réexamen. Lorsque le Conseil adopte une décision en application de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 sans se fonder sur une nouvelle décision d'une autorité compétente, il doit avoir la conviction que la décision d'une autorité compétente sur laquelle il s'était appuyé antérieurement pour adopter la décision initiale ou une décision subséquente de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, est toujours une base suffisante pour montrer qu'il existe des motifs de continuer à le faire.

54. Par conséquent, lorsqu'il se fonde sur les faits et les preuves qui sous-tendaient la ou les décisions antérieures de l'autorité compétente (même si ces décisions ont été rapportées pour des motifs qui ne présentent aucun lien avec ces faits et preuves indiquant une implication dans des actes ou activités terroristes⁶⁰), le Conseil doit démontrer que les faits et preuves sur lesquels la ou les décisions (initiale ou antérieure) de l'autorité compétente était ou étaient basée(s) continuent à justifier sa conviction que la personne ou le groupe concerné présente un risque d'agissement terroriste et que des mesures préventives sont donc justifiées. Comme les décisions d'autorités compétentes portent nécessairement sur des faits antérieurs à ces décisions, il s'ensuit que plus la période comprise entre ces faits et une décision antérieure, d'une part, et la nouvelle décision du Conseil de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, d'autre part, est longue, plus grande sera l'obligation du Conseil de vérifier avec diligence si, au moment de son réexamen, sa conclusion continue à être valablement fondée sur cette décision et sur les faits qui sont à l'origine de celle-ci⁶¹.

55. Lorsque cette décision antérieure de l'autorité compétente a été renouvelée ou étendue, le Conseil doit vérifier sur quelle base cela a été fait. Il en résulte que l'analyse du Conseil ne peut pas être entièrement identique à celle qu'il avait réalisée lorsqu'il a adopté une décision antérieure conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, sur la base de la même décision d'une autorité compétente. Il est, à tout le moins, nécessaire de tenir compte de l'élément chronologique. Cela doit également apparaître dans l'exposé des motifs.

56. Si j'ai bien compris l'arrêt attaqué, le Tribunal *n'a pas* déclaré que le Conseil devait fournir régulièrement de nouveaux motifs expliquant pourquoi il avait décidé de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. Je n'entends pas, moi non plus, qu'il doive le faire. Au contraire, le Tribunal a blâmé le Conseil pour avoir énuméré des actes de violence, qui semblent avoir été déterminants pour sa décision de maintenir le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, sans expliquer dans les actes litigieux sur quelle base il considérait que ces actes avaient été établis et examinés dans des décisions d'autorités compétentes. Pour le Tribunal, cela ne pourrait manifestement pas être le cas des décisions du Royaume-Uni et des États-Unis de 2001 sur lesquelles le Conseil s'est appuyé dans son exposé des motifs. Cela ressort clairement des points 101 à 112 et des points 119 et 127 de l'arrêt attaqué. Le point 133 de l'arrêt attaqué résume la position du Tribunal : il ne disposait pas, dans l'exposé des motifs, de la moindre référence à une quelconque décision d'une autorité compétente relative aux éléments de fait utilisés par le Conseil contre le requérant.

57. Je considère que le Tribunal était donc fondé à constater que, comme il n'y avait pas de nouvelles ou autres décisions d'une autorité compétente fournissant une base satisfaisante qui permettait d'affirmer qu'il existait des motifs de maintenir le Hamas sur la liste, le Conseil ne pouvait pas s'appuyer sur une liste d'attaques terroristes prétendument commises par cette organisation sans que ces faits soient démontrés dans des décisions d'autorités compétentes.

60 Tel était le cas dans l'arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa (C-539/10 P et C-550/10 P, EU:C:2012:711, points 83 à 90).

61 Voir, par analogie, en ce qui concerne différents types de sanction, arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi (C-584/10 P (C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 156).

58. Je voudrais ajouter que le Conseil ne peut pas non plus invoquer le fait que, comme la proscription d'un groupe rend difficile pour ce groupe la tâche de commettre de nouveaux actes terroristes, de nouvelles décisions d'autorités compétentes concernant ce groupe deviennent moins évidentes. L'efficacité de la proscription d'un groupe n'exonère pas le Conseil de son obligation de s'assurer qu'une personne ou un groupe est maintenu sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, sur la base de décisions d'autorités compétentes. En outre, une décision d'une autorité compétente qui a justifié l'inscription initiale sur la liste peut encore être pertinente pour des inscriptions ultérieures à condition que le Conseil constate que (et explique pourquoi) elle demeure une base suffisante permettant d'affirmer qu'il existe un risque justifiant l'application de mesures restrictives⁶².

59. Je rejette donc le premier argument du Conseil.

Le Conseil peut-il s'appuyer sur des éléments matériels accessibles au public pour décider de maintenir un groupe sur liste visée à l'article 2, paragraphe 3 ?

60. Les deuxième et troisième arguments que le Conseil articule à l'appui du premier moyen de son pourvoi correspondent pour l'essentiel au deuxième argument qu'il a avancé à l'appui du second moyen du pourvoi qu'il a formé dans l'affaire Conseil/LTTE. Dans les conclusions que j'ai présentées dans cette affaire, j'ai conclu (pour les raisons que j'y expose⁶³) que, lorsqu'il décide de maintenir une personne ou un groupe sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, le Conseil ne peut pas se fonder sur des motifs basés sur des faits ou des éléments de preuve qu'il a trouvés ailleurs que dans des décisions d'autorités compétentes. La même conclusion et le même raisonnement s'appliquent ici.

61. C'est pourquoi je ne trouve aucune erreur dans l'interprétation que le Tribunal a donnée de la position commune 2001/931 au point 110 de l'arrêt attaqué, où il déclare que le Conseil ne peut pas fonder une décision de gel des fonds dans une affaire de terrorisme sur des éléments qu'il aurait trouvés dans la presse ou sur Internet. C'est à bon droit que le Tribunal a observé, au point 121 de l'arrêt attaqué, que permettre au Conseil de le faire aurait pour conséquence que le Conseil exercerait les fonctions de l'autorité compétente au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Néanmoins, comme le Tribunal l'a expliqué au point 127 de l'arrêt attaqué, dans le système à deux niveaux, tout nouvel acte terroriste que le Conseil reprend dans son exposé des motifs doit avoir fait l'objet d'un examen dans une décision d'une autorité compétente.

62. C'est pourquoi je rejette les deuxième et troisième arguments du Conseil.

Le Tribunal était-il fondé à annuler les actes litigieux ?

63. Le quatrième argument que le Conseil articule à l'appui du premier moyen de son pourvoi correspond au troisième argument qu'il a avancé à l'appui du deuxième moyen et au deuxième argument qu'il a exposé au soutien du troisième moyen du pourvoi qu'il a formé dans l'affaire Conseil/LTTE.

64. Dans les conclusions que j'ai présentées dans cette affaire-là⁶⁴, j'ai rejeté la logique sur laquelle est bâti l'argument du Conseil suivant lequel, comme les actes plus récents relatés dans la presse ne peuvent pas être pris en considération, il n'y avait pas eu de modification dans la situation de fait et les LTTE pouvaient dès lors être maintenus sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3. J'ai expliqué que, lorsqu'il n'existe pas d'autre décision ou de décision plus récente d'une autorité compétente (concernant d'autres faits), le Conseil doit néanmoins examiner si, sur la base des faits et des éléments

62 Voir points 77 à 92 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

63 Voir points 96 à 107 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

64 Voir points 109 à 112 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

de preuve figurant dans la décision sur laquelle il avait pris appui antérieurement, le risque d'implication dans des actes terroristes subsistait et, donc, un motif d'inscription sur la liste également. Cela implique aussi que le Conseil aurait dû expliquer pourquoi la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 continuait à fournir une base suffisante pour sa décision de maintenir les LTTE sur la liste et que le Tribunal aurait dû se pencher sur cet argument. Les constatations du Tribunal sur le point de savoir si le Conseil l'avait fait étaient l'objet du troisième moyen invoqué par le Conseil à l'appui du pourvoi qu'il a formé dans cette affaire-là.

65. Ma position est identique dans la présente affaire.

66. Premièrement, le Tribunal a annulé les actes litigieux du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014 parce qu'il a estimé que le Conseil avait enfreint l'article 1^{er} de la position commune 2001/931 et manqué à son obligation de motivation⁶⁵.

67. Deuxièmement, le fait que le Conseil ne pouvait pas se fonder sur des faits qu'il avait découverts lui-même n'implique pas nécessairement qu'il pouvait néanmoins décider de maintenir le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, sans plus ample examen. Comme je l'ai dit, en l'absence d'une autre décision ou d'une décision plus récente d'une autorité compétente (concernant d'autres faits), le Conseil doit pourtant examiner si, sur la base des faits et des éléments de preuve figurant dans la décision sur laquelle il avait pris appui antérieurement, *le risque d'une implication dans des actes terroristes* subsiste et, donc, un motif d'inscription sur la liste également⁶⁶. Cela implique aussi que le Conseil aurait dû expliquer pourquoi les décisions nationales que le Royaume-Uni et les États-Unis avaient prises en 2001 demeuraient une base suffisante pour sa décision et que le Tribunal aurait dû se pencher sur cet argument. Tout comme dans l'affaire Conseil/LTTE, les constatations du Tribunal sur le point de savoir si le Conseil l'avait fait sont l'objet du troisième moyen avancé par le Conseil à l'appui de son pourvoi.

68. C'est pourquoi je rejette le quatrième argument du Conseil.

Deuxième moyen du pourvoi

69. Par son deuxième moyen, le Conseil fait grief au Tribunal d'avoir commis une erreur en ne concluant pas que les décisions américaines constituaient une base suffisante pour inscrire le Hamas sur la liste litigieuse.

70. Contrairement à ce qu'il avait fait dans l'arrêt attaqué dans l'affaire Conseil/LTTE, le Tribunal n'a fait ici aucune constatation concernant le point de savoir si une décision d'un pays tiers peut être une décision d'une autorité compétente au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

71. Selon moi, les premier, troisième et quatrième arguments avancés à l'appui de ce moyen du pourvoi doivent dès lors être rejetés comme étant inopérants : le Tribunal n'a tout simplement pas fait les constatations que le Conseil qualifie d'erronées. En effet, le Tribunal n'a fait aucune constatation sur le point de savoir si la décision de l'autorité administrative américaine peut être une décision au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (premier argument). C'est ce qui résulte clairement de la lecture combinée des points 99 et 101 de l'arrêt attaqué. Il n'a pas davantage fait de constatation sur la question de savoir si, en droit américain, le groupe inscrit sur la liste pouvait contester et avait effectivement contesté la décision de l'inscrire sur la liste en tant qu'organisation terroriste (troisième et quatrième arguments).

⁶⁵ Voir points 137 et 141 de l'arrêt attaqué.

⁶⁶ Voir, en particulier, point 88 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

72. Le Conseil allègue également que le Tribunal a exigé de lui, à tort, qu'il ait connaissance de tous les éléments de fait sur la base desquels le secrétaire d'État américain a inscrit le Hamas sur sa liste (deuxième argument). Il se fonde, à cette fin, sur les points 129 à 132 de l'arrêt attaqué. Je ne lis pas l'arrêt attaqué de la même manière. Au point 129 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a réitéré que toute décision de soumettre une personne ou un groupe à des mesures restrictives doit reposer sur des faits constatés dans des décisions d'autorités compétentes. Une telle exigence est conforme à l'objectif d'assurer que toute personne ou tout groupe n'est inscrit sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, que sur une base en fait suffisamment solide⁶⁷. Au point 130 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que cette exigence s'applique indépendamment du comportement de la personne ou du groupe concerné. Il a également insisté sur la nécessité d'inclure dans l'exposé des motifs les décisions des autorités nationales compétentes qui ont effectivement examiné et établi les actes terroristes que le Conseil utilise comme la base, en fait, de ses propres décisions. Cela est conforme à l'obligation qu'a le Conseil de vérifier si la décision d'une autorité compétente est suffisamment précise i) pour identifier la personne ou le groupe concerné et ii) pour établir un éventuel lien juridique (tel que décrit à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la position commune 2001/931) entre la personne ou le groupe concerné et les actes terroristes tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de cette position commune⁶⁸. Les points 131 et 132 concernent, respectivement, la constatation ultérieure du Tribunal que le Conseil s'est, en réalité, appuyé sur des informations qu'il avait obtenues lui-même et l'étendue de l'examen juridictionnel.

73. C'est la raison pour laquelle je ne trouve dans ces points de l'arrêt rien qui puisse étayer l'idée que le Tribunal aurait demandé au Conseil de s'instruire de tous les éléments de fait sur la base desquels une autorité compétente d'un pays tiers a adopté une décision. En réalité, lorsqu'on les lit en combinaison avec d'autres parties de l'arrêt attaqué (en particulier avec les points 103, 106 et 110), il apparaît clairement que le Tribunal a simplement estimé (à bon escient) que le Conseil ne peut pas s'appuyer sur une décision d'une autorité compétente sans connaître les raisons véritables sur lesquelles cette décision était basée. Comme le Tribunal l'a déclaré au point 114 de l'arrêt attaqué, le Conseil doit fonder son appréciation sur des décisions d'autorités compétentes qui ont examiné des faits précis et qui ont agi sur la base de ces faits avant de s'assurer qu'ils sont effectivement des « actes terroristes » et que le groupe concerné est un « groupe » au sens de la position commune 2001/931.

74. Enfin, je considère que le cinquième argument du Conseil n'est pas de nature à soutenir le deuxième moyen de son pourvoi, par lequel il fait grief au Tribunal d'avoir commis une erreur en ne concluant pas que les décisions des autorités américaines constituaient une base suffisante pour inscrire le Hamas sur la liste litigieuse. Cet argument vise les éventuelles conséquences de la logique du Tribunal. Néanmoins, comme je l'ai déjà expliqué, le Conseil n'a pas lu correctement la partie pertinente de l'arrêt attaqué.

75. En tout état de cause, le fait qu'une décision de l'autorité compétente sur laquelle le Conseil prend appui n'ait pas été contestée devant une juridiction nationale n'exonère pas le Conseil de son obligation de vérifier, avant de se servir de cette décision, que les conditions pertinentes énoncées à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 6, de la position commune 2001/931 sont remplies ni de son obligation de fournir un exposé des motifs approprié.

76. C'est la raison pour laquelle je rejette les arguments sur lesquels le Conseil a fondé le deuxième moyen de son pourvoi.

67 Voir, également, point 99 et jurisprudence citée des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

68 Voir, également, point 80 et jurisprudence citée des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

Troisième moyen du pourvoi

77. Le troisième moyen du pourvoi du Conseil fait grief au Tribunal d'avoir commis une erreur en ne concluant pas que l'inscription du Hamas sur la liste litigieuse pouvait être fondée sur la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001. Ce moyen du pourvoi correspond au troisième moyen du pourvoi dans l'affaire Conseil/LTTE.

78. Le premier argument du Conseil est que, dans des affaires antérieures, le Tribunal a déjà admis que cette même décision du Royaume-Uni était une décision d'une autorité compétente au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Selon moi, cet argument ne saurait soutenir le troisième moyen du pourvoi. Le Tribunal n'a fait aucune constatation explicite sur la nature de cette décision. Son raisonnement ne suggère pas davantage (que ce soit de manière expresse ou de manière implicite) qu'il aurait jugé que la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 *n'était pas* une décision d'une autorité compétente. Je ne lis pas, moi non plus, le point 105 de l'arrêt attaqué comme signifiant que le Tribunal aurait jugé que cette décision avait été rapportée ou n'était plus pertinente. Ce point de l'arrêt faisait partie de l'analyse par le Tribunal de l'absence de décisions d'autorités compétentes examinant et établissant les actes de violence sur lesquels le Conseil avait pris appui pour la période d'après 2004.

79. Le deuxième argument du Conseil est que le Tribunal a commis une erreur en droit lorsqu'il a conclu que la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 n'était pas, ou ne pouvait plus être, une décision valide au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et lorsqu'il a jugé que le Conseil aurait dû disposer de tous les éléments qui avaient amené le ministre de l'Intérieur à adopter cette décision. Ma position est ici identique à celle que j'ai prise à propos de l'argument correspondant dans l'affaire Conseil/LTTE⁶⁹. À mon avis, le Tribunal n'a tiré ni l'une ni l'autre conclusion. Après avoir constaté, au point 101 de l'arrêt attaqué, que la liste des actes de violence commis durant la période d'après 2004 avait joué un rôle décisif dans la décision du Conseil, qui devait déterminer s'il était approprié de maintenir le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, le Tribunal s'est concentré sur la question de savoir si l'exposé des motifs se référait à des décisions d'autorités compétentes examinant ces faits. De telles décisions devaient forcément être postérieures à ces faits et ne pouvaient donc en aucune façon inclure la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001. Qui plus est, j'ai déjà expliqué pourquoi j'estime que le Conseil a tort de prétendre que le Tribunal a exigé de lui qu'il dispose de tous les éléments sur lesquels s'étaient fondées des autorités compétentes pour proscrire le Hamas⁷⁰.

80. Cela étant dit, à l'instar du troisième moyen du pourvoi dans l'affaire Conseil/LTTE, le troisième moyen du présent pourvoi dit implicitement qu'après avoir jugé que le Conseil ne pouvait pas se fonder sur la liste des actes de violence commis durant la période d'après 2004 sans que ces actes aient été examinés dans des décisions d'autorités compétentes, le Tribunal aurait néanmoins dû juger que la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001 (le troisième moyen du pourvoi ne concerne pas la décision américaine) constituait une base suffisante pour les actes litigieux.

81. Ma position est celle que j'ai exposée dans l'affaire Conseil/LTTE⁷¹. Ainsi, j'estime que, si le Tribunal a admis que le Conseil avait cité les décisions nationales initiales (en particulier la décision de proscription du Royaume-Uni de 2001) dans les exposés des motifs des actes du Conseil de juillet 2011 à juillet 2014, le Tribunal a jugé que le Conseil avait uniquement déclaré qu'elles demeureraient en vigueur⁷². Le Tribunal n'a tiré aucune conclusion en termes exprès de ce fait. Par conséquent, si le Conseil a tort d'affirmer que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que la décision de proscription adoptée par le Royaume-Uni en 2001 ne pouvait pas, ou ne pouvait plus, être une

69 Voir, en particulier, points 116 à 126 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

70 Voir point 73 des présentes conclusions.

71 Voir points 117 à 123 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire C-599/14 P.

72 Point 103 de l'arrêt attaqué. Voir, également, points 100 et 119.

décision valide d'une autorité compétente, on ne peut pas dire aussi clairement que le Tribunal a, en réalité, omis d'examiner cette question (dont il avait manifestement été saisi puisque le Hamas prétendait que le Conseil n'avait pas suffisamment tenu compte de l'évolution de la situation au fil du temps et qu'il avait manqué à son obligation de motivation)⁷³.

82. Je suis d'accord avec le Conseil lorsqu'il affirme qu'après avoir jugé que certains des motifs ne pouvaient pas justifier la décision de maintenir le Hamas sur la liste et qu'elle devait donc être annulée, le Tribunal devait continuer en examinant expressément les autres motifs et vérifier si l'un d'entre eux au moins était suffisant en soi pour soutenir la décision⁷⁴. Ce n'est que si ces autres motifs étaient eux-aussi insuffisamment précis et concrets pour former la base de l'inscription sur la liste que les actes litigieux pourraient être annulés. Néanmoins, le Tribunal a, ici, omis de faire une telle constatation. Il s'est limité, en substance, à une constatation de fait, à savoir que le Conseil avait simplement cité des décisions nationales antérieures et avait déclaré qu'elles demeuraient en vigueur. Pour cette raison, le troisième moyen devrait être accueilli et l'arrêt du Tribunal annulé.

83. Heureusement, l'état de la procédure dans la présente affaire permet à la Cour de statuer elle-même définitivement sur le litige en application de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans le contexte des quatrième et sixième moyens, le Hamas a fait valoir que le Conseil s'était contenté de citer une série de faits et d'affirmer que les décisions nationales étaient toujours en vigueur. Il a exprimé son désaccord avec le Conseil, auquel il reproche de n'avoir pas suffisamment tenu compte de l'évolution de la situation au fil du temps. Il a également déploré que le Conseil n'a nullement mentionné les faits établis à la charge du Hamas dans ces décisions nationales.

84. J'ai expliqué ailleurs dans les présentes conclusions ainsi que dans celles que j'ai présentées dans l'affaire Conseil/LTTE pourquoi je considère que le Tribunal a conclu à bon escient que, lorsqu'il a décidé de maintenir le Hamas sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, le Conseil ne pouvait pas s'appuyer (dans son exposé des motifs) sur une liste de nouveaux actes terroristes qui n'avaient pas été examinés et établis par des décisions d'autorités compétentes. Reste encore la question de savoir s'il était suffisant d'affirmer, dans les motifs des règlements litigieux, soit que les décisions initiales des autorités compétentes (notamment la décision de proscription adoptée par le Royaume-Uni en 2001) demeuraient valides, soit (sans plus) qu'une décision d'une autorité compétente avait été adoptée.

85. Pour les raisons que j'ai déjà exposées, en particulier aux points 77 à 91 de mes conclusions dans l'affaire Conseil/LTTE, je considère que cela n'était pas suffisant. J'en conclus donc que les actes litigieux doivent être annulés pour ce motif⁷⁵. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par le Hamas en première instance.

Postface

86. Tant la requête déposée par le Hamas en première instance que le présent pourvoi du Conseil portaient, par excellence, sur la procédure plutôt que sur le fond. En rédigeant mes conclusions, je me suis délibérément abstenue d'exprimer une quelconque opinion sur la question de fond, qui est celle de savoir si le comportement imputé au Hamas tel qu'il a été examiné et établi par des décisions

⁷³ Voir points 79 et 80 de l'arrêt attaqué.

⁷⁴ Arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, point 72 et jurisprudence citée).

⁷⁵ Dans la mesure où certains de ces actes concernent la PESC, la compétence de la Cour à le faire est fondée sur l'article 24, paragraphe 1, TUE et sur l'article 275, second alinéa, TFUE.

d'autorités compétentes justifie le placement de ce groupe et de ses affiliés sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, ou de les y maintenir. Les présentes conclusions devraient dès lors être lues comme visant exclusivement le respect de la règle de droit, le droit à un procès équitable et les droits de la défense.

Conclusion

87. Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, je conclus que la Cour devrait :

- faire droit au pourvoi du Conseil de l'Union européenne ;
- annuler l'arrêt que le Tribunal a rendu le 17 décembre 2014 dans l'affaire Hamas/Conseil (T-400/10, EU:T:2014:1095) ;
- annuler les décisions du Conseil 2010/386/PESC du 12 juillet 2010, 2011/70/PESC du 31 janvier 2011, 2011/430/PESC 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 du Conseil 2011/872/PESC du 22 décembre 2011, 2012/333/PESC du 25 juin 2012, 2012/765/PESC du 10 décembre 2012, 2013/395/PESC du 25 juillet 2013, 2014/72/PESC du 10 février 2014 et 2014/483/PESC du 22 juillet 2014 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/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant, respectivement, les décisions 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 et 2014/72, dans la mesure où elles concernent le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) ;
- annuler les règlements d'exécution du Conseil (UE) n° 610/2010 du 12 juillet 2010, n° 83/2011 du 31 janvier 2011, n° 687/2011 du 18 juillet 2011, n° 1375/2011 du 22 décembre 2011, n° 542/2012 du 25 juin 2012, n° 1169/2012 du 10 décembre 2012, n° 714/2013 du 25 juillet 2013, n° 125/2014 du 10 février 2014 et n° 790/2014 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, respectivement, les règlements d'exécution (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 dans la mesure où ils concernent le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) ;
- condamner, conformément à l'article 138, paragraphe 3, et à l'article 184, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, le Conseil à supporter ses propres dépens et deux tiers des dépens exposés par le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) dans la présente procédure de pourvoi ;
- condamner, conformément à l'article 138, paragraphe 3, et à l'article 184, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) à supporter le reste des dépens qu'il a exposés dans la présente procédure de pourvoi ;
- condamner, conformément à l'article 138, paragraphe 1, et à l'article 184, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, le Conseil à supporter ses propres dépens et les dépens exposés par le Hamas (y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem) en première instance ; et
- condamner, conformément à l'article 140, paragraphe 1, et à l'article 184, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, le gouvernement français et la Commission européenne à supporter leurs propres dépens.

i — Arrêt du 17 décembre 2014, Hamas/Conseil (T-400/10, ci-après l'«arrêt attaqué », EU:T:2014:1095).