



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

26 juillet 2017*

« Pourvoi – Politique étrangère et de sécurité commune – Lutte contre le terrorisme – Mesures restrictives prises à l’encontre de certaines personnes et entités – Gel des fonds – Position commune 2001/931/PESC – Article 1^{er}, paragraphes 4 et 6 – Règlement (CE) n° 2580/2001 – Article 2, paragraphe 3 – Maintien d’une organisation sur la liste des personnes, des groupes et des entités impliqués dans des actes de terrorisme – Conditions – Base factuelle des décisions de gel des fonds – Décision prise par une autorité compétente – Obligation de motivation »

Dans l’affaire C-79/15 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduit le 20 février 2015,

Conseil de l’Union européenne, représenté par MM. B. Driessen, G. Étienne et M. Bishop, en qualité d’agents,

partie requérante,

soutenu par :

République française, représentée par MM. D. Colas, F. Fize et G. de Bergues, en qualité d’agents,

partie intervenante au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Hamas, établi à Doha (Qatar), représenté par M^e L. Glock, avocate,

partie demanderesse en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis et R. Tricot, en qualité d’agents,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, MM. L. Bay Larsen, T. von Danwitz (rapporteur), J. L. da Cruz Vilaça et M. Vilaras, présidents de chambre, MM. J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, M^{me} K. Jürimäe et M. C. Lycourgos, juges,

* Langue de procédure : le français

avocat général : M^{me} E. Sharpston,

greffier : M^{me} V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 mai 2016,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 septembre 2016,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 17 décembre 2014, Hamas/Conseil (T-400/10, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2014:1095), par lequel celui-ci a annulé :
 - les décisions 2010/386/PESC du Conseil, du 12 juillet 2010 (JO 2010, L 178, p. 28), 2011/70/PESC du Conseil, du 31 janvier 2011 (JO 2011, L 28, p. 57), 2011/430/PESC du Conseil, du 18 juillet 2011 (JO 2011, L 188, p. 47), 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 (JO 2011, L 343, p. 54), 2012/333/PESC du Conseil, du 25 juin 2012 (JO 2012, L 165, p. 72), 2012/765/PESC du Conseil, du 10 décembre 2012 (JO 2012, L 337, p. 50), 2013/395/PESC du Conseil, du 25 juillet 2013 (JO 2013, L 201, p. 57), 2014/72/PESC du Conseil, du 10 février 2014 (JO 2014, L 40, p. 56), et 2014/483/PESC du Conseil, du 22 juillet 2014 (JO 2014, L 217, p. 35), lesquelles mettent à jour et, le cas échéant, modifient 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 abrogent, respectivement, les décisions 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 et 2014/72, ainsi que
 - les règlements d'exécution (UE) n° 610/2010 du Conseil, du 12 juillet 2010 (JO 2010, L 178, p. 1), (UE) n° 83/2011 du Conseil, du 31 janvier 2011 (JO 2011, L 28, p. 14), (UE) n° 687/2011 du Conseil, du 18 juillet 2011 (JO 2011, L 188, p. 2), (UE) n° 1375/2011 du Conseil, du 22 décembre 2011 (JO 2011, L 343, p. 10), (UE) n° 542/2012 du Conseil, du 25 juin 2012 (JO 2012, L 165, p. 12), (UE) n° 1169/2012 du Conseil, du 10 décembre 2012 (JO 2012, L 337, p. 2), (UE) n° 714/2013 du Conseil, du 25 juillet 2013 (JO 2013, L 201, p. 10), (UE) n° 125/2014 du Conseil, du 10 février 2014 (JO 2014, L 40, p. 9), et (UE) n° 790/2014 du Conseil, du 22 juillet 2014 (JO 2014, L 217, p. 1), 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^{os} 1285/2009, 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 et 125/2014,

(ci-après, ensemble, les « actes litigieux »), en tant que ces actes concernent le Hamas, y compris le Hamas-Izz al-Din al-Qassem (ci-après le « Hamas »).

Le cadre juridique

La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies

- 2 Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1373 (2001), arrêtant des stratégies pour lutter par tous les moyens contre le terrorisme et, en particulier, contre son financement. Le point 1, sous c), de cette résolution dispose, notamment, que tous les États doivent geler sans attendre les fonds et les autres avoirs financiers ou les ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées par elles, et des personnes et des entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités.
- 3 Ladite résolution ne prévoit pas de liste de personnes auxquelles ces mesures restrictives doivent être appliquées.

Le droit de l'Union

La position commune 2001/931/PESC

- 4 Afin de mettre en œuvre ladite résolution 1373 (2001), le Conseil a adopté, le 27 décembre 2001, la position commune 2001/931/PESC, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO 2001, L 344, p. 93).
- 5 L'article 1^{er} de cette position commune dispose :

« 1. La présente position commune s'applique, conformément aux dispositions des articles qui suivent, aux personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme et dont la liste figure à l'annexe.

[...]

4. La liste à l'annexe est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits. Les personnes, groupes et entités identifiés par le Conseil de sécurité des Nations unies comme liés au terrorisme et à l'encontre desquels il a ordonné des sanctions peuvent être inclus dans la liste.

Aux fins du présent paragraphe, on entend par "autorité compétente", une autorité judiciaire, ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence dans le domaine couvert par le présent paragraphe, une autorité compétente équivalente dans ce domaine.

[...]

6. Les noms des personnes et entités reprises sur la liste figurant à l'annexe feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié. »

Le règlement (CE) n° 2580/2001

- 6 Considérant qu'un règlement était nécessaire afin de mettre en œuvre, au niveau communautaire, les mesures décrites dans la position commune 2001/931, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 2580/2001, 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, et rectificatif JO 2010, L 52, p. 58).
- 7 L'article 2 de ce règlement prévoit :
- « 1. À l'exception des dérogations autorisées dans le cadre des articles 5 et 6 :
- a) tous les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité inclus dans la liste visée au paragraphe 3, sont gelés ;
 - b) les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités inclus dans la liste visée au paragraphe 3.
2. À l'exception des dérogations autorisées dans le cadre des articles 5 et 6, il est interdit de fournir des services financiers aux personnes physiques ou morales, groupes ou entités inclus dans la liste visée au paragraphe 3 ou au bénéfice de ces personnes, groupes ou entités.
3. Le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révisé et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels le présent règlement s'applique, conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, paragraphes 4, 5 et 6, de la position commune 2001/931/PESC. Cette liste mentionne :
- i) les personnes physiques commettant ou tentant de commettre un acte de terrorisme, participant à un tel acte ou facilitant sa réalisation ;
 - ii) les personnes morales, groupes ou entités commettant ou tentant de commettre un acte de terrorisme, participant à un tel acte ou facilitant sa réalisation ;
 - iii) les personnes morales, groupes ou entités détenus ou contrôlés par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, groupes ou entités visés aux points i) et ii) ou
 - iv) les personnes physiques ou morales, groupes ou entités agissant pour le compte ou sous les ordres d'une ou de plusieurs personnes physiques ou morales, groupes ou entités visés aux points i) et ii). »

Les antécédents du litige et les actes litigieux

- 8 Le 27 décembre 2001, le Conseil a adopté la position commune 2001/931, le règlement n° 2580/2001 et la décision 2001/927/CE, établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (ci-après la « liste litigieuse ») (JO 2001, L 344, p. 83). L'inscription du Hamas figurait sur les listes annexées à la position commune 2001/931 et à la décision 2001/927.
- 9 Ladite inscription a été maintenue par des actes ultérieurs du Conseil, notamment par les actes litigieux.

- 10 Dans les exposés des motifs relatifs à ces actes, le Conseil a décrit le Hamas comme étant un groupe terroriste et a fait état d'une série d'actes terroristes que ce dernier aurait commis à partir de l'année 2005. En outre, le Conseil a mentionné notamment une décision adoptée au cours de l'année 2001 par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et deux décisions adoptées pendant la même année par les autorités des États-Unis d'Amérique. La décision du Royaume-Uni est une décision du Secretary of State for the Home Department (ministre de l'Intérieur) portant interdiction du Hamas, considéré comme une organisation impliquée dans des actes de terrorisme. Les décisions des autorités des États-Unis consistent en une décision du gouvernement qualifiant le Hamas d'organisation terroriste étrangère, en application de la section 219 de l'US Immigration and Nationality Act (loi des États-Unis sur l'immigration et la nationalité), et en une décision qualifiant le Hamas d'entité expressément identifiée comme entité terroriste internationale, en application du décret présidentiel 13224 (ci-après, conjointement, les « décisions des autorités des États-Unis »). Ayant constaté, s'agissant de la décision susmentionnée du Royaume-Uni, que celle-ci était réexaminée régulièrement par une commission gouvernementale nationale et, s'agissant des décisions des autorités des États-Unis, qu'elles étaient susceptibles d'un contrôle administratif et juridictionnel, le Conseil a considéré que ces décisions avaient été adoptées par des autorités compétentes, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Enfin, le Conseil a constaté que lesdites décisions étaient toujours en vigueur et il a considéré que les motifs qui avaient justifié l'inscription du Hamas sur la liste litigieuse restaient valables.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 11 Par une requête déposée au greffe du Tribunal le 12 septembre 2010, le Hamas a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision 2010/386 et du règlement d'exécution n° 610/2010. Ces actes ayant 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 ainsi que de février et de juillet 2014 mentionnés au point 1 du présent arrêt, le Hamas a successivement adapté ses conclusions initiales, de façon à ce que son recours vise également à l'annulation de ces derniers actes, en tant qu'ils le concernent.
- 12 À l'appui de sa demande tendant à l'annulation des actes du Conseil de juillet 2010 et de janvier 2011 mentionnés au point 1 du présent arrêt, le Hamas a invoqué quatre moyens, tirés, respectivement, de la violation des droits de la défense, d'une erreur manifeste d'appréciation, de la violation du droit de propriété et de la violation de l'obligation de motivation. Au soutien de sa demande tendant à l'annulation des actes adoptés par le Conseil du mois de juillet 2011 au mois juillet 2014 et mentionnés au point 1 du présent arrêt (ci-après, ensemble, les « actes adoptés par le Conseil du mois de juillet 2011 au mois de juillet 2014 »), le Hamas a invoqué huit moyens, tirés, respectivement, de la violation de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, d'erreurs sur la matérialité des faits, d'une erreur d'appréciation quant au caractère terroriste de cette entité, de l'insuffisante prise en compte de l'évolution de la situation « en raison de l'écoulement du temps », de la violation du principe de non-ingérence, de la violation de l'obligation de motivation, de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective ainsi que de la violation du droit de propriété.
- 13 Le Tribunal a accueilli les quatrième et sixième moyens dirigés contre les actes adoptés par le Conseil du mois de juillet 2011 au mois de juillet 2014 et a, sur ce fondement, annulé les actes litigieux en tant qu'ils concernaient le Hamas.

Les conclusions des parties

- 14 Le Conseil demande à la Cour :
- d’annuler l’arrêt attaqué ;
 - de se prononcer à titre définitif sur les questions faisant l’objet du pourvoi, et
 - de condamner le Hamas aux dépens exposés par le Conseil en première instance et dans le cadre du pourvoi.
- 15 Le Hamas demande à la Cour de rejeter le pourvoi. À titre subsidiaire, pour le cas où la Cour devrait se prononcer à titre définitif sur les questions faisant l’objet du pourvoi, il maintient l’intégralité des moyens et des conclusions présentés au cours de la procédure devant le Tribunal. Il demande également à la Cour de condamner le Conseil aux dépens exposés par le Hamas en première instance et dans le cadre du pourvoi.
- 16 La Commission européenne intervient au soutien des conclusions formulées par le Conseil dans son pourvoi.
- 17 La République française 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 rejeter le recours du Hamas.

Sur le pourvoi

Sur le premier moyen

Argumentation des parties

- 18 Par son premier moyen, qui vise notamment les points 101, 103, 109 à 111, 121, 125 à 127 et 141 de l’arrêt attaqué, le Conseil fait valoir, d’une part, que cet arrêt repose sur la prémisse erronée selon laquelle le Conseil doit régulièrement fournir de nouveaux motifs pour maintenir le Hamas sur la liste litigieuse. En l’absence d’une annulation ou d’un retrait des décisions nationales ayant justifié l’inscription initiale du Hamas sur cette liste et à défaut d’autres éléments plaidant en faveur d’un retrait de celui-ci de ladite liste, le Conseil aurait été en droit de maintenir le Hamas sur la liste litigieuse, sur le seul fondement des décisions nationales ayant justifié l’inscription initiale de celui-ci sur cette même liste.
- 19 D’autre part, le Conseil soutient que c’est à tort que le Tribunal a refusé l’utilisation d’informations provenant de sources publiques aux fins des réexamens périodiques. Le Conseil considère qu’il doit pouvoir s’appuyer, à cette fin, sur des éléments autres que des décisions nationales, dans la mesure où il n’existerait souvent aucune décision nationale intervenue postérieurement à l’inscription initiale d’une personne ou d’une entité sur la liste litigieuse. Le raisonnement du Tribunal serait contraire à l’objectif de lutte contre le terrorisme, visé par la position commune 2001/931.
- 20 La Commission et la République française interviennent au soutien de l’argumentation du Conseil, en soulignant notamment la distinction que la position commune 2001/931 établit entre, d’une part, l’inscription initiale d’une entité sur la liste litigieuse, visée à l’article 1^{er}, paragraphe 4, de cette position commune, et, d’autre part, les réexamens subséquents, prévus à l’article 1^{er}, paragraphe 6, de celle-ci.

- 21 En revanche, selon le Hamas, le Conseil prétend à tort que son maintien sur la liste litigieuse aurait pu intervenir sur le seul fondement des décisions nationales ayant justifié son inscription initiale sur cette liste. L'affirmation du Conseil selon laquelle le Tribunal a erronément écarté l'utilisation d'informations provenant de sources publiques se heurterait à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, tel qu'interprété par la Cour dans l'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), qui exigerait, pour garantir la protection des personnes ou des entités concernées et eu égard à l'absence de moyens d'investigation propres de l'Union européenne, que les mesures restrictives imposées par l'Union reposent sur des éléments concrètement examinés et retenus dans des décisions d'autorités nationales compétentes. Cette exigence s'appliquerait, compte tenu de la gravité de l'incidence des mesures restrictives pour les personnes ou les entités concernées, également aux réexamens prescrits à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931.
- 22 La difficulté, rencontrée à la suite de la proscription du Hamas au Royaume-Uni et du gel de fonds adopté à son encontre par les autorités des États-Unis, de disposer de nouvelles décisions d'autorités nationales compétentes ne remettrait pas en cause l'obligation, pour le Conseil, de se fonder uniquement sur des faits appréciés par de telles autorités. Cette difficulté pourrait, d'ailleurs, être résolue en sollicitant, en cas de besoin, d'une autorité nationale compétente une prise de position sur un fait particulier, susceptible de constituer un acte de terrorisme.

Appréciation de la Cour

- 23 Le premier moyen du pourvoi porte sur les conditions dans lesquelles le Conseil peut, dans le cadre du réexamen de l'inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste litigieuse, qui lui incombe en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, maintenir cette personne ou cette entité sur ladite liste. Afin de déterminer ces conditions, il convient d'interpréter l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 en tenant compte notamment de son articulation avec l'article 1^{er}, paragraphe 4, de celle-ci, qui régit les conditions de l'inscription initiale de la personne ou de l'entité concernée sur ladite liste.
- 24 La Cour a jugé, en ce qui concerne les décisions initiales de gel de fonds, que le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 fait référence à la décision prise par une autorité nationale, en exigeant des informations précises ou des éléments de dossier qui montrent qu'une telle décision a été prise. Cette exigence vise à assurer que, en l'absence de moyens de l'Union pour mener elle-même des investigations concernant l'implication d'une personne ou d'une entité dans des actes terroristes, la décision du Conseil relative à l'inscription initiale de l'une ou de l'autre sur la liste litigieuse soit prise sur une base factuelle suffisante, permettant à ce dernier de conclure à l'existence d'un danger que, en l'absence de la prise de mesures inhibitives, la personne ou l'entité concernée poursuive son implication dans des activités terroristes (voir, en ce sens, 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, points 69, 79 et 81).
- 25 S'agissant, en revanche, des décisions subséquentes de gel de fonds, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la question qui importe lors de l'examen du maintien d'une personne ou d'une entité sur la liste litigieuse est celle de savoir si, depuis l'inscription de cette personne ou de cette entité sur cette 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 la personne ou de l'entité en question 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, EU:C:2012:711, point 82).
- 26 En l'occurrence, le Tribunal a considéré, aux points 101 et 125 de l'arrêt attaqué, que la liste des actes terroristes que le Hamas aurait commis à partir de l'année 2005, figurant dans les exposés des motifs relatifs aux actes litigieux, a joué un rôle déterminant pour le maintien, par le Conseil, du gel des fonds du Hamas. Aux points 110 et 127 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que la référence à tout

nouvel acte de terrorisme que le Conseil insère dans sa motivation à l'occasion d'un réexamen au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 doit avoir fait l'objet d'un examen et d'une décision nationale adoptée par une autorité compétente. Ayant constaté, notamment aux points 109 et 131 de l'arrêt attaqué, que le Conseil avait fondé ses allégations relatives aux actes terroristes que le Hamas aurait commis à partir de l'année 2005 non pas sur de telles décisions, mais sur des informations tirées par lui de la presse et d'Internet, le Tribunal a, dès lors, annulé les actes litigieux.

– *Sur la première branche du premier moyen*

- 27 Par la première branche de son premier moyen, le Conseil soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant qu'il devait régulièrement fournir de nouveaux motifs pour maintenir le Hamas sur la liste litigieuse et ne pouvait pas, en l'absence d'éléments plaidant en faveur du retrait de cette entité de cette liste, maintenir celle-ci sur ladite liste, sur le seul fondement des décisions nationales ayant justifié son inscription initiale sur celle-ci.
- 28 Ainsi qu'il ressort notamment du point 119 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, à tout le moins implicitement, estimé que la décision du Royaume-Uni et/ou les décisions des autorités des États-Unis ne constituaient pas, en elles-mêmes, une base suffisante pour maintenir le Hamas sur la liste litigieuse.
- 29 Il importe de rappeler, à cet égard, qu'il découle de la jurisprudence citée au point 25 du présent arrêt que, dans le cadre d'un réexamen au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, le Conseil peut maintenir la personne ou l'entité concernée sur la liste litigieuse s'il conclut à la persistance du risque de l'implication de celle-ci dans des activités terroristes ayant justifié son inscription initiale sur cette liste. Le maintien d'une personne ou d'une entité sur la liste litigieuse constitue ainsi, en substance, le prolongement de l'inscription initiale.
- 30 Dans le cadre de la vérification de la persistance du risque d'implication de la personne ou de l'entité concernée dans des activités terroristes, le sort ultérieurement réservé à la décision nationale ayant servi de fondement à l'inscription initiale de cette personne ou de cette entité sur la liste litigieuse doit dûment être pris en considération, en particulier l'abrogation ou le retrait de cette décision nationale en raison de faits ou d'éléments nouveaux ou d'une modification de l'appréciation de l'autorité nationale compétente.
- 31 Cela étant, se pose, en l'occurrence, la question de savoir si le maintien en vigueur de la décision nationale ayant servi de fondement à l'inscription initiale sur la liste litigieuse peut, en lui-même, suffire pour maintenir la personne ou l'entité concernée sur cette liste.
- 32 À cet égard, si, à la lumière du temps écoulé et en fonction de l'évolution des circonstances de l'espèce, le seul fait que la décision nationale ayant servi de fondement à l'inscription initiale demeure en vigueur ne permet plus de conclure à la persistance du risque d'implication de la personne ou de l'entité concernée dans des activités terroristes, le Conseil est tenu de fonder le maintien de cette personne ou de cette entité sur ladite liste sur une appréciation actualisée de la situation, tenant compte d'éléments factuels plus récents, démontrant que ledit risque subsiste (voir, par analogie, 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).
- 33 En l'occurrence, un laps de temps important s'est écoulé entre, d'une part, l'adoption des décisions nationales ayant servi de fondement à l'inscription initiale du Hamas sur la liste litigieuse et cette inscription initiale, qui datent de l'année 2001, et, d'autre part, l'adoption des actes litigieux, au cours des années 2010 à 2014. Le Conseil était, partant, tenu de fonder le maintien du Hamas sur cette liste sur des éléments plus récents, démontrant que le risque d'implication de cette entité dans des activités terroristes subsistait. Dès lors, contrairement à ce que soutient le Conseil, le Tribunal n'a pas commis

d'erreur de droit en estimant, à tout le moins de manière implicite, que les décisions des autorités des États-Unis et/ou la décision du Royaume Uni ne constituaient pas, en elles-mêmes, une base suffisante pour fonder les actes litigieux.

34 La première branche du premier moyen du pourvoi doit, dès lors, être écartée.

– *Sur la seconde branche du premier moyen*

35 S'agissant de la seconde branche du premier moyen du pourvoi, le Conseil soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant jugé, notamment aux points 109, 110, 125 à 127 et 141 de l'arrêt attaqué, que le Conseil devait se fonder exclusivement sur des éléments figurant dans des décisions nationales d'autorités compétentes, pour maintenir une personne ou une entité sur la liste litigieuse, et que le Conseil avait violé tant l'article 1^{er} de la position commune 2001/931 que son obligation de motivation en s'appuyant, en l'espèce, sur des informations tirées de la presse et d'Internet.

36 En ce qui concerne, en premier lieu, l'article 1^{er} de la position commune 2001/931, il y a lieu de relever, tout d'abord, que cet article établit une distinction entre, d'une part, l'inscription initiale d'une personne ou d'une entité sur la liste litigieuse, visée à son paragraphe 4, et, d'autre part, le maintien sur cette liste d'une personne ou d'une entité déjà inscrite sur celle-ci, visé à son paragraphe 6.

37 Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, l'inscription initiale d'une personne ou d'une entité sur la liste litigieuse présuppose l'existence d'une décision nationale émanant d'une autorité compétente ou d'une décision du Conseil de sécurité des Nations unies ordonnant une sanction.

38 En revanche, une telle condition n'est pas prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de cette position commune, aux termes duquel « [l]es noms des personnes et entités reprises sur la liste figurant à l'annexe feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié ».

39 Cette distinction s'explique par le fait que, ainsi qu'il a été relevé au point 29 du présent arrêt, le maintien d'une personne ou d'une entité sur la liste de gel de fonds constitue, en substance, le prolongement de l'inscription initiale et présuppose, dès lors, la persistance du risque d'implication de la personne ou de l'entité concernée dans des activités terroristes, tel qu'il a été constaté initialement par le Conseil, sur la base de la décision nationale ayant servi de fondement à cette inscription initiale.

40 Ainsi, si l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 requiert que le Conseil effectue, au moins une fois par semestre, un « réexamen », afin de s'assurer que le « maintien » sur cette liste d'une personne ou d'une entité ayant déjà été inscrite sur ladite liste, sur le fondement d'une décision nationale prise par une autorité compétente, demeure justifié, il n'exige toutefois pas que tout nouvel élément dont se prévaut le Conseil pour justifier le maintien de la personne ou de l'entité concernée sur la liste litigieuse ait fait l'objet d'une décision nationale adoptée par une autorité compétente postérieurement à celle ayant servi de fondement à l'inscription initiale. En posant une telle exigence, le Tribunal a transposé la condition relative à l'existence d'une telle décision, prescrite à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, uniquement en vue de l'inscription initiale d'une personne ou d'une entité sur ladite liste, aux réexamens qui incombent au Conseil au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de cette position commune. Ce faisant, le Tribunal a méconnu la distinction qui existe entre la décision d'inscription initiale d'une personne ou d'une entité sur la liste litigieuse et la décision subséquente consistant à maintenir la personne ou l'entité concernée sur cette liste.

41 Ensuite, il convient de constater que l'interprétation de l'article 1^{er} de la position commune 2001/931 retenue par le Tribunal repose, à tout le moins implicitement, sur la considération selon laquelle soit les autorités nationales compétentes adoptent régulièrement des décisions pouvant servir de

fondement aux réexamens qui incombent au Conseil, au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, soit le Conseil dispose d'une possibilité de demander, en cas de besoin, à ces autorités d'adopter de telles décisions.

42 Or, cette dernière considération ne trouve aucun fondement dans le droit de l'Union.

43 À cet égard, il convient de préciser, d'une part, que le fait que les États membres informent le Conseil des décisions adoptées par leurs autorités compétentes et lui transmettent ces décisions ne signifie pas que ces autorités sont tenues d'adopter régulièrement ou, à tout le moins, en cas de besoin des décisions pouvant servir de fondement à ces réexamens.

44 D'autre part, en l'absence de tout fondement spécifique dans le cadre du système de mesures restrictives instauré par la position commune 2001/931, le principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, n'autorise pas le Conseil à obliger les autorités compétentes des États membres à adopter, en cas de besoin, des décisions nationales pouvant servir de fondement aux réexamens qui incombent au Conseil, au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931.

45 Au contraire, il y a lieu de relever que ce système ne prévoit pas de mécanisme qui permettrait au Conseil de disposer, en cas de besoin, de décisions nationales adoptées postérieurement à l'inscription initiale de la personne ou de l'entité concernée sur la liste litigieuse pour effectuer les réexamens qui lui incombent au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 6, de cette position commune et dans le cadre desquels il est tenu de vérifier la persistance du risque d'implication de cette personne ou de cette entité dans des activités terroristes. En l'absence d'un tel mécanisme, il ne saurait être considéré que ce système exige du Conseil d'effectuer ces réexamens exclusivement sur le fondement de telles décisions nationales, sous peine de restreindre indûment les moyens dont dispose le Conseil à cette fin.

46 Enfin, il convient de constater que, contrairement à ce que le Tribunal a considéré, notamment au point 110 de l'arrêt attaqué, son interprétation de l'article 1^{er} de la position commune 2001/931 ne se justifie pas non plus par la nécessité de protéger les personnes ou les entités concernées.

47 À cet égard, il importe de relever que, s'agissant de l'inscription initiale sur la liste litigieuse, la personne ou l'entité concernée est protégée, notamment, par la possibilité de contester tant les décisions nationales ayant servi de fondement à cette inscription devant les juridictions nationales que ladite inscription, elle-même, devant les juridictions de l'Union.

48 S'agissant des décisions de gel de fonds subséquentes, la personne ou l'entité concernée est protégée, notamment, par la possibilité d'exercer un recours contre celles-ci devant le juge de l'Union. Ce dernier est tenu de vérifier, en particulier, d'une part, le respect de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE et, partant, le caractère suffisamment précis et concret des motifs invoqués, ainsi que, d'autre part, le point de savoir si ces motifs sont étayés (voir, par analogie, arrêts 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, points 118 et 119, ainsi que du 28 novembre 2013, *Conseil/Fulmen et Mahmoudian*, C-280/12 P, EU:C:2013:775, point 64).

49 Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que la personne ou l'entité concernée peut, dans le cadre du recours introduit contre son maintien sur la liste litigieuse, contester l'ensemble des éléments sur lesquels le Conseil s'appuie afin de démontrer la persistance du risque de son implication dans des activités terroristes, indépendamment de la question de savoir si ces éléments sont tirés d'une décision nationale adoptée par une autorité compétente ou d'autres sources. En cas de contestation, il appartient au Conseil d'établir le bien-fondé des faits allégués et au juge de l'Union de vérifier

l'exactitude matérielle de ceux-ci (voir, par analogie, arrêts 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, points 121 et 124, ainsi que du 28 novembre 2013, Conseil/Fulmen et Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, points 66 et 69).

- 50 Il s'ensuit que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que le Conseil avait violé l'article 1^{er} de la position commune 2001/931 en s'appuyant, dans les exposés des motifs relatifs aux actes litigieux, sur des éléments tirés de sources autres que des décisions nationales adoptées par des autorités compétentes.
- 51 S'agissant, en second lieu, de la violation de l'obligation de motivation constatée par le Tribunal, il y a lieu de rappeler que l'appréciation, par le Tribunal, du caractère suffisant, ou non, de la motivation est passible d'un contrôle de la Cour dans le cadre d'un pourvoi (voir 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 140 ainsi que jurisprudence citée).
- 52 En l'occurrence, il ressort notamment du point 141 de l'arrêt attaqué que, pour constater la violation de l'obligation de motivation, le Tribunal s'est fondé uniquement sur l'absence de référence, en ce qui concerne la liste des actes terroristes que le Hamas aurait commis à partir de l'année 2005, figurant dans les exposés des motifs relatifs aux actes litigieux, à des décisions nationales émanant d'autorités compétentes. Le constat, par le Tribunal, d'une violation de l'obligation de motivation constitue ainsi la conséquence directe de la constatation de l'existence d'une violation de l'article 1^{er} de la position commune 2001/931, dont il a été établi qu'elle est entachée d'une erreur de droit.
- 53 En conséquence, l'erreur de droit qu'a commise le Tribunal dans le cadre de son interprétation de cet article 1^{er} aboutit à entacher également d'une erreur de droit son constat de la violation, par le Conseil, de l'obligation de motivation.
- 54 La seconde branche du premier moyen du pourvoi devant, dès lors, être accueillie, il convient d'annuler l'arrêt attaqué sur ce fondement dans son ensemble, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les deuxième et troisième moyens du pourvoi.

Sur le recours devant le Tribunal

- 55 Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque la Cour annule la décision du Tribunal, elle peut soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.
- 56 Le Tribunal ne s'étant prononcé que sur les quatrième et sixième moyens de la demande du Hamas tendant à l'annulation des actes adoptés par le Conseil du mois de juillet 2011 au mois de juillet 2014 et les autres moyens invoqués devant le Tribunal soulevant, pour partie, des questions d'appréciation de faits, la Cour considère que le recours n'est pas en état d'être jugé et qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal ainsi que de réserver les dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête :

- 1) **L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 17 décembre 2014, Hamas/Conseil (T-400/10, EU:T:2014:1095), est annulé.**
- 2) **L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne.**
- 3) **Les dépens sont réservés.**

Lenaerts

Tizzano

Bay Larsen

von Danwitz

Da Cruz Vilaça

Vilaras

Malenovský

Levits

Bonichot

Arabadjiev

Vajda

Rodin

Biltgen

Jürimäe

Lycourgos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 juillet 2017.

Le greffier

A. Calot Escobar

Le président de la grande

chambre

K. Lenaerts